

La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina

MARIANO BARTOLOMÉ*

RESUMEN

En el actual panorama de seguridad latinoamericano adquiere particular relevancia la criminalidad organizada, con un nítido correlato de violencia. Para enfrentar con eficacia esta situación, las naciones de la región han realizado importantes esfuerzos, que hasta hoy no ha arrojado los resultados esperados, de acuerdo a la propia Organización de Estados Americanos.

El objetivo del presente trabajo consiste en plantear la utilidad que puede reportar un moderno enfoque de seguridad nacional, amplio y abarcativo, para realizar un abordaje integral al flagelo de la criminalidad en la región. Ese enfoque debe trascender las perspectivas tradicionales de seguridad pública, que enfatizan en la prevención y represión del delito, para incluir además lecturas multicausales más amplias, propias de la seguridad ciudadana. El punto de vista de la seguridad ciudadana permite detectar tres factores de clara incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad organizada en América Latina: la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal con insuficiente gobernabilidad.

Nuestro análisis sostiene que en América Latina es posible adoptar una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, lejos de la controvertida Doctrina de la Seguridad Nacional de la Guerra Fría. Esa concepción debe reconocer la heterogeneidad de amenazas y riesgos contemporáneos, y que combine seguridad pública y seguridad ciudadana en la lucha contra el crimen organizado. Argentina, Guatemala y México son ejemplos de la adopción de modernos enfoques de este tipo, perfectamente compatibles con la vigencia del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.

El artículo se estructura en una introducción, un desarrollo dividido en tres partes, y unas breves conclusiones. En el desarrollo, primero se revisarán algunas cuestiones atinentes a la criminalidad latinoamericana, identificando tres elementos que inciden en su crecimiento y expansión, y que son abordables desde una perspectiva de seguridad ciudadana. Luego se describirán los límites y contenidos del moderno concepto seguridad nacional, señalando que sus alcances pueden incluir el combate al crimen organizado. En tercer lugar, identificaremos y describiremos someramente tres casos de aplicación en América Latina de una concepción moderna de seguridad nacional que incluyen, dentro de sus áreas de incumbencia, a la criminalidad organizada.

PALABRAS CLAVE

América Latina; crimen organizado; seguridad ciudadana; seguridad nacional; seguridad pública.



TITLE

The usefulness of a modern and dynamic national security perspective, in the fight against organized crime in Latin America

ABSTRACT

The main aim of the present article is to suggest the usefulness of a modern national security approach to analyze Latin American organized crime. This approach should transcend traditional public security perspectives to also incorporate broad and multi-causal explanations. The internal structure of the article includes an introduction, a main body and brief conclusions. First, from the point of view of citizen security, we will check some topics related to Latin American organized crime, focusing on three factors that increase and expand crime. Then we will analyze the current National Security

DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.003>

Formato de citación recomendado:

BARTOLOMÉ, Mariano (2020), "La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina", *Relaciones Internacionales*, n° 44, pp. 45-61.

* **Mariano BARTOLOMÉ**,
Doctor en Relaciones Internacionales. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Profesor en niveles de posgrado en la USAL, la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Recibido:
26/12/2019
Aceptado:
22/05/2020

concept, as a useful tool to be employed in the fight against this transnational threat. Finally, we will make a brief description of three regional cases where a modern national security perspective includes, as a relevant problem, organized crime.

The article is particularly relevant since the dimension reached by organized crime in Latin America is a cause for concern, particularly in its most relevant manifestation: drug trafficking. This is a highly complex process that includes the cultivation, manufacture, trafficking, wholesale and retail sales to final customers of illicit substances. Although there is a large bibliography that shows the size and complexity of this threat, its direct impact on the high levels of different types of violence should be highlighted.

Governments are making great efforts to neutralize this situation. Five years ago, the InterAmerican Development Bank reported that each year Latin American nations spend more than three percent of their Gross Domestic Product fighting against organized crime. But all those efforts have not yielded the expected results, as the Organization of American States concluded. The regional institution believes that without structural changes in current strategies against illegal drug trafficking, the general situation of the hemisphere will be worse in the medium term.

From this point of view, considering not only the complexity of the threat but also the poor results obtained in the fight against it, our proposal is to make a new approach to the issue, from a modern conception of national security. This conception must include the traditional perspectives of public security, and also broader approaches linked to citizen security. Public security is a service provided by the state and basically refers to the prevention and suppression of crime, preserving and ensuring public order. Citizen security, on the other hand, has a direct link with the exercise of duties and rights, and social cohesion. In Latin America, the closest antecedent to current citizen security is the concept of "multidimensional security," which was approved by the Organization of American States in 2003. Another antecedent is the concept of "human security," which was conceived by the United Nations Development Program in 1994.

In terms of citizen security, insecurity and crime are not the effect of a single cause. Instead, they are the consequence of a combination of several factors (for example, dysfunctional families, social exclusion, environmental degradation, etc.). Citizen security proposes to combat them by applying public policies that include and articulate measures aimed at improving the social, political and economic situation.

A focus on organized crime in Latin America from the perspective of citizen security helps us to obtain a holistic framework on this topic, and to detect "key facilitators". In this sense, there are three main factors that show a direct influence on the spread and worsening of organized crime in Latin America. These factors are not limited to the level of public security, reaching the wide sphere of citizen security, and they are corruption, impunity and state weakness.

In a context of state weakness and insufficient "culture of legality", the public sector not only shows high permeability to criminal influence, but also tries to secure contacts and consolidate communication channels with illegal actors, closing covert agreements with them. This is the so-called "gray zone policy". In this kind of model of coexistence and interaction between legal institutions and criminal organizations, the latter helps the former to guarantee political control and stability. At the same time, legitimacy, impunity and even prestige are obtained in the political and social circles.

Impunity, which means "crime without punishment", is another important factor in the rise of organized crime in Latin America. It shows a direct link with other facilitators, especially corruption. Impunity has a direct influence on the perception of illegality and erodes citizens' trust in legal institutions and authorities.

Finally, the fragility of the state is another key factor strongly related to the increase of organized crime in Latin America, because illegal groups take advantage of every failure linked to governance. Perhaps the most common manifestation of the link between state fragility and organized crime is related to the state's inability to effectively control its territory. The specialist bibliography refers to these places as "stateless" or "black hole" sectors. This failure helps to consolidate the illegal actor, who becomes a "de facto" local political authority, deploying his activities in a highly autonomous way. Some investigations based on cases from Mexico and Brazil show that organized crime acts in this way not because it is concerned about people's well-being, but because it is a tool for social domination and, ultimately, for the accumulation of power.

As already mentioned, a modern conception of National Security could be an effective instrument to combat this transnational threat in Latin America. It allows the traditional perspectives of public security to be articulated with broader approaches to citizen security that focus on corruption, impunity and the fragility of the state. Today, national security includes a comprehensive approach to heterogeneous threats and risks and can be applied in the fight against organized crime. The case of Spain confirms this statement.

However, the success of this proposal is conditioned by the current perception of national security in the region and its evolution in the last forty years regarding the so-called "Doctrina de la Seguridad Nacional" (Doctrine of National Security). This concept refers to a kind of directive that was adopted by several Latin American governments, most of them authoritarian regimes, during the Cold War:

In recent years, there have been serious attempts to consolidate this modern approach in Latin America. In this sense, new laws and doctrines were implemented in Mexico, Guatemala and Argentina, with full respect for individual liberties and human rights. In those three countries, the state ratified its commitment to combat organized crime, and the topic was included in its national security documents.

The viability of these attempts in Latin America, and other initiatives that may be implemented in the future, are strongly conditioned by two factors: a real and true commitment by political elites to fight organized crime, and the definitive closure of the anachronistic Doctrina de la Seguridad Nacional, associated with the Cold War era.

KEYWORDS

Citizen security; Latin America; national security; organized crime; public security.



Introducción

En el marco de las Relaciones Internacionales contemporáneas, el lugar prioritario que ocupan las cuestiones de seguridad no sólo no se redujo con el fin de la Guerra Fría, sino que se incrementó tras el fin de esa contienda interhegemónica, para hacerlo nuevamente desde inicios del presente siglo, mediante los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En este contexto, la situación de América Latina presenta una interesante singularidad. En términos de seguridad convencional, atada a la amenaza de empleo del instrumento militar por parte de actores estatales, el espacio latinoamericano exhibe condiciones ciertamente envidiables en perspectiva comparada con otras regiones del globo: el claro predominio de regímenes políticos democráticos, comprometidos con la resolución pacífica de sus disputas tradicionales, ha consolidado a la región como “zona de paz estable” (Kupchan, 2010), estatus vigente prácticamente desde comienzos de siglo¹.

Al mismo tiempo, sin embargo, la seguridad latinoamericana tiene otro rostro mucho más sombrío, vinculado con amenazas de naturaleza transnacional ejercidas por actores de naturaleza no estatal. En este plano adquiere particular relevancia la criminalidad organizada, con un nítido correlato de violencia que no ha cesado de aumentar de manera lenta pero constante. Un especialista colombiano ha asociado ese incremento con la aparición de una nueva generación de delincuentes, más jóvenes y con mayor disposición a emplear ese recurso, que capitalizan cierta “herencia criminal” de sus predecesores, aunque incumplen las reglas de juego de las organizaciones tradicionales (Garzón, 2013). No parece desacertado el calificativo de “paz insegura” asignado a América Latina por un especialista (Sansó-Rubert Pascual, 2017, p. 22), en función de la ambivalencia arriba mencionada; es decir, teniendo en cuenta que la referida zona de paz convive con una alta tasa de violencia y que la pretendida paz no siempre garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales.

En el presente trabajo planteamos la utilidad que puede reportar una moderna perspectiva de seguridad nacional², amplia y abarcativa, para realizar un abordaje integral al flagelo de la criminalidad en la región, que incluya tanto a la tradicional seguridad pública como al plano más amplio de la seguridad ciudadana. Entendemos que esta propuesta es en cierta forma inédita y cubre un área de vacancia, dado que no se registran trabajos que combinen ambos conceptos; el único caso conocido donde se los emplea no plantea precisamente su combinación, sino el tránsito entre uno y otro, en un contexto de descentralización (Jaramillo Jassir, 2015).

En función de la meta planteada, en primer término repasaremos algunas cuestiones atinentes a la criminalidad latinoamericana, identificando tres elementos que inciden en su crecimiento y expansión, y que son abordables desde una perspectiva de seguridad ciudadana. En una segunda parte, describiremos los límites y contenidos del concepto seguridad nacional, en términos contemporáneos, subrayando que el combate al crimen organizado perfectamente puede insertarse dentro de sus alcances; este apartado incluye, *in fine*, una referencia a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, adoptada por numerosos gobiernos latinoamericanos en el marco de la Guerra Fría y la lucha contra la amenaza comunista. En tercer lugar, identificaremos

¹ A nivel regional, esa postura se adoptó oficialmente en la Cumbre de Presidentes de Guayaquil, en el año 2002.

² Nota de la editora: el concepto de seguridad nacional aparecerá en minúsculas salvo en aquellos casos en los que se haga referencia directa a la Doctrina de Seguridad Nacional.

y describiremos someramente tres casos de aplicación en América Latina de una concepción moderna de seguridad nacional que incluyen, dentro de sus áreas de incumbencia, a la criminalidad organizada. Finalmente, en unas breves conclusiones intentaremos delinear los beneficios de atacar el flagelo criminal en Latinoamérica desde una perspectiva de seguridad nacional que incluya y articule enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana, superando la perimida Doctrina de la Seguridad Nacional.

I. Tres aristas de la criminalidad organizada en América Latina desde una perspectiva de seguridad ciudadana

La dimensión alcanzada por el crimen organizado en sus diferentes facetas es por demás preocupante, aunque es particularmente notoria en su manifestación más relevante, el narcotráfico, entendiendo a este concepto en un sentido amplio; es decir, el fenómeno del cultivo (en caso de proceder del reino vegetal), procesamiento, tráfico y comercialización mayorista y minorista de sustancias ilegales. Aunque existe bibliografía actualizada sobre las dimensiones cuantitativas y la complejidad de los diferentes aspectos de este fenómeno (Bartolomé, 2017, 2019), resulta imprescindible consignar su correlato de violencia que alcanza a diferentes tipos de individuos.

Las tipologías vigentes indican que la violencia de la criminalidad latinoamericana es de naturaleza física; es social, al trascender el ámbito hogareño y desarrollarse entre individuos sin vinculación familiar; predominantemente directa, en tanto afecta de forma inmediata el cuerpo de quien la recibe; tanto instrumental, ejercida para obtener un objetivo diferente a la violencia, como emocional, siendo la generación de daño una meta en sí misma; además, es predominantemente urbana (Buvinic, Morrison y Shifter, 2003). Por otro lado, cubre las cuatro modalidades asociadas a este flagelo, en los términos de Luis de la Corte Ibáñez y Andrea Giménez Salinas Framis (2015): disciplinaria; intimidatoria y coactiva; perpetrada en el marco de operaciones ilegales, y ejercida contra otras organizaciones. La respuesta estatal, dejando de lado excesos que van más allá del estado de derecho, claramente es política, institucional y directa (Ruggiero, 2009).

De acuerdo a algunas lecturas, el crimen organizado no es completamente ajeno a los altos niveles de homicidios que se registran en la región, especialmente en los ejidos de las grandes urbes (Gurney, 2015), debido a las pujas de sus protagonistas por rutas de tráfico y mercados de consumo final (Briscoe, 2007; Szabó, Garzón y Muggah, 2013). En este sentido, conviene tener presente que el 38% de los asesinatos del planeta ocurren en América Latina, pese a contar con menos de un décimo de la población mundial³. Sin embargo, estas interpretaciones no gozan de consenso absoluto, toda vez que las altas tasas no necesariamente son producto exclusivo de la criminalidad organizada; en esta línea, *contrario sensu* la disminución de homicidios tampoco es una garantía de ausencia de criminalidad organizada, pues puede reflejar la resolución de una puja entre grupos ilegales en determinada zona.

Los gobiernos latinoamericanos realizan enormes esfuerzos para contrarrestar este estado de cosas. Hace un lustro, un primer reporte del Banco Interamericano de Desarrollo aseguró que las naciones latinoamericanas dedicaban el equivalente al 3,5% del Producto Bruto regional en el combate contra la criminalidad organizada, discriminando entre los costos sociales asociados

³ Las cifras surgen de diferentes estudios realizados por el Instituto Igarapé y la Alianza Latinoamericana Instinto de Vida. <https://igarape.org.br/temas/seguranca-cidada/instinto-de-vida/>.



a la pérdida de calidad de vida, más ingresos no generados por la población penitenciaria; costos del sector privado, vinculados con erogaciones efectuadas en empresas y hogares particulares en sistemas de seguridad y de prevención de la delincuencia; y por último, costos gubernamentales que se relacionan con el gasto público en fuerzas policiales y de seguridad, sistema de justicia penal y administración de instalaciones penitenciarias (Jaitman, 2017).

Todo este esfuerzo no ha arrojado los resultados esperados, según lo ha admitido la Organización de Estados Americanos al apreciar que la insistencia en las estrategias antidrogas ejecutadas hasta el presente, sin introducir modificaciones sustanciales, podría desembocar en el deterioro general de la situación a nivel hemisférico. El organismo contempló, incluso, la eventual suscripción de acuerdos entre los estados y las organizaciones criminales tendientes a garantizar niveles mínimos de paz social a cambio de controles más laxos sobre ellas (OEA, 2013). La opinión pública latinoamericana parece coincidir con el pesimista diagnóstico de la institución multilateral. Hace unos años, casi siete latinoamericanos de cada diez, consideró que en el lustro 2010-2014 se incrementó el narcotráfico en la región, con tres cuartas partes de la población estimando que se ha simplificado el acceso a la cocaína (Asuntos del Sur y OPDOP, 2015). Nada parece haber mejorado desde ese momento hasta hoy.

La OEA ha realizado estudios prospectivos sobre la criminalidad organizada en el hemisferio americano, sugiriendo el diseño de abordajes novedosos para combatirlo, con una mayor efectividad que los actuales (OEA, 2003). Desde esa perspectiva, considerando tanto la complejidad de ese flagelo, como los magros resultados obtenidos en su combate, consideramos conveniente abordar este desafío desde una moderna concepción de seguridad nacional. Concepción ésta que incluya a las perspectivas tradicionales de seguridad pública, pero que las trascienda para incorporar también a enfoques más amplios de seguridad ciudadana.

La seguridad pública es un servicio provisto por el estado que se refiere básicamente a la prevención y represión del delito, para garantizar el orden público. Decimos aquí “básicamente” porque, según algunas lecturas, la seguridad pública alcanza también otros servicios estatales como el penitenciario, los bomberos o la protección civil. También se ha indicado que ese concepto refiere a “aquellos mínimos de orden y tranquilidad que el estado debe ofrecer al ciudadano para que éste pueda dedicarse a buscar su bienestar personal, el de su familia y de la comunidad en la que vive” (Sampó, 2018, p. 98).

La seguridad ciudadana, en tanto, se vincula de manera directa con el ejercicio de ciudadanía y la cohesión social. En América Latina encuentra en lo inmediato basamento en la idea de seguridad multidimensional consagrada por la referida OEA, mientras en términos mediatos está asociada al concepto de seguridad humana promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 1994 y, en el marco hemisférico, con las ideas de seguridad democrática que emanaron de la pacificación centroamericana. Arriagada la relaciona con “la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana, en términos de libertad [...] y oportunidades” (2003, p. 109); en sentido similar se la asocia con la creación de la calidad de vida por la cual cada individuo puede desarrollar plenamente su libertad y sus derechos (Lizarazo Vargas, 2010).

Los abordajes a la inseguridad y la delincuencia desde la perspectiva de la seguridad

ciudadana no atribuyen la aparición o el desarrollo del delito a una única causa, sino que subrayan la interacción de diferentes factores (por ejemplo, familias disfuncionales, exclusión social, degradación del medio urbano, etcétera). En tal sentido, proponen atacarlo mediante políticas públicas que incluyan y articulen medidas que no tienen como objetivo principal su reducción, sino la mejora de ciertas condiciones sociales, económicas y políticas (Rico y Chinchilla, 2002). Además, la seguridad ciudadana demanda espacios públicos en donde puede expresarse la ciudadanía, haciéndola partícipe en los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad, la implementación de políticas y la evaluación de sus resultados (Lizarazo Vargas, 2010).

Una lectura de la criminalidad organizada imperante en América Latina desde el punto de vista de la seguridad ciudadana permite obtener un panorama global y holístico de la cuestión, en la cual se detecten tanto facilitadores como efectos marginales. La idea de “governabilidad de la violencia” que propone Carrión (2003, p. 47) es compatible con esta perspectiva, en tanto alude a visiones alternativas (desde nuestra perspectiva, en el sentido de complementarias a la seguridad pública) sobre la criminalidad, que rescatan el rol del estado como corrector de desigualdades, árbitro en la resolución de conflictos y garante del interés colectivo.

Siempre en esta línea de pensamiento, entendemos que existen tres factores de clara incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad organizada en América Latina, cuyo abordaje trasciende al plano de la seguridad pública para instalarse en la más amplia esfera de la seguridad ciudadana, a saber: la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal. En cuanto al primero de ellos, su ligazón con la criminalidad es tan nítida que eximiría de mayores comentarios, aunque no está de más la reflexión de un extitular de la Comisión Antimafia italiana, cuando indica que:

“sin la cobertura de la política y las instituciones, y sin los servicios de diversos sectores de la burguesía, los mafiosos se habrían quedado en meros delincuentes peligrosos, pero comunes. Hoy en cambio, se cuentan entre los sujetos más modernos y dinámicos de las finanzas y la economía global” (Forgione, 2010, p. 249).

Desde diferentes aristas se ha estudiado la corrupción de las instituciones públicas por parte de la criminalidad organizada, intentando establecer en qué circunstancias el aparato estatal presenta mayor permeabilidad a esas prácticas dolosas, y cómo es que se desarrollan. Respecto a esto último, es de uso cotidiano el modelo que aborda la cuestión como un proceso evolutivo con fases predatoria, parasitaria y simbiótica (Cepik y Borba, 2011; Cockayne, 2007; De la Corte Ibáñez y Giménez Salinas Framis, 2015). Pese a su intensivo empleo, notoriamente, este modelo exhibe una doble limitación: por un lado, no explica cómo actúan las estructuras estatales frente al avance progresivo de la criminalidad organizada, dando la impresión de ser meras espectadoras estáticas; por otro, presupone que los agentes públicos y los criminales siempre son claramente diferenciables, sin que haya coincidencia de intereses entre ambos.

Subsanando este escollo, Roy Godson y Phil Williams basan su enfoque en la interacción de las características regimentales del estado en cuestión, con el grado de aplicación de la ley. Según como se presenten estas dos variables, la interacción en cuestión resulta en cuatro entornos políticos diferentes, cada uno de los cuales presenta distintos grados de permeabilidad



al accionar criminal. Así, un estado débil es particularmente propicio para el florecimiento de la criminalidad, que incluso puede llegar a reemplazar al aparato público en determinadas áreas temáticas y/o geográficas. Este tipo de estructura estatal es todavía más funcional al crimen organizado si el régimen político imperante es autoritario, pues se favorecen la impunidad y las relaciones clientelares. En el otro extremo del espectro, en los estados democráticos fuertes difícilmente prospere la criminalidad, debido a la combinación de diferentes factores, entre ellos la transparencia de los actos públicos, la imposición de la ley, los mecanismos de rendición de cuentas y la división de poderes (Flores Pérez, 2009).

Diferentes propuestas analíticas centran su atención en la debilidad de los aparatos estatales, en este caso latinoamericanos, poniendo en entredicho la tesis tradicional según la cual siempre son los criminales quienes se expanden frente al estado, unidireccionalmente. En este sentido, una perspectiva esbozada inicialmente por Rojas Aravena (2008) y desarrollada por Alda Mejías (2016, 2017) subraya la importancia crucial de un estado con capacidad para promover una cultura de la legalidad y garantizar su cumplimiento, por parte de los propios funcionarios y la ciudadanía en general. Desde este punto de vista, insuficiencias acentuadas en materia de buen gobierno y cultura de la legalidad posibilitan la aparición y vigencia de espacios informales donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de la legislación vigente; el cuadro de corrupción estatal así generado redundaría en una situación de excepcionalidad ante la ley para los criminales, sea garantizando su impunidad, o preservando sus actividades. De esta manera, la corrupción estatal puede tornarse en facilitadora de criminalidad.

Como variante de lo anterior, en un contexto de debilidad estatal y deficiente cultura de la legalidad, sectores públicos no sólo son permeables al accionar criminal, sino que incursionan de manera deliberada en ese campo. En este sentido, llevan adelante lo que se ha denominado “políticas de zona gris”, en referencia a la suscripción de acuerdos encubiertos, más o menos explícitos, con esos actores ilegales (Smith, 2016, p. 34). En este modelo de coexistencia e interacción entre instituciones legales y organizaciones criminales, estas últimas coadyuvan a la preservación del control y la estabilidad políticos; a cambio, obtienen legitimidad, impunidad e inserción en el orden político y social imperante. Se consolida así un espacio difuso de estatalidad limitada que se extiende entre legalidad e ilegalidad (Schultze-Kraft, 2016), que también puede entenderse como la coexistencia entre autoridades legítimas en el “centro” y autoritarismos criminales en la periferia (Duncan, 2015).

Llevado a un caso extremo, al menos en el plano teórico, la penetración y control del aparato estatal por parte de la criminalidad organizada desembocaría en una “captura (criminal) del estado” (Farah, 2011), estado mafioso (Naim, 2012) o estado criminal (Miklaucic y Naím, 2013). En esta situación, los funcionarios se enriquecen a sí mismos, y a sus familias y amistades, a través de la explotación del dinero, poder, influencia política y conexiones del crimen organizado, que constituye su principal prioridad. Las líneas demarcatorias entre estado y actor no estatal se tornan borrosas, como también las diferencias entre metas estatales y ganancias de los criminales. Como corolario, el estado criminal o estado mafioso supone un actor internacional de ribetes híbridos, desde el momento en que consiste en una gran empresa criminal orientada a las actividades ilícitas, con fachada (y protección legal y privilegios) de aparato estatal.

La impunidad constituye, como se ha anticipado, otro factor con nítida incidencia directa en el crecimiento de la criminalidad organizada en el espacio latinoamericano. Etimológicamente “delito sin castigar”, se correlaciona con otros problemas, en especial con la corrupción. La impunidad agrava el sentimiento de inseguridad, desde el momento en que se tiene la certeza que los culpables de los actos dolosos no serán castigados, y naturalmente lesiona la confianza del ciudadano en sus autoridades e instituciones (Le Clerq y Cháidez, 2018). En este contexto, los elevados niveles de impunidad en América Latina medidos por el Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de las Américas Puebla (Le Clerq y Rodríguez Sánchez Lara, 2017), institución referencial en estos menesteres, constituyen un acicate a la actividad criminal.

Finalmente, consideramos a la fragilidad estatal como un factor directamente relacionado con la evolución del crimen organizado en América Latina, desde el momento en que este flagelo puede capitalizar en su propio beneficio falencias en materia de gobernabilidad. Podemos entender aquí a la gobernabilidad en el sentido de prácticas regulatorias de comportamiento a las cuales están legal y democráticamente sujetas (la totalidad de) las personas físicas y las instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles. En este sentido, una gobernabilidad efectiva incluye la provisión de bienes y servicios públicos, el respeto a los derechos humanos, transparencia y una efectiva rendición de cuentas, y una corrupción baja o nula (Buscaglia, 2015, p. 25). Por cierto, presupone también el monopolio de la violencia legítima y el control efectivo del territorio por parte del estado, atributos básicos de éste en sentido weberiano.

La vinculación entre fragilidad estatal y actividad criminal es directa y puede expresarse en diferentes formatos. Probablemente la situación más usual sea la que deriva de la incapacidad estatal para controlar de manera efectiva su territorio, facilitando la instalación de actores no estatales ilegales que se constituyen en autoridades políticas *de facto* y despliegan sus actividades con un alto grado de autonomía; en estos casos, la criminalidad organizada se constituye en una amenaza directa a la integridad territorial.

Como una cuestión adicional de importancia no menor, en estos enclaves, referidos en la literatura especializada como áreas “sin estado”, “ingobernadas” o “agujeros negros” (Farah, 2011), las organizaciones criminales desempeñan funciones económicas y sociales, incluso de provisión de seguridad, que en circunstancias normales deberían ser ejecutadas por el aparato estatal. Otra función social susceptible de ser desempeñada por la criminalidad es la provisión de trabajo, aunque en este caso no parece ser requisito la existencia de un área sin estado sino, en un formato más usual, una combinación de baja gobernabilidad, escasas oportunidades laborales y cierto grado de fragmentación social signado por conductas anómicas. En este sentido, la lectura que al respecto realizan Cepik y Borba (2011), a partir de lo registrado en su Brasil natal, indica que la desintegración del tejido social —particularmente urbano— incide positivamente en el reclutamiento de las organizaciones criminales, cuya fuerza de trabajo se nutre de jóvenes sin empleo, inmigrantes o incluso exreclusos; para ellos, la criminalidad deja de tener una imagen negativa y se transforma en una herramienta de afirmación personal y progreso material. El efecto colateral de este proceso es la fidelización del individuo en cuestión, por parte del grupo criminal. Lejos de circunscribirse a Brasil, este patrón se reitera en diferentes casos como el de los cárteles mexicanos o las *maras* centroamericanas, entre otros.



La tolerancia de la autoridad formal a estos tipos de situaciones se explica, como se anticipó, a partir de su debilidad, pues una intervención directa acarrearía un alto costo imposible de asumir, sobre todo si existe riesgo de choque con la contraparte, que probablemente cuenta con el apoyo popular local de su lado. En cualquier caso, esta situación implica un latente riesgo de conflicto entre organizaciones criminales y el gobierno, sea porque las primeras intentan expandirse más allá del ámbito geográfico o temático inicial, o porque el segundo pretende recuperar el espacio perdido (Duncan, 2015).

En la acera opuesta, el móvil que impulsa a las organizaciones criminales a adoptar este modelo de conducta, de acuerdo a investigaciones basadas en los casos colombiano y mexicano (Duncan, 2015), se emparentaría con el despliegue de mecanismos de dominación social que redundan en la acumulación de poder, como fin último. En este sentido un ejemplo claro, entre tantos posibles, se encuentra en los barrios marginales de Río de Janeiro, donde los mencionados grupos capitalizaron una larga ausencia estatal en materia social, de infraestructura e incluso de seguridad, proveyendo a los pobladores servicios básicos y ayudas económicas (Bartolomé, 2017). La conducta que en este sentido adoptan los grupos delincuenciales guarda puntos de contacto con las estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que suelen desarrollar en el mundo formal corporaciones legales de diferentes dimensiones, que apuntan a mejorar su imagen ante la población a través del “compromiso” con su situación. Lejos de ser novedosa, la incursión de organizaciones criminales en actividades de RSE registra siglos de vigencia (Wainwright, 2018).

2. La seguridad nacional, marco de articulación de la seguridad pública y la seguridad ciudadana

Hemos anticipado en pasajes previos la conveniencia de abordar el combate al flagelo de la criminalidad organizada en América Latina desde una moderna concepción de seguridad nacional. Esta concepción permite incluir y articular tanto las perspectivas tradicionales de seguridad pública, centradas en la prevención y represión del delito, como enfoques más amplios de seguridad ciudadana que fijan su atención en la corrupción, la impunidad y la fragilidad estatal con insuficiente gobernabilidad. Por cierto, la viabilidad de esta propuesta está sujeta a los límites y contenidos que exhibe hoy ese concepto, como corolario de su evolución a lo largo del tiempo.

La idea de seguridad nacional refleja la asignación al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad estatal (Orozco, 2006). Ha sido entendida como “una condición que debe prevalecer para que todo lo demás funcione y que se traduce en estabilidad, paz social, estado de derecho y permanencia institucional” (Herrera-Lasso, 2010, p. 192). En esta línea, los asuntos que engloba son aquellos que ponen en riesgo alguno de los componentes vitales del estado, como el gobierno, las instituciones, la población o la integridad territorial. Por esa razón, reciben el mayor nivel de atención política y se le asignan recursos extraordinarios (humanos, financieros y materiales) en caso de necesidad. Además, los citados asuntos son de naturaleza multidimensional, involucrando más de una agencia u organismo estatal y demandando una adecuada coordinación interagencial (Rodríguez Sánchez Lara, 2017).

En Estados Unidos, donde se registró su primera formulación, la idea de seguridad nacional refería a amenazas tanto militares externas como vinculadas a la seguridad interna, de cara al comunismo soviético. A partir de ese momento, en el contexto de los abordajes tradicionales

de la seguridad internacional, enfocados esencialmente en la forma de empleo del instrumento militar por parte de los estados, la idea de seguridad nacional tendió a enfocarse en amenazas de procedencia externa, que afectan los intereses vitales nacionales. Sin embargo, desde hace una década aproximadamente, se asiste a la consolidación de una nueva lectura sobre la cuestión, más amplia y comprehensiva que las anteriores. Pérez Gil (2012) encuentra los antecedentes de este cambio en la *National Security Strategy for a New Century*, implementada en 1977, documento estadounidense que incorpora en su análisis tanto rivales estatales, como amenazas transnacionales. Con este precedente, ya en los años noventa se plantea la conveniencia de “rescatar” la seguridad nacional del tablero de los planificadores militares y ampliar su significado.

En esta nueva perspectiva, la seguridad nacional involucra tanto al ámbito externo como al interno, tratándolos de manera integral; incluye una dimensión internacional, vinculada a la contribución a la paz y estabilidad globales; alcanza tanto a civiles como a uniformados; demanda respuestas integradas que involucran a distintos resortes estatales; enfatiza en la cooperación, e incluye el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos (Enseñat y Berea, 2009). Un estudio elaborado en base a los documentos de seguridad nacional británico, francés y estadounidense corrobora las características antedichas, y agrega otras cualidades compartidas: subraya la disparidad de riesgos y amenazas a los que se enfrenta el estado moderno; confirma la directa vinculación existente entre seguridad y prosperidad económica; ratifica el involucramiento de las esferas estatal y privada, en todos sus niveles; incorpora como elemento central a una sólida y efectiva política exterior; finalmente, obliga a que cualquier acción emprendida en los ámbitos de la seguridad y la defensa esté amparada en las leyes vigentes (Alcolea Navarro, 2012).

A lo antedicho cabe agregar que la existencia de una concepción integradora y abarcativa de seguridad nacional facilita, a la vez que exige como elemento imprescindible, el diseño de una estrategia para lidiar con las amenazas y riesgos identificados. Esa estrategia debe tener como objetivo la seguridad estatal en un sentido amplio y debe servir como orientación general para la búsqueda de los diferentes objetivos de seguridad sectoriales (Fuentes Vera, 2012). Y debe contemplar no sólo la correspondencia con el concepto de seguridad nacional, sino también una valoración de los problemas de seguridad que la afectan; los instrumentos estatales disponibles para lidiar con ellos; las medidas que deberían adoptarse desde el gobierno, y los límites aceptables de legitimidad social, en términos de políticas públicas (García Gallegos, 2010).

Desde el punto de vista de quien suscribe estas líneas, un adecuado ejemplo de esta renovada concepción se encuentra en la Estrategia de Seguridad Nacional española del año 2013, subtitulada *Un Proyecto Compartido*. Este documento indica que la seguridad nacional es un servicio público, con amplio involucramiento de la sociedad civil, que se vincula con el mandato constitucional básico e insoslayable de garantizar tanto la convivencia democrática dentro del marco de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, como el libre ejercicio de sus derechos y libertades por parte de los ciudadanos. En ese sentido, se subraya que la seguridad nacional debe ser objeto de una política de estado en la que quede comprometida toda la ciudadanía.

Esa política, avalada por el compromiso ciudadano, no es otra cosa que la Estrategia de Seguridad Nacional. En ella deben plasmarse líneas de acción permanente, que trasciendan las



coyunturas y los períodos de gestión de los gobiernos. Son la resultante de un profundo análisis previo de los riesgos y amenazas que enfrenta el país, del cual se desprenden una docena de ámbitos prioritarios de actuación, muy heterogéneos entre sí. Notablemente, sobre una docena de ámbitos identificados, uno de ellos se refiere a la lucha contra el crimen organizado. Los otros son los siguientes: defensa nacional; lucha contra el terrorismo; ciberseguridad; seguridad económica y financiera; seguridad energética; no proliferación de armas de destrucción masiva; ordenación de flujos migratorios; contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes; seguridad marítima; por último protección de infraestructuras críticas (Departamento de Seguridad Nacional, 2013).

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el concepto seguridad nacional en sus versiones más actualizadas, que proponen abordajes integrales a riesgos y amenazas heterogéneos, lo tornan apto para su aplicación al combate contra la criminalidad organizada. El ejemplo de España confirma lo antedicho. Sin embargo, más allá de cuestiones ideológicas o regimentales, en América Latina su empleo ha sido, y continúa siendo, bastante cuestionado. Una clara explicación para ese cuestionamiento indica que:

“la seguridad nacional se transformó en una idea que excluía la democracia y las libertades, que no englobaba a la seguridad de la nación, sino que era subsidiaria de la seguridad del estado. Muy a menudo la idea de seguridad del estado, interpretada como lo hubiese hecho el cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las libertades y el mantenimiento de determinado régimen político” (Curzio, 1983, p. 83).

La razón de estas elucubraciones es la inevitable asociación que la seguridad nacional ha tenido en la región con la así llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que no es lo mismo. Este último concepto refiere a un conjunto de lineamientos adoptados por numerosos gobiernos latinoamericanos, a la sazón autoritarios, presumiblemente por indicación expresa de Washington en el marco de la lucha contra la amenaza comunista que derivaba del conflicto Este-Oeste. La producción literaria sobre este tema es por demás frondosa y cubre un amplio espectro que fluctúa entre textos signados por un aceptable grado de neutralidad axiológica, en el sentido weberiano del término, y otros plagados de juicio de valor y tomas de posición; por ende, de subjetividad. Un investigador colombiano opinó al respecto:

“Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar. Con frecuencia, la Doctrina se equipara con arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos militares, sin que medie explicación alguna de por qué tales acciones se ubican dentro de una definición doctrinaria. La mayoría de las referencias a la Doctrina parten de un supuesto conocimiento de su significado y rara vez se proporciona una aclaración adicional de lo que se entiende por este término” (Leal Buitrago, 2003, p. 75).

En este contexto, no sería desacertado considerar que la Doctrina de la Seguridad Nacional entendía que, en el marco de la Guerra Fría, el polo comunista intentaba —de manera directa o

mediante terceros, esencialmente Cuba— desestabilizar y derribar los gobiernos latinoamericanos identificados con el bloque occidental. El intento se ejecutaba mediante estrategias de subversión interna que procuraban el derrocamiento del poder de turno, la instalación en el poder ejecutivo de un gobierno “revolucionario” y su subsecuente reorientación hacia Moscú. Estrategias frente a las cuales el ciudadano común se hallaba indefenso. Así, correspondía a las fuerzas armadas, que dejaban de ser prescindentes en el juego político, asumir la conducción política del estado para adoptar las decisiones necesarias para garantizar la seguridad nacional y preservar los valores que la subversión comunista amenazaba (Velásquez Rivera, 2002). En uno de los trabajos considerados referenciales en este tema, Leal Buitrago explica lo antedicho indicando que las dos innovaciones principales de ese planteo fueron, por un lado, considerar que el control militar del estado —es decir, la intervención de los militares en un campo ajeno a su actividad profesional— era prerequisite esencial para el logro de sus objetivos; y por otro, la priorización del enemigo interno en desmedro del externo, aunque ambos obedecían a una lógica común: el comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética, y Cuba como representante regional (Leal Buitrago, 2003).

3. Tres casos de enfoques de seguridad nacional latinoamericanos que abarcan la cuestión del crimen organizado

A pesar de los cuestionamientos residuales que todavía se observan en algunos sectores de las sociedades latinoamericanas en torno al concepto seguridad nacional, que ideologizan el debate a partir de la referencia a la mencionada Doctrina de la Seguridad Nacional, en este espacio geográfico se ha intentado avanzar desde mediados de la década pasada en esta materia, con criterios actualizados. Claramente, subyace a esas tentativas la convicción que el concepto puede deconstruirse y resignificarse, adecuándose al actual panorama de seguridad. Dicho de otra manera, se considera que el concepto es susceptible de modernización, conforme se observa en otras latitudes, y que los escollos no son insalvables, toda vez que la Doctrina de la Seguridad Nacional dejó de tener vigencia hace cuatro décadas.

Los casos de México, Guatemala y Argentina reflejan esa intención de articular modernas concepciones de seguridad nacional, con pleno respeto a las libertades individuales y los derechos humanos⁴. Probablemente México constituya el mejor ejemplo, aunque Guatemala presenta un modelo por demás interesante y Argentina ha registrado notorios avances en los últimos tiempos. En los tres países, el estado ha explicitado su intención —al menos nominalmente— de combatir el crimen organizado. También en los tres casos, aunque con diferentes encuadres, la nueva concepción de seguridad incluye a la criminalidad organizada entre las fuentes de daño.

En la nación azteca hace ya tres décadas funciona el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Sin embargo, recién en enero de 2005 se crea el Consejo de Seguridad Nacional, mediante una ley que también estableció las funciones del Centro y una heterogénea agenda de riesgos, es decir, los temas de interés que delimitan la actuación del organismo (Herrera-Lasso, 2010). La ley en cuestión no considera a la seguridad nacional como una situación —abordaje éste que es el predominante—, sino que lo aborda desde una perspectiva dinámica. Así, hace referencia a:

“acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a: proteger al país

⁴ Como observación de contenido básicamente semántico, en el caso guatemalteco el concepto empleado es seguridad de la nación.



frente a riesgos y amenazas; preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación; mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno; defender al país frente a otros estados o sujetos de derecho internacional; y preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, 2019).

La agenda de riesgos establecida por ese instrumento jurídico confirma la naturaleza variada de las problemáticas que pueden ser abarcadas por ese concepto. Entre ellas, se incluyen: actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y actos ilícitos en contra del fisco federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, 2019). Además, esa agenda permite inferir que la idea mexicana de seguridad nacional alcanza los cuatro planos en que ha sido desglosada por Benítez Manaut (2010) la seguridad de ese país, en base a criterios de agregación geográfica: una seguridad interna que enfatiza en la preservación de la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho; segundo, la seguridad del espacio compartido con Estados Unidos y Canadá; en tercer término, la seguridad hemisférica, que incluye interacciones con los demás países del continente; finalmente, la seguridad en el plano internacional, vinculada con la forma de alcanzar y preservar los intereses nacionales en el mundo.

Tres años más tarde que en México, en su vecino meridional Guatemala se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. En sus considerandos, el Congreso justificó la iniciativa en la complejidad que plantean los riesgos y amenazas que enfrenta el país, demandando tanto una estrecha coordinación entre las instituciones competentes en los ámbitos —complementarios entre sí— de seguridad interna, externa, inteligencia y gestión de catástrofes, como un abordaje estatal comprensivo e integrado. La Ley Marco define a la seguridad de la nación como:

“el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos” (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, 2008).

En su articulado, este instrumento jurídico instituye un Consejo Nacional de Seguridad encabezado por el Presidente de la República, con capacidad de generar políticas y directrices en materia de seguridad, a la vez que establece la existencia tanto de una Agenda Estratégica de Seguridad como, a semejanza de México, una Agenda de Riesgos y Amenazas. La primera consiste en el mecanismo a través del cual el estado prioriza temas relevantes en materia de seguridad, identificando los instrumentos que se emplearán para tratarlos. La segunda, más específica y elaborada por el Sistema Nacional de Inteligencia, está constituida por la lista actualizada de amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, 2008).

Es por demás interesante la heterogénea lista de fenómenos que incluye la Agenda de Riesgos y Amenazas, elaborada en 2018 y actualmente en vigencia. Allí se reseñan un total de doce amenazas, cuatro de ellas nacionales y el resto de naturaleza transnacional. Las primeras incluyen hechos ilícitos cometidos por miembros de maras y pandillas; homicidios; contrabando y defraudación aduanera, y hurtos y robos. Entre las amenazas transnacionales que completan el listado constan el lavado de dinero y otros activos ilícitos; el tráfico ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos; el narcotráfico; la trata de personas; el tráfico ilegal de personas, y los ciberataques (Sistema Nacional de Inteligencia, 2018). Notoriamente la criminalidad organizada, en diferentes manifestaciones, domina el panorama guatemalteco en materia de seguridad nacional.

Como se anticipó, los progresos de la Argentina en este campo son recientes. La elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional y su aprobación por parte del poder ejecutivo, a fines del año 2019, constituyó el punto final de un proceso iniciado menos de un lustro antes e impulsado desde el ámbito gubernamental con un objetivo claro: contar con una estrategia integral que defina la forma en que los diversos organismos estatales encararán los desafíos actuales y cuáles serán sus roles específicos. Por otra parte, se especulaba con que esa estrategia, en tanto estuviera plasmada en un documento público, contribuiría a la construcción de consensos en el mediano y largo plazos (Morales Rins, 2018). Esto último todavía no se ha alcanzado, pues la iniciativa no ha sido sometida a la aprobación del Congreso.

La Estrategia fue elaborada por la Secretaría de Asuntos Estratégicos y considera que la seguridad nacional, entendida desde una visión integradora, “refiere a la responsabilidad primaria del estado de garantizar las condiciones de libertad, estabilidad, prosperidad y sustentabilidad para el ejercicio pleno de los derechos y garantías de todos los argentinos”, agregando que tales condiciones resultan esenciales para el desarrollo de una sociedad pacífica, democrática y plural (Morales Rins, 2018, p. 6). El documento en cuestión identifica cuatro objetivos generales de seguridad nacional: proteger a los argentinos, aprovechar las oportunidades que presenta el mundo, construir un bienestar duradero e impulsar la innovación tecnológica nacional. Al contrario que en los casos mexicano y guatemalteco, no explicita amenazas ni riesgos. Empero, identifica una serie de desafíos, discriminados según se inserten en los planos global o regional. En el segundo caso, los desafíos del marco regional incluyen el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2019).

Conclusiones

La criminalidad organizada en general, particularmente el fenómeno del narcotráfico en un sentido amplio, constituye una severa amenaza a la seguridad de las naciones latinoamericanas, sus sociedades y los individuos que las componen. Una amenaza de naturaleza transnacional y protagonizada por actores no estatales, que encuentra una de sus manifestaciones más nítidas en la violencia que genera, mayoritariamente en entornos urbanos. Una violencia física, social, generalmente directa, tanto instrumental como emocional.

La gravedad de este flagelo, aunada a la limitada eficacia de las políticas adoptadas hasta este momento para combatirlo, indican la conveniencia de plantear esa lucha desde un enfoque alternativo al usual. Incluso la Organización de Estados Americanos ha recomendado este modo de conducta, al momento de efectuar sus estudios prospectivos sobre la cuestión. Desde esa



perspectiva, considerando tanto la complejidad de la criminalidad organizada, como los magros resultados obtenidos en su combate, consideramos conveniente abordar este desafío de manera integral, desde una moderna concepción de seguridad nacional. Concepción ésta que incluya, complemente y articule las perspectivas tradicionales que suelen encuadrarse en la seguridad pública, con visiones más amplias de la cuestión desde el prisma de la seguridad ciudadana.

Las primeras enfatizan en la prevención y represión del delito, y la preservación del orden público. Las segundas gozan de fuerte arraigo en América Latina en función de su correspondencia con la idea de seguridad multidimensional consagrada por la OEA. Una aproximación al tema que nos ocupa desde el punto de vista de la seguridad ciudadana proporciona un adecuado encuadre para el análisis de tres factores que operan como facilitadores de la difusión y profundización de la criminalidad organizada en la región: la corrupción; la impunidad, íntimamente vinculada con las prácticas corruptas; y la fragilidad estatal, con su correlato de insuficiencias en materia de gobernabilidad. Específicamente en lo que hace al primero de estos factores, la corrupción, el abordaje debe tener en cuenta los difusos límites que existen entre criminales y funcionarios públicos, y reparar en que la colusión entre ambos actores no necesariamente es unidireccional, desde la organización criminal hacia el estado.

El concepto de seguridad nacional se revela apto para el abordaje integral que proponemos. Su evolución a lo largo del tiempo ha hecho que ya no se limite a amenazas de procedencia externa, que afectan los intereses vitales nacionales, planteadas sobre todo en clave militar. Por el contrario, rescata la heterogeneidad de amenazas y riesgos —militares y no militares— que enfrenta el estado moderno, ponderando tanto el ámbito externo como el interno, incluyendo amenazas transnacionales. Así, desde una concepción de seguridad nacional moderna y democrática pueden concebirse, diseñarse y ejecutarse políticas públicas contra el crimen organizado en general, y con mayor especificidad el narcotráfico, que combinen el clásico abordaje de seguridad pública con un enfoque desde la seguridad ciudadana que incluya el tratamiento de los tres facilitadores mencionados. Esta combinación debe plasmarse en una estrategia gubernamental integral y dotada de legitimidad.

América Latina exhibe iniciativas tendientes a adoptar una concepción moderna de seguridad nacional, en cuyo marco se diseñen e instrumenten estrategias integrales que articulen enfoques de seguridad pública y de seguridad ciudadana —los facilitadores identificados— en la lucha contra la criminalidad, especialmente el narcotráfico. Los casos de México y Guatemala, seleccionados a partir de un relevamiento no exhaustivo, a los que podría sumarse Argentina en el mediano plazo, confirman lo antedicho. De hecho, el crimen organizado se halla presente en la agenda de riesgos mexicana, la agenda de amenazas guatemalteca y los desafíos del marco regional argentino.

El éxito de estas iniciativas latinoamericanas, a las que podrían sumarse otras generadas en ese espacio geográfico en un futuro, está condicionado por una gran cantidad de variables, que difieren en cada caso. Su viabilidad, en cambio, parece descansar en dos pilares clave: una real decisión de las elites políticas en combatir la criminalidad, más allá del plano meramente declamativo, y una superación de la anacrónica Doctrina de la Seguridad Nacional, asociada a tiempos de la Guerra Fría. ●

Referencias

- Alcolea Navarro, D. (2012). Las nuevas estrategias de Defensa Nacional. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Opinión 68/2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEO68-2012_NuevasEstrategiasDefensaNacional_D.AlcoleaNavarro.pdf (01.12.19).
- Alda Mejías, S. (2016). El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado. *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 6/16. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado (20.04.20).
- Al da Mejías, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones* (pp. 123-153). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Arriagada, I. (2003). Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. En Carrión F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 109-132). Quito: FLACSO.
- Asuntos del Sur y Observatorio Latinoamericano de Política de Drogas y Opinión Pública (2015). *Estudio anual sobre Políticas de Drogas y Opinión Pública en América Latina*. Santiago de Chile: Asuntos del Sur & OPDOP.
- Bartolomé, M. (2017). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Bartolomé, M. (2019). Terrorismo y Crimen Organizado en Sudamérica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Investigación 02/19. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf (10.12.2019).
- Benítez Manaut, R. (2010). México: Seguridad Nacional, Defensa y Nuevos Desafíos. En Benítez Manaut, R. (coordinador). *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (pp. 153-204). San Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ungo.
- Briscoe, I. (2007). *Crimen y Droga en Estados Frágiles*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate.
- Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (2003). La violencia en América Latina y el Caribe. En Carrión, F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 59-107). Quito: FLACSO.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación (2019). *Ley de Seguridad Nacional. Última reforma publicada DOF 08-11-2019*. Honorable Congreso de la Nación, México, 8 de noviembre. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf (13.12.19).
- Carrión, F. (2003). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En Carrión, F. (editor). *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 13-58). Quito: FLACSO.
- Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto Número 18-2008*. Guatemala: Ministerio de Gobernación. Recuperado de: https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley_marco_d018-2008.pdf (13.12.19).
- Cepik, M. y Borba, P. (2011). Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 33(2), 375-405. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005>.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy.
- Curzio, L. (2007). *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- De La Corte Ibañez, L. y Giménez Salinas Framis, A. (2015). *Crimen.Org*. Barcelona: Ariel.
- Departamento de Seguridad Nacional (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. Madrid: Presidencia del Gobierno, Gobierno de España.
- Duncan, G. (2015). *Plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Ciudad de México: Debate.
- Enseñat y Barea, A. (2009). El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional. En Centro Internacional de Toledo por la Paz (editor). *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad* (pp. 9-20). Madrid: Ministerio de Defensa y CITPax.
- Farah, D. (2011). Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States. *Prism*, 2(3), 5-32. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/26469129?seq=1#metadata_info_tab_contents (09.09.18).
- Flores Pérez, C. (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Forgione, F. (2010). *Mafia Export*. Barcelona: Anagrama.
- Fuentes Vera, J. (2012). Hacia una política de Seguridad Nacional: elementos para la discusión. *Política y Estrategia*, 119, 91-130. DOI: 10.26797/rpye.v0i119.114.
- García Gallegos, B. (2010). Doctrinas, actores e instituciones, perspectivas jurídicas en el tema de seguridad en América Latina. En Vargas Velázquez, A. (compilador). *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (pp. 25-42). Buenos Aires: CLACSO.
- Garzón, J. (2013). La Diáspora Criminal. La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su



- expansión. En Garzón, J. y Olson, E. (compiladores). *La Diáspora Criminal* (pp. 1-26). Washington: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Gurney, K. (21.10.2015). Why are the World's Most Violent Cities in Latin America? *Insight Crime*. Recuperado de: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/why-world-most-violent-cities-latin-america> (22.04.20).
- Herrera-Lasso, L. (2010). Inteligencia y Seguridad Nacional. Apuntes y reflexiones. En Alvarado, A. y Serrano, M. (coordinadores). *Los grandes problemas de México. XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pp. 191-226). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Igarapé (2019). *Homicide Monitor*. Recuperado de: <https://homicide.igarape.org.br/> (20.12.19).
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo Jassir, M. (2015). El tránsito de la Seguridad Nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57(2), 287-299. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v57n2/v57n2a08.pdf> (04.12.19).
- Kupchan, Ch. (2010). *How Enemies become Friends. The Sources of Stable Peace*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Le Clerq, J. y Cháidez, A. (2018). Escenarios de impunidad en América Latina. En Gachúz Maya, J., Barana Castañeda, C. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (coordinadores). *Escenarios regionales contemporáneos* (pp. 181-221). San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla.
- Le Clerq, J. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (2018). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla.
- Leal Buitrago, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.05> (29.10.19).
- Lizarazo Vargas, N. (2010). Seguridad Ciudadana: policía para la democracia. En Vargas Velázquez, A. (compilador). *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (pp. 69-88). Buenos Aires: CLACSO.
- Miklaucic, M. y Naím, M. (2013). The Criminal State. En Miklaucic, M., Brewer, J. y Barnabo, G. (compiladores). *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp. 149-170). Washington: National Defense University Press.
- Morales Rins, J. (2018). Argentina: Estrategia de Seguridad Nacional y roles de las Fuerzas Armadas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 73-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.5>.
- Naim, M. (2012). Mafia States. Organized Crime Takes Office. *Foreign Affairs*, 91(3), 100-111.
- Organización de Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Orozco, G. (2006). El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, 72, 161-180. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_en_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales (11.11.19).
- Perez Gil, L. (2012). *Elementos para una Teoría de la Política Exterior*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rico, J. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Sánchez Lara, G. (2017). *Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla.
- Rojas Aravena, F. (2008). Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley. En Solís, L. y Rojas Aravena, F. (editores). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (pp. 95-107). Santiago de Chile: Catalonia.
- Ruggiero, V. (2009). *La Violencia Política*. Barcelona: Anthropos.
- Sampó, C. (2018). Vivir entre maras y grupos de exterminio: una aproximación a los más graves problemas de seguridad pública en El Salvador. En Correa Vera, L. (compiladora). *Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina* (pp. 95-108). San Salvador: Editorial SIEC.
- Sansó-Rubert Pascual, D. (2017). *Democracias bajo presión*. Madrid: Dykinson.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes Criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos*, 55, 25-44. DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>.
- Secretaría De Asuntos Estratégicos (2019). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, República Argentina.
- Sistema Nacional de Inteligencia (2018). *Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas*. Recuperado de: https://www.sie.gov.gt/portal/images/DocumentosVarios/anra/2018_ANRA.pdf (17.12.19).
- Smith, B. (2016). Public Drug Policy and Grey Zone Pacts in México, 1920-1980. En Caiuby Labate, B., Cavnar, C. y Rodrigues, T. (editores). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* (pp. 33-52). Switzerland: Springer.
- Szabo, I., Garzón, J. y Muggah, R. (2013). Violencia, drogas y armas. ¿Otro futuro posible? *Instituto Igarapé, Nota Estratégica* 8. Recuperado de: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/NE-08-Violencia-drogas-y-armas.pdf> (15.04.20).
- Velásquez Rivera, E. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia*, 27, 11-39. Recuperado de: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1723/1304> (11.11.19).
- Wainwright, T. (2018). *Narconomics*. Barcelona: Debate.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

