

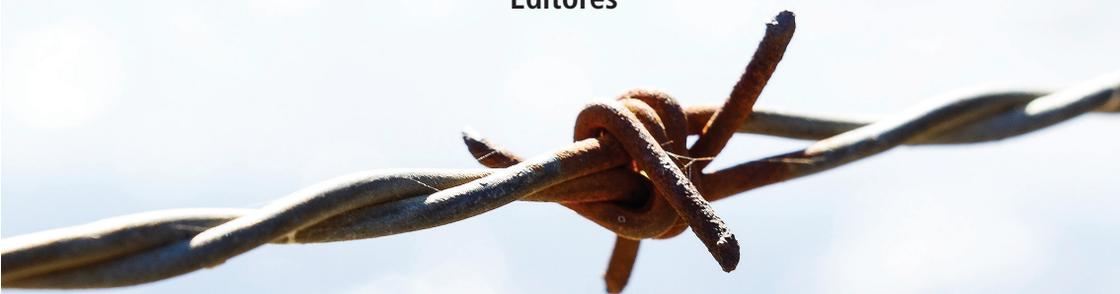
---

# CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL FRONTERAS Y ACTORES EN EL HEMISFERIO

---

Eva María Rey Pinto / Diego Rodríguez Samora

**Editores**





# CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL FRONTERAS Y ACTORES EN EL HEMISFERIO

Eva María Rey Pinto  
Diego Rodríguez Samora  
**Editores**



Catalogación en la publicación Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”  
Crimen Organizado Transnacional. Fronteras y actores en el hemisferio / Editores Eva María Rey Pinto  
y Diego Rodríguez Samora – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2020.  
Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 290 Páginas, ilustraciones; 15x23cm.

ISBN 10: 958-42-8893-8 ISBN 13: 978-958-42-8893-6

1. Crimen organizado transnacional en la frontera colombo brasileña: implicaciones para la seguridad regional 2. Organizaciones criminales en Brasil: principales rutas y fuentes de financiación con enfoque en Río de Janeiro 3. Frontera colombo-panameña: entre la diversidad, la pobreza y el crimen organizado transnacional 4. El transporte marítimo y las fronteras portuarias: contenedores y narcotráfico 5. Seguridad y cuidado: una mirada a la Mara Salvatrucha en el Triángulo del Norte 6. Análisis de la estrategia de blancos prioritarios para la contención y debilitamiento de los cárteles y la reducción de la violencia en México 7. El presente del narcotráfico colombiano y sus alianzas criminales transnacionales con cárteles mexicanos

THEMA: JKVG

DEWEY: 346.03

Título: Crimen Organizado Transnacional.  
Fronteras y actores en el hemisferio

ISBN 10: 958-42-8893-8

ISBN 13: 978-958-42-8893-6

Primera edición, 2020

© 2020 Editorial Planeta Colombiana S. A.

Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D. C., Colombia

#### Editores

© Eva María Rey Pinto

© Diego Rodríguez Samora

LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

© 2020 Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

Centro Regional de Estudios Estratégicos en  
Seguridad (CREES)

Carrera 11 N.º 102-50, Bogotá D. C., Colombia

#### Autores

© CR (Bra) Fabio Sampaio

© CR (Bra) Paulo Cezar Crocetti

© CN (RA) William Javier Palomino Vargas

© Paola Andrea Ruíz Rojas

© CN (RA) Samuel Rivera-Páez

© Juan Sebastián Pérez Morales

© Eva María Rey Pinto

© Camilo Quintero Toro

© Diego Rodríguez Samora

© Alfredo Fernández de Lara Gaitán

© Nadia Peralta Romero

Proceso de arbitraje:

Primer concepto

Evaluación: 07 de noviembre del 2019

Segundo concepto

Evaluación: 08 de noviembre del 2019

Impreso en Colombia

#### Revisión de textos

Vanessa Motta

#### Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial, ni institucional de la Escuela Superior de Guerra, de las Fuerzas Militares o del Estado Colombiano.





# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	15
NOTA EDITORIAL	19
Capítulo I	
CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN LA FRONTERA COLOMBO BRASILEÑA: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD REGIONAL	23
Introducción	25
1. La Triple Frontera Norte	27
2. Delincuencia en la región de la Triple Frontera	32
3. Tráfico de drogas y organizaciones criminales en la ruta del Solimões	35
4. Agendas de seguridad, acciones estatales y de la comunidad internacional	44
5. Conclusiones	53
Capítulo II	
ORGANIZACIONES CRIMINALES EN BRASIL: PRINCIPALES RUTAS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN CON ENFOQUE EN RÍO DE JANEIRO	55
Introducción	57

<b>1. Facciones Criminales</b>	<b>60</b>
a. Comando Rojo (Comando Vermelho - CV)	60
b. Primer Comando Capital (PCC)	62
c. Familia del Norte (FDN)	64
d. Tercer Comando Puro (TCP)	66
e. Amigos de los Amigos (ADA)	67
<b>2. Las rutas de las facciones criminales</b>	<b>68</b>
a. La ruta fluvial	68
b. La ruta aérea	69
c. La ruta terrestre	72
d. La ruta marítima	75
<b>3. Fuentes de financiación</b>	<b>78</b>
a. Estupefacientes	78
b. El robo de celulares	81
c. El mercado de cigarrillos	82
d. Robo de vehículos	84
e. Derivación clandestina	86
<b>4. Influencia política</b>	<b>87</b>
<b>5. Conclusiones</b>	<b>89</b>

### Capítulo III

<b>FRONTERA COLOMBO-PANAMEÑA: ENTRE LA DIVERSIDAD, LA POBREZA Y EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL</b>	<b>93</b>
<b>Introducción</b>	<b>95</b>
1. Contextualización histórica y geográfica de la frontera	96
2. Contextualización demográfica, social y económica de los habitantes de la zona fronteriza	97
3. Contextualización histórica del conflicto armado y del crimen organizado transnacional en la zona fronteriza del Urabá	99
4. Los actores del conflicto armado en el Urabá	101
5. Masacres: hechos que marcaron la historia del Urabá	104

6. Análisis de la situación actual del crimen organizado transnacional en la frontera colombo -panameña: narcotráfico y tráfico ilegal de migrantes	105
Narcotráfico	106
Movilidad humana: el drama migratorio de los ilegales a través de la frontera colombo-panameña	111
7. La acción de los Estados frente a la migración irregular	117
8. Conclusiones	118
Capítulo IV	
EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y LAS FRONTERAS PORTUARIAS: CONTENEDORES Y NARCOTRÁFICO	121
Introducción	123
1. Los puertos como fronteras marítimas	127
2. La securitización de la actividad marítima y del contenedor	131
3. Sobre el narcotráfico y el transporte de sustancias ilícitas por contenedor	137
3.1. Modalidades de narcotráfico marítimo	138
3.2. Los contenedores en el narcotráfico marítimo	140
3.3. Seguridad del contenedor	142
4. Iniciativas para prevenir el transporte de sustancias ilícitas por contenedor	145
5. Algunos aspectos del caso colombiano	150
5.1. Colombia en el contexto del transporte marítimo	150
5.2. La movilización de contenedores en Colombia	151
5.3. Colombia, el mercado de la cocaína y el uso de contenedores	153
5.4. Gobernanza portuaria y la seguridad de los contenedores en Colombia	155
6. Reflexiones finales	159

## Capítulo V

SEGURIDAD Y CUIDADO: UNA MIRADA A LA MARA SALVATRUCHA EN EL TRIÁNGULO DEL NORTE	163
Introducción	165
1. La Mara Salvatrucha en el Triángulo del Norte: ¿pandilla o crimen organizado transnacional?	168
2. La teoría de la ética del cuidado y el COT	175
a. El abandono familiar	177
b. Acceso a la educación y la falta de posibilidades laborales	180
c. Construcción de masculinidad	182
3. Conclusiones	184

## Capítulo VI

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE BLANCOS PRIORITARIOS PARA LA CONTENCIÓN Y DEBILITAMIENTO DE LOS CÁRTELES Y LA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO	187
Antecedentes del narcotráfico en México	189
1. Contexto político del México contemporáneo 2000-2016	192
2. México ¿conflicto criminal, contrainsurgente o guerra civil?	195
3. Algunas hipótesis que se han propuesto para explicar la violencia generada por el crimen organizado en México 2000-2016	198
4. Una década de la escalada de la violencia en México	199
5. La respuesta de la administración de Vicente Fox	203
6. La respuesta de la administración de Felipe Calderón	204
7. La estrategia de blancos prioritarios (objetivos de alto valor) como parte de la estrategia nacional de seguridad	207
8. El papel de Estados Unidos en la estrategia de blancos prioritarios	210
9. Análisis de estrategia de blancos prioritarios	212
10. Perspectivas sobre la violencia en México durante los próximos años	223
11. Conclusiones	224

## Capítulo VII

EL PRESENTE DEL NARCOTRÁFICO COLOMBIANO Y SUS ALIANZAS CRIMINALES TRANSNACIONALES CON CARTELES MEXICANOS	227
<b>Introducción</b>	<b>229</b>
<b>1. Principales debates en la comprensión de la evolución     del narcotráfico</b>	<b>230</b>
1.1. La Evolución en La lucha antidrogas en Colombia	230
1.2. La evolución en la lucha antidrogas en México	235
<b>2. Tendencias en las percepciones de los generadores de opinión     sobre vínculos entre OCT asociadas al narcotráfico</b>	<b>240</b>
2.1. Desde los medios de comunicación	240
2.2. Desde las instituciones de seguridad	245
<b>3. Discusión de los datos y reflexiones finales</b>	<b>256</b>
<b>Reflexiones finales</b>	<b>259</b>
 AUTORES	 263
REFERENCIAS	267



# PRESENTACIÓN

---

El presente libro: *Crimen Organizado Transnacional: fronteras y actores en el hemisferio*, busca realizar un diagnóstico del hemisferio en términos de los actores y las fronteras que se encuentran dentro de las dinámicas del crimen organizado transnacional. Este esfuerzo conjunto de investigación expone la importancia de entender qué está pasando en la región y cómo las instituciones estatales pueden enfrentar esta nueva amenaza que ha evolucionado y que preocupa a la región.

La globalización trajo enormes ventajas para el mundo, facilitó el intercambio de información, permitió la conexión y generó nuevos espacios para el comercio. Sin embargo, esto ha sido aprovechado por las economías ilegales para reproducir las cadenas delictivas de tráfico ilícito de armas, personas y drogas, principalmente. Esto se ha convertido en un problema que desborda la capacidad de los Estados del hemisferio, lo cual incentiva la cooperación en la región y se percibe como un reto compartido para ser enfrentado.

Entendiendo la naturaleza de dicha amenaza, este trabajo busca explorar el crimen organizado en Brasil, Colombia, el triángulo norte y México, desde el punto de vista de sus fronteras marítimas y terrestres. Esto, con el fin de entender la volatilidad que permite la condición porosa de los espacios fronterizos, lo cual potencia la amenaza y dificulta las maneras para combatirla. Adicional a esto, los trabajos exponen las

estrategias individuales y conjuntas en la región y la creación de nuevas propuestas.

Este libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL”, que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

# PRÓLOGO

---

Colombia tiene frontera con 11 países. En varios de estos, se combinan fronteras terrestres, marítimas e incluso fluviales. Esto representa una vasta extensión en términos de espacios fronterizos, lo cual genera que nuestro país tenga una geografía atractiva para el Crimen Organizado Transnacional. Una reflexión sobre el rol de las fronteras en este tipo de actividades delictivas resulta relevante a la hora de entender la expansión y fuerza que han desarrollado a través del tiempo las organizaciones criminales en el hemisferio, llegando a convertirse en una de las amenazas más poderosas hacia la seguridad y la gobernabilidad de los Estados.

Las fronteras se han convertido en espacios liminales que permiten el tránsito ilegal en sus distintas formas, gracias a su grandeza y porosidad, el control que se ejerce sobre ellas no ha logrado ser total. El reto que se muestra, para las instituciones estatales en todas sus formas, cada vez crece con más rapidez, afectando no solamente a Colombia sino también a todos los países con los cuales comparte una frontera. Representando así un enorme desafío conjunto en términos de cooperación y control en los pasos fronterizos. Dicha complicación también ha generado que distintos grupos criminales hayan consolidado poderosas alianzas, facilitando así el tráfico en cuanto a capacidades, recursos e influencias.

Teniendo en cuenta los lugares estratégicos que representan las fronteras y el peligro de los espacios vacíos, el interés por el estudio de las

dinámicas fronterizas se convierte en un tema necesario para la comprensión y enfrentamiento del Crimen Organizado Transnacional. Por esta razón, este libro resultado de un extenso trabajo de investigación llevado a cabo por académicos civiles y militares que, combinando conocimientos teóricos y prácticos, lograron realizar un mapeo importante sobre la situación en las fronteras no sólo colombianas, sino también en Centroamérica. Esbozando así la forma en que las organizaciones criminales actúan, se relacionan y crecen.

Este trabajo expone una mirada hacia las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, e introduce también el concepto de frontera virtual. Entendiendo cada una de las complejidades desde geográficas hasta sociales. Haciendo así reflexiones sobre la triple frontera en la Amazonía, la frontera con Ecuador y la frontera con Panamá, compilando los actores que hacen presencia, los delitos y cómo esto afecta a la seguridad. También las fronteras internas y los grupos delictivos propiamente en Brasil, al igual que en México y una reflexión sobre el complejo triángulo del norte y el paso de pandillas a organizaciones de crimen organizado.

Sumado a esto, también se buscó realizar otras reflexiones sobre el tema con otros espacios como las fronteras marítimas y el caso de los contenedores, haciendo un énfasis en el concepto de fronteras virtuales, que se materializan en el intercambio comercial y que imponen un reto al generar que cualquier país que tenga comercio con Colombia, también sea considerado como fronterizo, lo cual es aprovechado por las organizaciones de crimen transnacional.

Este panorama que expone el presente libro representa una preocupación por aportar al conocimiento sobre el fenómeno del Crimen Organizado Transnacional, a la discusión sobre sus significados y sobre la magnitud de la presencia en la región. Preocupación que cada vez está más latente en los Estados Latinoamericanos y en la potencia norteamericana. Este esfuerzo de investigación es el inicio de un trabajo conjunto entre investigadores de distintas nacionalidades que trabajan en ámbitos de la Defensa y Seguridad de sus naciones, y que buscan crear propuestas con el fin de mitigar esta amenaza que azota a la región.

Finalmente, se puede evidenciar que estas propuestas tienen diferentes enfoques y puntos de vista, los cuales a lo largo del libro construyen apuestas a corto, mediano y largo plazo para combatir al Crimen Organizado Transnacional de manera inmediata y progresivamente de raíz; con estrategias que responden a cada uno de los contextos particulares, incluyendo sus necesidades y particularidades.

*Mayor General Helder Fernán Giraldo Bonilla*  
*Director Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"*  
2020



# NOTA EDITORIAL

---

En la actualidad, las amenazas a la soberanía de los estados cada vez son más complejas e híbridas. Esto quiere decir que cada vez más, se cruzan las líneas entre los ámbitos tradicionales de la defensa y la seguridad, entre lo doméstico, nacional, regional e internacional. Lo cual está causando un dilema para los gobiernos para poderlos enfrentar, ya que es difícil caracterizarlos, pero además las soluciones desafían las soluciones tradicionales. ¿Corresponden a la defensa? ¿Corresponden a la justicia?, ¿Corresponden a las relaciones internacionales?, ¿Corresponden a las políticas económicas? Precisamente, este dilema los hace tan peligrosos porque operan y maniobran en esos espacios grises que no se encuentran tan bien definidos. Mientras seguimos debatiendo y luchando sobre este dilema, ellos siguen avanzando sus negocios y causas, poco a poco erosionando a la soberanía y el dominio de los estados.

Entre las amenazas más importantes es el crimen transnacional. En el hemisferio occidental este fenómeno ha tenido de pronto el impacto más importante sobre el debilitamiento de la democracia y la gobernanza en la región. El crimen transnacional aumenta exponencialmente la violencia en los diferentes países. De hecho, las tasas de homicidio en los diferentes países del hemisferio occidental son los más altos del mundo. Varios países de la región que supuestamente están en paz tienen tasas de homicidio más altas que otros países extra-regionales que están oficialmente en guerra.

El crimen transnacional tergiversa las economías de la región y acaba con varios aspectos de la economía legal. Dentro de este aspecto, neutraliza o hace imposible programas de desarrollo para la población más pobre en los diferentes estados miembros, cosa que dificulta la extensión de la gobernanza a diferentes partes de los territorios nacionales y provoca el desplazamiento masivo de población. Esta falta de gobernanza crea las condiciones para la infiltración o dominio del crimen transnacional y perpetúa el círculo vicioso en que se encuentran varios estados.

De hecho, el crimen transnacional no busca ni necesita en control del estado, pero si busca y necesita un estado perpetuamente débil para hacer prosperar su negocio o propósito. Podríamos decir que, en varios países de la región como México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia y Brasil, entre otros, hay una especie de co-gobierno en regiones importantes de su territorio nacional, donde existe el estado formal, pero paralelamente, en esas regiones, existe fuerte presencia de los grupos criminales que ponen las condiciones al estado formal y mandan con libre albedrío.

Ese fenómeno no puede quedar en equilibrio. Dominará el estado formal o dominará el poder criminal, y ahora cada vez más vemos el fortalecimiento de la criminalidad y el debilitamiento del Estado. Cada vez más, el 'Estado paralelo' se está volviendo el poder real, controlando la seguridad, las cortes, la economía y finalmente la política. El problema, al final, es que este poder criminal, no es un poder democrático sino un poder autoritario, monopólico, macabro y arbitrario. Atenta en contra de todo lo que se ha buscado durante los últimos siglos de la humanidad. La libertad se ha vuelto libertinaje, que al final nos volverá al cautiverio y la pobreza de las mayorías, ya no por reyes o dictadores, si no por capos mafiosos. Atenta en contra las mismas raíces y razones de ser de nuestros Estados Americanos: la Libertad, la Democracia y la Justicia.

Estamos ante una amenaza grave, y una que tenemos que combatir si queremos mantener la causa de nuestros próceres. El primer paso para luchar en contra de este fenómeno es conocerlo, entender sus verdaderas dimensiones. Esto nos permitirá tener los criterios para los debates pertinentes y adoptar las políticas acertadas para reducir sus efectos y

mantener la soberanía de nuestros estados. Este volumen busca eso, un diagnóstico del fenómeno regional. Dentro de sus líneas de investigación, busca delinear cómo las fronteras sirven como espacio en qué se facilita la actividad criminal, donde se proyecta al crimen organizado transnacional; como espacio poroso, in-gobernado, sin presencia estatal y desarticulado del centro. También busca mostrar las relaciones entre los grupos colombianos y los grupos de otros países hemisféricos. Revela las dinámicas y organizaciones criminales en Latinoamérica más representativas y, finalmente, muestra cómo el crimen organizado transnacional amenaza a la defensa y seguridad de los Estados en Latinoamérica y de los Estados Unidos. Por lo tanto, esta obra es una importante contribución para poder entender la amenaza que nos está enfrentando y que aporta para empezar a buscar las soluciones necesarias para restaurar la gobernanza, la democracia, la paz y la tranquilidad que todos tanto anhelamos.

*David Spencer, PhD*

*Profesor asociado*

*Centro de Estudios Hemisféricos en Defensa "William J. Perry"*



# CRIMEN ORGANIZADO TRANS- NACIONAL EN LA FRONTERA COLOMBO-BRASILEÑA: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD REGIONAL \*

---

*Coronel (Bra) Fabio Sampaio*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL” del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia..



## Introducción

La humanidad vive un momento único en su historia. La actualidad se ha caracterizado por incógnitas y paradojas. Hoy se ve un amplio reordenamiento del sistema internacional, con efectos altamente positivos en la sociedad, pero que se ha relacionado con tendencias preocupantes de desestabilización. Las nuevas tecnologías, al tiempo que permitieron una mayor aproximación entre las diversas comunidades, con el aumento de las relaciones sociales y económicas, también crearon espacio para nuevos desafíos en el campo de la seguridad y la defensa. En este sentido, Huntington (1996) ha advertido que:

Las administraciones estatales han perdido en gran medida la capacidad de controlar el flujo de dinero que entra y sale de su país y cada vez les resulta más difícil controlar el movimiento de ideas, tecnología, bienes y personas. Los límites del estado, en resumen, se hicieron cada vez más permeables (p.37)

La delincuencia, en sus diversas esferas de actividad, encontró en este proceso de transformaciones rápidas el suelo fértil para expandir sus actividades, ampliándolas desde el nivel local a una dimensión transnacional, con un aumento exponencial en sus ganancias. Las organizaciones criminales, al ampliar sus acciones en diferentes países, conectándose entre sí y estableciendo una red compleja de relaciones cooperativas y competitivas que se alternan con los intereses en juego, han hecho que se convierta el llamado Crimen Organizado Transnacional (COT) en una amenaza para el Estado, particularmente para aquellos con mayor fragilidad en su estructura institucional.

Dentro del contexto suramericano, estas estructuras criminales encontraron algunas facilidades: el entorno geográfico, con altas cadenas montañosas y bosques densos, que dificultan la inspección; la incapacidad de los Estados subcontinentes para estar presentes y ser efectivos en todo su territorio, crea áreas favorables para el establecimiento de estos grupos; y la vulnerabilidad social de la mayoría de las poblaciones latinoamericanas proporciona al COT mano de obra casi ilimitada. También se debe tener en cuenta que la cocaína, una de las principales fuentes de ingresos para el COT, se produce a partir de una planta nativa de los Andes, y tres países del continente (Colombia, Perú y Bolivia) dominan casi toda la producción mundial de esta droga. En este entorno de dificultades para la acción del Estado y factores favorables a la actividad criminal, se encuentra la región de la triple frontera Brasil - Colombia - Perú, donde, además de los factores ya mencionados; la superposición de autoridades, con diferentes regímenes legales y estructuras de seguridad frágiles, la proximidad de los centros de producción de cocaína y la facilidad del flujo de drogas a través del río, crean condiciones extremadamente positivas para el COT. Como resultado, importantes organizaciones criminales transnacionales, con negocios que abarcan las más diversas tipificaciones delictivas, se han establecido en la región, donde disputan espacio con grupos locales, aumentando significativamente los indicadores de violencia del área.

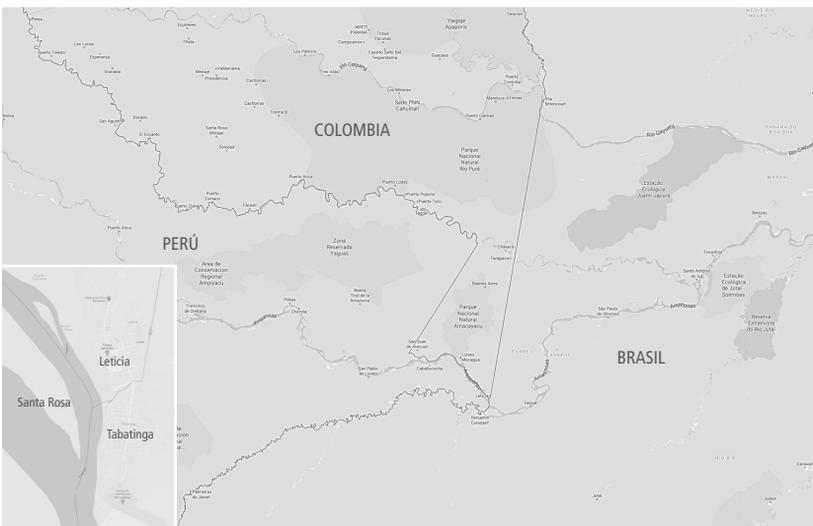
Paiva (2019) afirma que el tráfico de drogas en América Latina ha sido, desde su inicio, un fenómeno social transnacional que involucra políticas de control fronterizo entre países productores y consumidores. En un intento por restablecer su posición, los Estados involucrados han desatado una serie de medidas y han creado proyectos que les permitirán ser más efectivos en la Triple Frontera, reduciendo así, de una manera general, los impactos que la actividad criminal ha tenido en la economía y la sociedad local. Por lo tanto, están en marcha iniciativas unilaterales, cooperación bilateral e incluso acuerdos multilaterales, con la participación de las fuerzas armadas, la policía, la judicatura, la salud, la educación y otras entidades, que con un enfoque amplio e integrado buscan una solución efectiva para el problema.

Este capítulo busca estudiar los temas de la Triple Frontera Brasil - Colombia - Perú, caracterizando inicialmente el área, su evolución histórica y socioeconómica, para posteriormente presentar la acción de las diversas organizaciones criminales presentes en la región: sus actividades principales, formas de actuación, rutas de tráfico e impactos, terminando con medidas tomadas por los Estados interesados, ya sea internamente o en conjunto con otros países, para contener esta amenaza significativa al orden internacional planteada por la delincuencia organizada transnacional.

## 1. La Triple Frontera Norte

Trapezoido amazónico, Triple frontera norte y Triple frontera son los nombres comúnmente utilizados para referirse a la región de cruce fronterizo de Brasil, Colombia y Perú, que abarca parte del estado brasileño de Amazonas, el departamento colombiano de Amazonas y el departamento peruano de Loreto. “Esta región es uno de los principales puertos de entrada de cocaína en territorio brasileño”. (Baleiro y Nascimento, 2015, p. 86).

**Figura 1.** Triple Frontera Brasil, Colombia, Perú



Fuente: Comando de Fronteira do Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva

La población local, bastante heterogénea, es de aproximadamente 150 mil personas, según datos presentados por Balieiro y Nascimento (2015), concentrándose principalmente en las ciudades de Tabatinga, Benjamim Constant y Atalaia do Norte (Brasil); Leticia y Puerto Nariño (Colombia) y Santa Rosa, Caballocha e Islandia (Perú). En 1776, los portugueses construyeron, en la confluencia de los ríos Javari y Solimões, el Fuerte São Sebastião de Xavier, con el objetivo de consolidar la posesión portuguesa y controlar la navegación en el área. Esta fortificación dio lugar, años más tarde, a la ciudad de Tabatinga. Ya Leticia surge con el Puesto Militar de San Antonio, construido por los peruanos en 1867. Con la firma del Tratado Salomón-Lozano de 1922, que establece los límites entre Perú y Colombia, se convirtió en parte del territorio de este último. Sin embargo, en 1932, un grupo de peruanos se rebeló e invadió Leticia. El episodio desencadenó un conflicto armado entre los dos países. Las negociaciones de paz, materializadas en el Protocolo de Río de Janeiro, de 1934, reafirmaron el tratado de 1922.

Santa Rosa, en el lado peruano, es la ciudad más reciente. A principios de la década de 1970, los agricultores comenzaron a cultivar arroz en la orilla peruana del río Amazonas. Las plantaciones estaban creciendo y algunas se convirtieron en campos de caña de azúcar. La organización de las familias residentes allí originó la ciudad de Santa Rosa de Yavarí, que fue reconocida oficialmente en 1974. La vocación agrícola prevalece hasta hoy, siendo la localidad responsable de una porción importante de los productos agrícolas que se consumen en la región. Aunque, el extractivismo fue el motor de la economía local hasta principios del siglo XX, especialmente el látex. Con el final del ciclo del caucho a mediados de la década de 1920, la explotación maderera creció en importancia. La regulación ambiental, así como la creación de reservas indígenas y de áreas de preservación han llevado a una disminución de la producción y a una crisis en la economía regional.

A partir de la década de 1970, el cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína para satisfacer la demanda del mercado estadounidense alteraron profundamente las relaciones socioeconómicas en el área. Según Paiva (2019) la distancia y los problemas enfrentados por los mer-

cados nacionales para abastecer a la región crearon varios intercambios transfronterizos que llevaron a las poblaciones de la triple frontera a buscar formas de adaptar localmente las circunstancias a sus necesidades y posibilidades. En este sentido, el negocio de la cocaína, con una compleja red de proveedores, trabajadores de diversas especialidades, sucursales y servicios, se ha convertido en una oportunidad, y las buenas oportunidades de empleo son escasas, especialmente para los jóvenes.<sup>1</sup>

En cuanto a los aspectos fisiográficos, la economía de la región de la Triple Frontera es extremadamente dependiente de los ríos. Sin acceso por carretera, representan la principal vía para el desplazamiento de personas y para el comercio. El otro modo disponible es el aéreo, sin embargo, tiene un costo muy alto en comparación con el fluvial. El río Solimões, que bordea Tabatinga y Leticia, es la principal vía fluvial de la región. Según Euzébio (2014):

Tiene 1.630 km navegables y está abierto a buques mercantes, que pueden navegar a través de su lecho hasta la ciudad de Iquitos (Perú). Viajan desde pequeñas cargas, en grandes cantidades para satisfacer las necesidades de las poblaciones ribereñas, hasta vagones y contenedores, incluidos productos derivados del petróleo que abastecen a la población ribereña en el suministro de plantas termoeléctricas (p.6).

También son dignas de mención las rutas fluviales de Caquetá-Japurá, Putumayo-Içá y Marañón-Amazonas, ampliamente utilizadas desde el siglo XVII, ya sea como rutas de contrabando, rutas de exportación de caucho y madera, o para el tráfico de narcóticos de las regiones productoras de Perú y Colombia.

Debido a factores fisiográficos y baja densidad de población, la presencia del estado en la región siempre ha sido pequeña. A partir de la década de 1980, Brasil, Colombia y Perú, los cuales buscaban combatir

---

1 El mercado de drogas ilegales carece de personas capacitadas para actividades rutinarias, como empaquetar las drogas. Hay insumos además de la hoja de coca, y todos ellos deben ser adquiridos a través de la acción de personas que ganan su dinero proporcionando algún tipo de apoyo para el tráfico de cocaína. Y las personas en contacto con estas actividades no creían que fueran delincuentes o se encontraban haciendo algo mal. Es poco probable que las personas que se dedican al tráfico de drogas obtengan los beneficios que ofrece el negocio del narcotráfico en otras formas de trabajo, lo que ayuda a explicar la gran influencia que ejerce el narcotráfico en la comunidad local.

el desempeño de la delincuencia transnacional organizada, invirtieron en infraestructuras e instituciones, intensificando la acción institucional en esta franja fronteriza.

Las tablas 1 y 2 muestran las principales instituciones actualmente presentes en Tabatinga y Leticia, respectivamente:

**Tabla 1.** Principales instituciones en Tabatinga por año de instalación

Instituciones y Empresas	Año	Instituciones y Empresas	Año
Pista de aterrizaje pequeña	1965	Tribunal de Justiça do Trabalho	1989
Comando de Frontera de Solimões/8º Batallón de Infantería de Selva	1967	Inspetoria da Receita Federal	1991
Puerto de Tabatinga y Banco do Brasil	1976	Delegacia de Polícia Federal Tabatinga	2000
Bradesco	1978	Universidad del Estado del Amazonas	2003
Aeropuerto Internacional (INFRAERO))	1980	Ministério Público Federal y Justicia Federal	2004
Hospital de Guarnición de Tabatinga y 9º Distrito Naval	1982	Caixa Econômica Federal	2007
Municipio de Tabatinga, instalación	1983	Foro de Justicia del Distrito de Tabatinga	2008

Fuente: Eusebio, E. F., (2014), a partir de trabajos de campo.

**Tabla 2.** Principales instituciones en Leticia

Instituciones y Empresas	
Aeronáutica civil y Apostal	Departamento de Policía Nacional
Armada Nacional y Colegio Naval de Leticia	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Banco Agrario de Colombia y Banco de la República	Hospital San Rafael de Leticia e Instituto de Seguros Sociales-ISS
Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Defensa Civil	Inspección Fluvial

Instituciones y Empresas	
Comando Unificado del Sur (Ejército) y Batallón de Infantería de Selva N° 50 y N° 26	Secretaría de Educación y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Departamento Administrativo de Seguridad-DAS	Contraloría General de la República y Procuraduría Departamental
Universidad Nacional (Instituto IMANI)	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)

Fuente: Eusebio, E. F., (2014), a partir de trabajos de campo.

Esta intensificación puede entenderse por haberse cambiado el enfoque en el tráfico de drogas: los Estados y la sociedad, en general, han empezado a ver el problema de las drogas no solo como un caso de sanidad pública, sino también como una amenaza a la seguridad pública y a la soberanía nacional.

La mayor supervisión y los cambios en las relaciones sociales y económicas que se han producido desde la década de 1990 han traído una nueva dinámica a la región. El narcotráfico continuó siendo un componente importante de la vida cotidiana local, dominando el debate, las políticas y las acciones institucionales, mientras que, entre las estructuras ilegales, los esquemas grandes, medianos y pequeños empezaron a vivir juntos, encontrando formas de cooperación o resolviendo violentamente los conflictos existentes.

Actualmente en la Triple Frontera, varias fórmulas económicas compiten por el espacio. Como las peculiaridades locales obstaculizan el desarrollo de la economía formal, muchas personas buscan su sustento en la economía informal, lo que en última instancia facilita el crecimiento de la economía ilegal, ya que la línea entre estos dos modelos es muy delgada. Como resultado de esta proximidad, las personas que están en contacto con el mundo de las drogas no se les considera delincuentes e incluso existe cierta simpatía entre la población y aquellos que practican economías ilegales y economías informales. Esta falta de percepción de ilegalidad, junto con las dificultades geográficas y la fragilidad institucional, hacen de la región un territorio muy favorable a la acción del crimen organizado transnacional.

## 2. Delincuencia en la región de la Triple Frontera

Después de la caída del Muro de Berlín, el control estatal no pudo mantener el ritmo de la globalización económica. Como resultado, la apertura y el crecimiento sin precedentes en el comercio, las finanzas, los viajes y las comunicaciones ha creado un crecimiento económico y bienestar para las personas, pero también ha dado lugar a enormes oportunidades para que los delincuentes expandan sus negocios.

El crimen organizado se ha diversificado. Se ha vuelto global y alcanzó proporciones macroeconómicas, convirtiéndose en una importante amenaza para los estados. Se está infiltrando en la política y la economía, obstaculizando el desarrollo y socavando la gobernanza.

La Triple Frontera amazónica coexiste con las redes internacionales de tráfico de drogas desde el año 1970. De acuerdo con los estudios Paiva (2019), “un informe oficial de 1973 declaró que por su aeropuerto [Leticia] salían 1.200 kilos de alcaloide [cocaína] cada año” (p.5).

Se pueden identificar dos modelos productivos. Uno que se extendió desde principios de la década de 1970 hasta la década de 1990, a lo que Machado (2002) señala que Perú y Bolivia se establecieron en el cultivo y como proveedores de hojas de coca y pasta base, mientras que Colombia se dedicó a la producción de cocaína, estableciendo un proceso de producción transnacional. Y otro, de la década de 1990, en el que toda la cadena de producción comenzó a establecerse en cada uno de los países productores.

Ya en el primer período, las vías fluviales de la región de la Triple Frontera adquirieron gran importancia en el transporte de los insumos producidos en Perú y Bolivia a los laboratorios de los departamentos colombianos de Caquetá, Putumayo y Guaviare. Como resultado, un gran volumen de dinero comenzó a circular por toda la región. Surgió el Cartel de Leticia, encabezado por Evaristo Porras Ardilla, quien se convirtió en el principal proveedor del Cartel de Medellín, de Pablo Escobar. La ciudad de Leticia durante este período ha experimentado un gran desarrollo, con la economía local impulsada por el dinero del tráfico.

El crecimiento en el número de sucursales bancarias en la región amazónica sugiere que las redes internacionales de tráfico han estado llevando a cabo operaciones financieras en la región al menos desde la década de 1980. Según una investigación realizada por Machado (2001), el número de sucursales en los estados brasileños de Rondônia, Acre y Amazonas, que abarcan la frontera amazónica con Bolivia, Perú y Colombia, crecieron un 76% entre 1981 y 1985. La tasa nacional en el período fue del 26,6%. Para el estado de Amazonas, donde se encuentra la Triple Frontera, el crecimiento fue del 38%.

Es interesante notar que el mayor crecimiento se produjo en ciudades con menos de 25.000 habitantes, poca presencia estatal, trabajadores con salarios bajos y una economía frágil. En este universo, el número de sucursales aumentó 58% en el estado de Amazonas.

Si se considera que la producción de coca y cocaína casi se duplicó durante este mismo período, generando operaciones financieras para costear actividades y lavar ganancias, y que en la región solo estos bancos brasileños estaban vinculados al sistema financiero internacional, concluiremos que esta expansión está relacionada al crecimiento del narcotráfico. De hecho, este fue un período de crisis financiera y estancamiento económico en los países de la región.

Más tarde, en respuesta a los cambios en la situación regional e internacional, el narco negocio tuvo que adaptarse. A mediados de los años 90, cuando aumentó la lucha contra el tráfico de drogas en Colombia, los principales carteles, incluyendo el de Leticia, fueron desmantelados. Con una economía fuertemente dependiente de los recursos financieros del tráfico, la región experimentó una grave crisis en su economía.

Entre finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, comenzó a notarse una nueva tendencia. Colombia pasó a presentar grandes áreas de cultivo, concentrando todas las etapas de producción y consolidándose como el principal productor y exportador. Al mismo tiempo, Perú y Bolivia también aumentaron sus laboratorios de cocaína. La metodología transnacional fue reemplazada por un proceso que buscaba concentrar todas las etapas dentro de los límites territoriales de los países.

Durante este período, las exportaciones, que se concentraban principalmente en los consumidores estadounidenses, encontraron nuevos mercados en Europa y, en menor medida, en África. Como resultado, se establecieron nuevas rutas a través del territorio brasileño y las vías fluviales de la Triple Frontera, que se utilizaban principalmente para transportar hojas de coca y pasta base desde Bolivia y Perú a los laboratorios colombianos, pasaron a ser utilizadas intensamente para el flujo de producción de pasta base y clorhidrato de cocaína al mercado exterior.

Ríos, carreteras locales, aeropuertos y pistas de aterrizaje clandestinas se han convertido en parte de la logística intermodal del tráfico. Barcos y pequeños aviones conectaban las áreas productoras, los valles de los principales afluentes del río Amazonas, el estado escasamente ocupado del Amazonas y el Océano Atlántico para llegar a nuevos mercados.

Una porción significativa de la cocaína que previamente llegaba a los Estados Unidos a través del Pacífico y el Caribe se transfirió a esta ruta, lo que aumentó la importancia del territorio brasileño y la Zona de la Triple Frontera para las organizaciones criminales. En la década de 1990, la incautación promedio anual de cocaína en la Triple Frontera alcanzó las 5.24 toneladas, más de cinco veces el promedio de la década de 1980.

Otro efecto de este cambio en el modelo de producción y comercialización fue la aparición de asociaciones del tráfico de drogas y el contrabando en la cuenca del Amazonas. El oro, los productos de la electrónica, los suministros químicos, los aviones pequeños y los automóviles robados fueron sacados de Brasil de contrabando a cambio de pasta base, cocaína y armas.

En su operación, el negocio del tráfico eventualmente se conecta con otros delitos. El satisfacer las demandas de los mineros, por ejemplo, se vincula a las zonas ilegales de minería y prostitución creadas por estos. Los grandes recursos generados por el narcotráfico exigen prácticas de lavado de dinero. Por lo tanto, adquirir comercios o empresas de servicios en la región de la Triple Frontera se ha convertido en un camino. También durante las campañas electorales se puede observar la realización de acuerdos que permiten a los traficantes lavar dinero.

Transportar cocaína desde la Triple Frontera a los mercados nacionales e internacionales es el principal problema del narcotráfico en la región. De ahí la diferencia de precio de 1 gramo de cocaína en Tabatinga con el precio de esta misma cantidad de drogas en Lisboa, por ejemplo. Según los estudios de Paiva (2019), el kilo de pasta base de cocaína vale de 7 a 12 mil reales en Manaus. Cuando llega a las ciudades del Nordeste brasileño, vale 20 mil reales y en Europa puede costar hasta 60 mil euros.

El gran volumen de la droga transportada por el agua estimuló la presencia de piratas en los ríos amazónicos. Con sede en la región de Iranduba y Manacapuru, robaron envíos de drogas antes de su llegada a Manaus. Otro punto de ataque contra los envíos fue entre las ciudades de Tefé y Coari. Estos piratas, al tomar posesión de la droga, exigen rescates o negocian con otros traficantes. Su acción se ha convertido en un problema para el tráfico. La Familia del Norte (FDN), una organización de Manaus, ha invertido en armas grandes para mejorar sus esquemas de seguridad de transporte. Otros grupos a menudo usan pistoleros contratados para proteger sus envíos.

Además de la amenaza de los piratas, las acciones de otros traficantes y policías corruptos también afectan el transporte de drogas. La disputa sobre el control de los ríos es tan grande que hay informes de que el Primer Comando de la Capital (PCC), un grupo con orígenes y características muy urbanas estaba contratando a ex guerrilleros de las FARC, con experiencia en combate en el área de selva, para enfrentar la FDN y así tratar de asumir la hegemonía en la ruta del Solimões.

### 3. Tráfico de drogas y organizaciones criminales en la ruta del Solimões

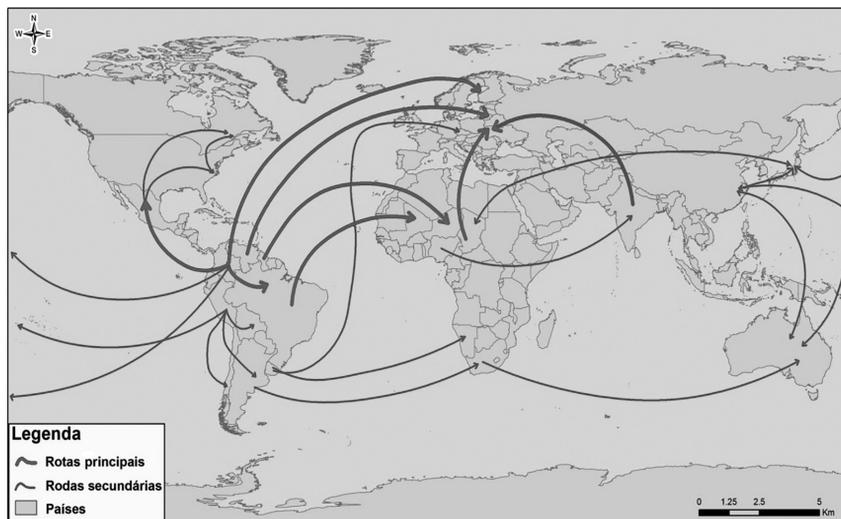
Con la intensa lucha contra el narcotráfico desencadenada desde la década de 1990, se llegó el comienzo de la década de 2000 con la percepción de que los carteles tradicionales ya no tenían la misma fuerza. Lo que se observaba era la acción de grupos más pequeños que competían por los mercados locales y por la ruta del río Solimões.

En el contexto colombiano, la sospecha de financiamiento de la campaña de Ernesto Samper (1994-1998) por parte del Cartel de Cali llevó a este presidente a estar, a lo largo de todo su mandato, bajo la presión de los Estados Unidos. Un resultado fue el logro de una de las mayores destrucciones de áreas de cultivos ilícitos en la historia colombiana. También se llevaron a cabo acciones que condujeron al arresto de los jefes de ese cartel. Durante este período, se firmaron acuerdos bilaterales, como el Plan Colombia, y se tomaron medidas judiciales, como el restablecimiento de las extradiciones en la Constitución y el aumento de las sanciones.

Sin embargo, a pesar del dismantelamiento de los carteles y la reducción de los cultivos, se descubrió que el tráfico de drogas ha adquirido una nueva configuración, con una mayor fragmentación del comercio y la vinculación de estos grupos a las redes mundiales del crimen organizado. En este modelo, las organizaciones más pequeñas y dispersas se han convertido en empresas que se especializan en parte del ciclo de producción o comercialización de drogas, lo que ha dificultado el trabajo de identificación de las autoridades. El desempeño reciente de las diversas organizaciones criminales presentes en la Triple Frontera tiene la voluntad de evitar la confrontación con las fuerzas policiales. Los traficantes adoptaron la estrategia de evadir confrontaciones directas para permitir una mayor integración con la sociedad local, creando así una capa de respeto que les permitiría ocultar sus actividades y no despertar sospechas sobre la fuente de sus ganancias.

En Brasil, una operación lanzada por la Policía Federal (Operación La Muralla) en 2015 sacó a la luz un gran esquema operado por una organización en el estado de Amazonas, la Familia del Norte (FDN). Las investigaciones revelaron el tráfico de grandes cantidades de cocaína desde la triple frontera, a través de Manaus, ciudades del noreste de Brasil y desde allí a Europa.

**Figura 2.** Rutas internacionales del tráfico de cocaína



Fuente: UNDOC (2013), adaptado de Couto (2016).

Los informes (Policía Federal, 2019) de la operación revelan la incautación de aproximadamente 2,2 toneladas de drogas, valoradas en ese momento en 18 millones de reales. Este gran volumen fue transportado desde compartimentos preparados en grandes vasos. La FDN protegió sus envíos mediante la adopción de estrictas medidas de contrainteligencia respaldadas por aplicaciones de mensajería.

Aún en el curso de las investigaciones, quedó claro que los esquemas de transporte apoyaban una estructura más grande. Según los hallazgos de la Policía Federal, la FDN es hoy la tercera organización criminal más grande de Brasil, y mantiene con Comando Rojo (CV en la sigla en portugués), una organización criminal de la ciudad de Río de Janeiro, una relación de asociación para beneficio mutuo.

La historia de la FDN es relativamente reciente. Según la Policía Civil del Estado de Amazonas (2017):

El crimen organizado en el estado del Amazonas se consolidó con el nacimiento de grupos especializados en el tráfico de drogas y se originó a prin-

cipios de la década de 2000, una década después del surgimiento de las primeras facciones de drogas en el país. La expansión de las empresas locales atrajo el interés de las organizaciones criminales nacionales, transformando la realidad de los puntos de venta de sustancias ilegales restringido a los barrios del centro urbano más grande del estado (Manaus) en auténticos consorcios de facciones vislumbrados por el dominio del negocio ilícito de la ciudad y sus alrededores. (p. 16)

De estas fusiones entre grupos locales y nacionales nacieron “franquicias” con estructuras y procedimientos muy cercanos a sus inspiradores, el CV y el PCC. En este período dos organizaciones ganaron prominencia: el Primer Comando del Norte y los Amigos de Amazonas. La consolidación de estos dos grupos en una sola estructura dio lugar a la FDN. La iniciativa tenía como objetivo fortalecer el tráfico en las cercanías de Manaus y la expansión de su distribución a los estados vecinos. La medida en que se sintió sedimentada, la FDN buscó ampliar su posición con el comercio internacional y negociaciones más estrechas con las áreas productoras.

En poco más de un año, la FDN se estableció como la facción más grande e influyente de la región norte. En 2013 se organizó siguiendo las líneas de los principales grupos del país, con una estructura jerárquica organizada en un ‘comando’, que tenía la última palabra sobre todos los asuntos del grupo y un ‘consejo’, que discutía con el ‘comando’ todos los temas principales de la facción, recibiendo, por su delegación, la tarea de ‘resolver’ problemas y demandas.

Este liderazgo se ejerció desde dentro de las cárceles con base a un estatuto propio. La implementación de los pilares de la jerarquía y la disciplina en la organización llegó a través de métodos de violencia extrema que permitieron, además de la supremacía en el sistema penitenciario local, el control territorial de varios barrios de Manaus, lo que llevó a la organización al dominio de la actividad criminal en la ciudad. Una estrategia ampliamente utilizada fue la afiliación obligatoria de los traficantes al ingresar al sistema penitenciario. Los nuevos detenidos también debían informar sus métodos de operación y sus contactos. Este procedi-

miento fue uno de los factores que permitieron a la FDN controlar la ruta del Solimões.

La FDN opera una gran estructura logística enfocada en el transporte y envíos de grandes cargas de cocaína, siendo la ciudad de Manaus un centro de distribución para la organización. La droga llega a la capital amazónica principalmente por el río Solimões y desde allí se transporta a otros destinos. Una de las rutas utilizadas es del río Amazonas a Belém, desde donde va al noreste de Brasil y luego a África occidental y Europa. También hay un esquema de envío de drogas para el estado de Río de Janeiro, escondidas en compartimentos especialmente preparados en vehículos y otro envío de drogas a través de mulas<sup>2</sup> hacia el extranjero, especialmente a Portugal y a las otras metrópolis brasileñas.

Según las investigaciones de la Policía Federal (2016), para obtener su suministro, la FDN trabaja con el narcotraficante peruano Wilder Chuquizuta Velayrse, también conocido como alias 'tronco', uno de los proveedores de drogas de la Triple Frontera más antiguos y tradicionales, residente en Leticia y con los hermanos Lenivaldo Alves De Freitas, alias 'leleio' y Jose Carlos De Freitas, alias 'verdinho'. Los hermanos Freitas han alcanzado en los últimos años un poder económico muy alto, al tener varias compañías para lavar el dinero obtenido al transportar grandes cargas de cocaína a Manaus, y se han convertido en uno de los principales proveedores de la organización. Para realizar los movimientos financieros relacionados con el pago de sus proveedores, la FDN utiliza depósitos bancarios fraccionados en cuentas corrientes de personas físicas y jurídicas domiciliadas en Tabatinga.

El arresto de traficantes colombianos y varios brasileños con vínculos con traficantes peruanos y colombianos en la región de Leticia indicó la importancia de la Triple Frontera para el tráfico de drogas. Las embarcaciones adaptadas para viajar largas distancias sin abastecimiento reciben drogas en Santa Rosa (Perú) para su transporte a Manaus. La droga es transportada en compartimentos especialmente preparados en grandes vasos. El proceso también incluye el uso de armas de alto

---

2 El término mula se ha adoptado para referirse a las personas que llevan pequeñas cantidades de drogas en su equipaje, ropa o incluso dentro de su propio cuerpo en cápsulas especiales que se ingieren.

calibre y medidas de contrainteligencia, como el uso de aplicaciones de mensajería instantánea y el sistema Blackberry Messenger - BBM para la comunicación.

En otro aspecto de sus acciones, la FDN busca la corrupción de las autoridades para facilitar la entrada de materiales ilícitos en las cárceles, advertir sobre la realización de inspecciones y revistas, e incluso, negociar decisiones judiciales, como transferencias de prisioneros y libertad condicional y/o arrestos domiciliarios. En este sentido, los abogados de la organización han estado utilizando certificados médicos falsos para obtener arresto domiciliario para los cabecillas del grupo.

Otra amenaza para la sociedad está representada por el apoyo de la facción a la campaña política de algunos candidatos. Además de ser una forma de blanquear dinero del narcotráfico, lo que la organización criminal busca con este apoyo es una acción legislativa favorable a sus intereses. La FDN busca una posición de independencia de otras organizaciones, pero desde su inicio encuentra una mayor empatía con el CV, el grupo más antiguo de Brasil.

El origen del CV se remonta a la década de 1970, resultado de la alianza entre prisioneros ordinarios y militantes izquierdistas encarcelados en la prisión de Ilha Grande, en la costa de Angra dos Reis, estado de Río de Janeiro.

Inicialmente bajo el nombre de Falange Roja, la organización surgió como una forma de protección entre los detenidos y en las calles se dedicaba a los asaltos y robos a bancos. Estas actividades criminales proporcionaban recursos para mejorar las condiciones de vida de los miembros arrestados y para financiar los intentos de escapar.

A partir de la década de 1980, ya bajo el nombre de Comando Rojo, comenzó a dedicarse al narcotráfico, trabajando con los carteles colombianos y asumiendo el papel del estado en muchos barrios marginados de la ciudad de Río de Janeiro.

El CV se estableció como socio de los carteles andinos por su estructura, capaz de recibir y distribuir un gran volumen de drogas. Para mantener esta capacidad, la organización comenzó a expandirse, tomando posesión de los territorios del narcotráfico. Esta disputa con facciones

rivales por el espacio y la influencia puede considerarse la raíz de los enfrentamientos entre organizaciones criminales que aún afectan a la ciudad de Río de Janeiro.

El grupo obtuvo el control de grandes áreas en los barrios más pobres de la ciudad, a menudo abandonados por los gobiernos, asumiendo una estructura paralela al poder estatal. A fines de la década de 1990, con la caída de los barones del juego ilegal, el CV se convirtió en la principal organización criminal de Río y en 2005 controlaba más del 50% de las áreas peligrosas de la ciudad.

En 2001, el arresto en Colombia de uno de sus líderes, Luiz Fernando Costa, también conocido como 'Fernandinho Beira-Mar', acusado de negociar el suministro de cocaína a cambio de armas, expuso los vínculos de la organización con las FARC.

A diferencia de otras organizaciones, el CV no tiene una estructura jerárquica rígida, adoptando un organigrama horizontal y un curso de acción independiente entre sus miembros. Sin embargo, algunos líderes se destacan, como Fernandinho Beira-Mar.

Durante mucho tiempo, el CV estuvo aliado con el Primer Comando de la Capital (PCC), pero la ruptura de la alianza entre estas facciones, que ocurrió en 2016, puede señalarse como una de las causas de la ola de violencia que ha estado afectando al sistema penitenciario brasileño. Esta disputa va más allá de las cárceles, llegando a las calles de Río de Janeiro, donde el CV disputa el espacio con otras organizaciones criminales, como el Tercer Comando Puro y los Amigos de los Amigos. Este último, incluso, ha buscado el apoyo del PCC para conquistar el control territorial en la ciudad. Otro adversario que enfrentan los del CV son las milicias, formadas por oficiales de seguridad retirados o en servicio activo, que comenzaron a establecerse en barrios pobres ofreciendo servicios de protección y ahora recurren a la extorsión y otras prácticas criminales para controlar estas comunidades.

A pesar de los conflictos, CV ha estado expandiendo su presencia internacional, particularmente en Paraguay, y utiliza su alineación histórica con la FDN para llevar drogas desde Colombia a la capital del estado del Río de Janeiro a través de la ruta del Solimões.

Otra organización criminal importante que opera en la Triple Frontera y en la ruta del Solimões es el Primer Comando de la Capital (PCC). El PCC surgió de la unión de ocho prisioneros de la capital del estado de São Paulo (São Paulo) que cumplían sus condenas en la prisión de Taubaté, en el interior del estado. Buscando la protección mutua contra la hostilidad de los otros prisioneros, los ‘de la capital’, como se les llamaba, comenzaron a usar la violencia e incluso los homicidios para asegurar su supervivencia.

El nombre PCC originalmente se refería al equipo de fútbol que este grupo formó para jugar en un torneo interno en prisión. Fue en este torneo, celebrado en 1993, que la organización pudo tomar el control interno de la prisión y ganar la lealtad de los otros detenidos asesinando a los criminales más temidos en la prisión de Taubaté durante un partido.

Después de tomar el control, el PCC adoptó un discurso de unidad, buscando establecer una organización fuerte que protegiera a sus asociados dentro y fuera de las cárceles. Dos pilares guiaron al grupo: a los encarcelados, protección y eliminación de los rivales, mientras que a los que estaban en las calles se les ofrecería asistencia legal, patrocinada por una contribución mensual de los miembros. Este modelo sindical atrajo a muchos miembros y el proyecto se extendió a otras cárceles.

En 1999, cuando el ladrón de bancos Marcos Willians Herbas Camacho, conocido como alias ‘marcola’, llegó al timón de la organización, el PCC sufrió una transformación. Conocido por su inteligencia privilegiada, impuso una nueva dimensión al grupo. Los miembros que eran libres comenzaron a ser vistos como un activo para dar a la organización más dinero, influencia y poder. Además, involucró al PCC en el tráfico de drogas, el robo de bancos y adoptó una visión comercial, utilizando la violencia para eliminar competidores y ganar nuevos mercados.

La actitud del estado de São Paulo, al negar la existencia del grupo y trasladar su liderazgo a otras ciudades e incluso a otros Estados, ayudó a expandir la organización en todo el país. En febrero de 2001, el PCC hizo su primer movimiento importante. Según los datos recopilados por Coutinho (2019), aproximadamente 28.000 prisioneros tomaron el con-

trol de 29 cárceles en 19 ciudades del estado de São Paulo. Más de 10.000 personas fueron tomadas como rehenes. La revuelta fue controlada en 27 horas, pero afectó profundamente la forma en que el estado trató con el grupo. Confiados en la capacidad de movilización evidenciada en lo que se consideró el mayor motín en la historia de Brasil, los líderes del PCC se sintieron en posición de chantajear al Estado.

El arresto de Mauricio Hernández Norambuena, un guerrillero chileno vinculado al Frente Patriótico Manuel Rodríguez, quien había comandado el secuestro de un empresario brasileño en 2002, llevó al PCC a un nuevo plan. Altamente calificado, el guerrillero comenzó a compartir celda con ‘marcola’, transmitiéndole nuevos conceptos como el de guerra asimétrica y la guerrilla urbana, además de proponer un objetivo político como forma de perpetuar la empresa criminal del PCC.

Al adoptar el camino del terrorismo, el PCC intentó interferir con el proceso electoral en curso para el gobernador del estado de São Paulo en 2002, pero la acción policial frustró la iniciativa. En 2006, otro año electoral, la organización volvió a trabajar, pero con una estrategia diferente. Durante nueve días se lanzaron 293 ataques contra estaciones de policía, edificios públicos, autobuses, policías y agentes estatales. La ciudad más grande de América Latina, São Paulo, quedó paralizada por la ola de terror.

En años posteriores, el Tribunal Electoral encontró evidencia de una nueva forma de acción política por parte del PCC, el financiamiento de campañas. En 2016, “de un total de 730.000 donaciones registradas a candidatos y partidos que se postularon para la alcaldía y concejales, al menos 300.000 provenían de personas sin capacidad financiera para hacerlo. Las primeras investigaciones indicaron que organizaciones como el PCC estaban detrás del movimiento financiero” (Coutinho, 2019, p. 62).

Después de consolidarse en Brasil, el PCC se expandió a otros países. En Paraguay opera en la producción y distribución de marihuana, y en el contrabando de cigarrillos falsificados, armas y municiones. En Bolivia, es el principal cliente para la compra de cocaína y coordina la distribución de drogas bolivianas en Brasil. Además, el PCC también opera en Perú y, con la desmovilización de las FARC en Colombia, ha

reclutado a exguerrilleros con dominio de combate en áreas de la selva para luchar por el dominio sobre las rutas de tráfico del Amazonas.

Esta disputa por el espacio en la región norte es la causa de confrontaciones extremadamente violentas con la FDN y el CV, que se reflejan en las diversas masacres que han estado afectando a las cárceles locales. Las tácticas del PCC para la región norte fueron inicialmente tomar el control del crimen en la región noreste de Brasil, donde se encuentran los puertos de envío de drogas a los Estados Unidos, África y Europa, para posteriormente expandirse a la Amazonía.

Un retrato de este procedimiento es la expansión de las áreas que el grupo controla en la ciudad de Fortaleza, una de las ciudades más densamente pobladas de Brasil, con un puerto importante y relativamente cerca de Belém, en la desembocadura del río Amazonas, ciudad portuaria relevante dentro de la ruta del Solimões, una de las principales vías de entrada de cocaína desde Colombia y Perú en el país.

Esta fase puede considerarse completada a la luz del dominio significativo que tiene el PCC sobre la distribución y comercialización de drogas en el noreste, especialmente en los estados de Ceará y Rio Grande do Norte.

La masacre que tuvo lugar en Altamira, en el interior de Pará, en julio de este año, cuando miembros de una facción conocida como el Comando Clase A, vinculado al PCC, mató a 57 detenidos filiados al Comando Rojo, un aliado de la FDN en el control del tráfico de drogas a lo largo de la ruta del Solimões; indica el movimiento del grupo de São Paulo hacia el Amazonas, territorio controlado por el consorcio CV-FDN.

#### 4. Agendas de seguridad, acciones estatales y de la comunidad internacional

Brasil y Colombia han mantenido históricamente cierta distancia en sus relaciones diplomáticas. A pesar de los momentos de intenso contacto, generados principalmente por situaciones de crisis, como en el caso del conflicto entre Perú y Colombia de 1932, cuando la mediación brasileña condujo a la solución del estancamiento, los dos países mantuvieron diferentes enfoques en su política exterior.

La política exterior colombiana estuvo marcada por la necesidad de responder a los problemas de seguridad interna que impactaron profundamente a su población. Las incertidumbres generadas por el conflicto interno han afectado la imagen del país en el escenario internacional al amenazar la estabilidad y la seguridad del continente.

Interesado en restaurar el equilibrio regional y preocupado por los efectos de las drogas colombianas que ingresan a su país, Estados Unidos siempre ha sido muy influyente en el escenario colombiano, con una intensa ayuda económica y militar. Esta cooperación alinea la política exterior colombiana con los objetivos de Estados Unidos para América del Sur.

En términos de percepción regional, aunque adopte una intensa búsqueda de cooperación con los países del continente, el desempeño brasileño es visto por estos países, en algunas situaciones, en una posición hegemónica. En gran parte, esto puede entenderse como una consecuencia del esfuerzo brasileño por buscar el liderazgo regional. Con respecto a la cooperación en seguridad y defensa, Brasil ha estado jugando un papel clave en el continente.

Analizando el tema desde mediados del siglo pasado, observamos que a partir de la década de 1960 hasta la de 1980, la política exterior brasileña estaba muy centrada en establecer una relación bilateral con los Estados Unidos y, en América del Sur, se centraba en los países de la cuenca del río de la Plata. Como resultado, en este período se prestó poca atención a las naciones andinas.

En contraste, de 2003 a 2010, la política exterior brasileña estuvo más enfocada en construir una América del Sur más segura y estable. Con esto, las instituciones regionales han ganado un papel relevante, buscando aumentar la gobernanza y la autonomía regional. Inevitablemente, la autonomía se refleja en la seguridad y el tema ha ganado protagonismo en la agenda política, especialmente con respecto a los territorios amazónicos.

Biodiversidad; recursos naturales y minerales; potencialidades para los transportes, generación de energía y disponibilidad de agua, representadas por la cuenca fluvial más grande del mundo, son algunos vectores de esta relevancia. Otras características de la Amazonía, como la baja densidad demográfica y la pequeña presencia de acciones de supervisión

del estado, que a su vez han favorecido el desempeño del crimen organizado transnacional, también son vectores de atención.

En consecuencia, la importancia estratégica de la Amazonía, junto con la intensa actividad de organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, han impuesto a los países amazónicos una cooperación más estrecha. Sin embargo, debe considerarse que, si bien la Amazonía representa para Brasil un punto clave en su proyecto nacional, los territorios amazónicos no reciben la misma prioridad en Colombia.

A pesar de las diferencias de perspectiva, se han emprendido varias acciones cooperativas. La primera iniciativa multilateral a este respecto fue el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978. El acuerdo tenía como objetivo consolidar un proceso de integración regional, vinculando a la Amazonía como un tema de política nacional de los estados que comparten la soberanía de la cuenca del Amazonas.

En los últimos años, las iniciativas multilaterales de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), establecida en 2008, han tratado de consolidar la identidad de América del Sur, generando un mayor acercamiento entre Colombia y Brasil. Sin embargo, la organización no ha avanzado mucho, quedando paralizada desde 2017 debido a la falta de consenso en la elección de su Secretario General.

Para hacer un contrapunto a UNASUR, se buscó la formación de un nuevo bloque con una estructura más ligera y flexible. Por lo tanto, en 2019, ocho países, incluidos Brasil, Colombia y Perú, se unieron al proyecto PROSUR, que pretende ser una herramienta ágil de toma de decisiones y promoción para la integración regional. La iniciativa, aunque reciente, es otro punto de contacto entre los países de la Triple Frontera y entre sus temas de trabajo se encuentra el tema del narcotráfico. Sin embargo, a pesar de los diversos puntos de contacto, Brasil y Colombia tienen diferentes enfoques para abordar este problema.

La agenda de seguridad colombiana se ha centrado durante mucho tiempo en resolver el conflicto interno que afecta al país, ya que este problema fue la fuerza motriz de la violencia, la pobreza, del tráfico de drogas y de la delincuencia en varias áreas de su territorio. Situado entre los tres mayores productores mundiales de clorhidrato de cocaína, el problema

del tráfico de drogas y su impacto en la sociedad colombiana son factores decisivos en la formulación de políticas y estrategias del país.

Actualmente, a pesar de que el acuerdo de paz firmado presentó una posible solución al conflicto, las dificultades para implementar las medidas previstas en el acuerdo, las disidencias de las FARC, la acción del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos armados organizados, la presencia de carteles extranjeros, originarios principalmente de México y vinculados al narcotráfico, la expansión de las áreas de plantación de coca y el grave problema planteado por la crisis humanitaria en Venezuela, que ha introducido a miles de ciudadanos de ese país en territorio colombiano, son los principales desafíos que se enfrentan.

Se puede decir que la solución del conflicto interno sigue siendo el punto clave de la agenda de seguridad colombiana y que los vínculos de los carteles de la droga con la guerrilla y el terrorismo representan un obstáculo significativo para una solución. El país ha logrado un éxito significativo, pero aún quedan grandes problemas por resolver. Con respecto a la región amazónica y, en particular, a la Triple Frontera, a pesar de que el Estado colombiano ha estado actuando, la prioridad y los medios colocados en el área están por debajo de lo necesario, lo que se entiende fácilmente dadas las situaciones enfrentadas en otras regiones del país.

En el caso brasileño, la agenda de seguridad actual está muy enfocada en combatir la corrupción y las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. El estancamiento económico experimentado por Brasil en los últimos años ha aumentado las tasas de desempleo, lo que contribuyó al aumento de la violencia urbana. Los indicadores de violencia en las principales regiones metropolitanas del país imponen una prioridad a la acción del Estado en estas áreas.

Organizaciones criminales como el PCC, el Comando Rojo, la Familia del Norte y otras, dominan los vecindarios y las comunidades en las principales ciudades brasileñas, abarcando un amplio espectro desde el narcotráfico hasta los robos de bancos, el contrabando, la explotación del comercio callejero y la prostitución. El aumento de la delincuencia ha llevado a un crecimiento asombroso en la población carcelaria y la falta de inversión ha generado una situación delicada. El hacinamiento y la

lucha por el control interno de las unidades penitenciarias han provocado disturbios y revueltas entre los prisioneros, en los que el alto número de muertos y las escenas bárbaras a menudo conmocionan a la sociedad.

La región amazónica es un punto de relevancia para el problema de seguridad del país, ya que se presenta en la Estrategia de Defensa Nacional como una de las áreas prioritarias para la acción del Estado. En esta región, mucho más allá del tráfico de drogas, los problemas están aumentando: la minería ilegal, la biopiratería, la deforestación y la venta ilegal de madera, las invasiones de tierras y el acaparamiento de tierras, así como los problemas relacionados con la preservación de las tierras indígenas, los parques y las reservas ambientales, se vuelven inmensos desafíos dado el tamaño y las características del área.

Se puede observar que las acciones y el temario de la agenda de seguridad brasileña, aunque contemplando la lucha contra el narcotráfico, se centran en las zonas urbanas, donde vive la mayor parte de la población y donde sus efectos tendrán una mayor percepción e impacto. Además, la enorme longitud de la franja fronteriza<sup>3</sup> y su gran permeabilidad dificultan la acción continua y ubicua. Por lo tanto, si bien la agenda de seguridad brasileña destaca la región amazónica, le resulta difícil tomar medidas efectivas y constantes para combatir las prácticas criminales en la región.

En términos prácticos, la evolución de la política brasileña con relación a la Amazonía se puede caracterizar a partir de cuatro hitos: El primero, es el comienzo del cambio con la implementación del Programa Calha Norte en 1985. Este programa construyó infraestructuras y permitió la instalación de pelotones fronterizos especiales en la Amazonía brasileña. Segundo, el establecimiento del Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM) en 2004, que integra los sistemas de control de tráfico aéreo, protección ambiental y vigilancia, estableció la capacidad de obtener imágenes de la región casi en tiempo real y favoreció el establecimiento de enlaces de comunicaciones seguros y continuos. Tercero,

---

3 Brasil tiene fronteras con todos los países del subcontinente, excepto Ecuador y Chile, es decir, con diez naciones, con un total de 16.885,7 kilómetros de longitud, que incluyen once Unidades de la Federación y 588 municipios, que cubren el 27% del territorio nacional.

la Estrategia de Defensa Nacional de 2008 estableció prioridades para la región, dirigiendo la reorganización y el reposicionamiento de las estructuras de las tres fuerzas armadas. Finalmente, tres años después, el lanzamiento del Plan Estratégico Fronterizo instituyó operaciones de lucha contra el crimen a través de la frontera y, dentro del alcance del plan, el Congreso Nacional ratificó una ley que otorga a las fuerzas armadas la autoridad para conducir a la policía en una franja fronteriza 150 km de la línea fronteriza.

Estos hitos le dieron al Estado brasileño los medios, la conciencia situacional, el respaldo legal, los objetivos y las formas de alcanzarlos, lo que incrementó significativamente la lucha contra el narcotráfico en la región amazónica.

El programa Calha Norte permitió a los militares construir bases, aeropuertos y otras infraestructuras cercanas a las unidades que recibirán apoyo en la frontera. Otro beneficio fue la mejora de las condiciones de apoyo para las poblaciones y comunidades amazónicas, que también recibieron inversiones. Entre 2003 y 2014, el gobierno federal asignó más de R\$ 3,8 mil millones al programa, y más del 80% de estos fondos se utilizaron en obras para el desarrollo de los municipios de la región.

En el corazón del Canal del Norte se encuentran los pelotones fronterizos especiales. El número de estos pelotones pasó de 8 en 1985, cuando comenzó el programa, a 25 en 2015. Además de sus misiones operativas, los pelotones llevan a cabo actividades de apoyo de salud y educación para las poblaciones locales y las comunidades indígenas cercanas, y proporcionan el mantenimiento de las infraestructuras locales.

SIVAM es una red compleja de radares fijos, aeronaves de vigilancia, sensores ambientales, terminales de imagen satelital, redes de comunicaciones inalámbricas, centros de recolección de datos y monitoreo de tráfico que le permiten a Brasil ejercer control ambiental, procesar información meteorológica, realizar vigilancia terrestre y aérea, monitoreo y reporte, control de tráfico aéreo y planificación y monitoreo de operaciones en la región. La información obtenida por SIVAM también se comparte con Colombia y Perú.

La Estrategia de Defensa Nacional, publicada en 2008, tuvo como gran virtud llamar la atención de la sociedad brasileña sobre cuestiones relacionadas con la defensa y la importancia de modernizar sus estructuras. El documento también reforzó la importancia de la región amazónica para el país, enfatizando que su integración requiere un proyecto basado en acciones civiles y militares que contemplen el aumento de la presencia del Estado, el desarrollo sostenible y la preservación. La estrategia también preveía el aumento de los medios militares en la Amazonía, con el fin de generar tres capacidades básicas: vigilancia, movilidad y presencia.

En junio de 2011 se lanzó el Plan Estratégico de Fronteras, una iniciativa del gobierno federal. Entre otros elementos clave, el Congreso Nacional reafirmó la concesión de la autoridad policial a las fuerzas armadas que operan en el rango de 150 kilómetros desde la línea fronteriza, lo que favoreció los esfuerzos de la Policía Federal para combatir el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de personas, entre otros delitos.

Dentro del alcance de este Plan, dos acciones ganaron protagonismo: las Operaciones Centinela y Ágata. El primero, coordinado por el Ministerio de Justicia y ejecutado por la Policía Federal, es permanente y busca intensificar las acciones de inteligencia para apoyar otras acciones para combatir el crimen organizado en la frontera. Las Operaciones Ágata, por otro lado, son episódicas y son conducidas por el Ministerio de Defensa. Utilizan personal militar para, en una acción ostensiva, intensificar la presencia del estado en la línea fronteriza, combatir los delitos ambientales y los delitos transnacionales.

El Plan Estratégico Fronterizo ayudó a eliminar la confusión en los roles desempeñados por las fuerzas militares y policiales y permitió que las operaciones entre estas agencias dejaran de ser eventos de corta duración y se convirtieran en una constante en la región amazónica.

La actuación de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada, otro punto relevante con respecto a la política brasileña para las fronteras tuvo un gran incremento a partir del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), cuando las fuerzas armadas comenzaron a ser empleadas en operaciones para combatir delitos transfronterizos o ambientales. Este cambio permitió al Estado contrarrestar a las organizaciones criminales con instituciones de gran

capilaridad, disponibilidad de medios y de personal y con infraestructura para arrostrar la dinámica altamente volátil del crimen organizado.

Con el objetivo de ampliar las acciones de inspección y lucha contra el narcotráfico en la Triple Frontera, la Policía Federal instaló, cerca de Tabatinga, la Base Anzol, desde donde realiza la inspección de los buques que navegan por el río Solimões. La acción cuenta con el apoyo del personal militar del ejército brasileño y forma parte del Programa Integrado de Protección Fronteriza, de 2016, que contempla la acción de las agencias de seguridad en coordinación con las Fuerzas Armadas en la lucha contra los delitos transfronterizos.

A partir de la creación de la Base Anzol, el flujo de cocaína transportada por el río Solimões disminuyó significativamente, pero se han utilizado otras rutas para llevar la droga a Manaus. Una de estas rutas es el río Negro, que en los últimos años ha mostrado un flujo creciente de drogas, armas y municiones. Además, eventualmente, la vigilancia de la Base es evadida por personas que llevan drogas a sus espaldas en los senderos de la selva a un lugar seguro donde la droga vuelve a las embarcaciones y continúa el viaje. Este desbordamiento ha sido contrarrestado por patrullas fluviales a lo largo de la canaleta del río y por el establecimiento de puntos de control aguas abajo de la Base Anzol.

**Figura 3.** Inspección fluvial en la Base Anzol, río Solimões



Fuente: Comando de Fronteira do Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva.

El control fronterizo requiere una intensa colaboración entre los países involucrados. Por lo tanto, el fortalecimiento de los acuerdos y las asociaciones son puntos destacados de la Estrategia de Defensa Nacional y del Plan Estratégico de Fronteras. En este sentido, Brasil, Colombia y Perú mantienen reuniones bilaterales y operaciones combinadas en la franja fronteriza. Además, se comprometen a compartir información, realizar intercambios de personal en cursos y capacitaciones, y desarrollan en conjunto productos de defensa.

En términos de cooperación internacional, cabe señalar que Brasil, Colombia y Perú son signatarios de la Convención de Palermo. Este documento define el crimen organizado transnacional y aspectos de su combate, además de sentar las bases para una mayor cooperación entre los estados en esta área. Se considera el instrumento más completo actualmente disponible para abordar el problema de la delincuencia transnacional organizada.

La amenaza del narcotráfico afecta a todos los países y la comunidad internacional ha tomado medidas para combatirlo. Las Naciones Unidas han adoptado planes de acción regionales, e iniciativas de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea han apoyado los esfuerzos en las regiones productoras y de tránsito de drogas para el establecimiento del estado de derecho.

En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2007) representa un paso importante en la lucha contra el lavado de dinero, ya que establece varias medidas para evitar que el secreto bancario proteja los ingresos del delito. Otro importante hecho es que la INTERPOL ha estado contribuyendo al intercambio de información y a la realización de operaciones combinadas.

Aún en el tema de la cooperación internacional, la Agencia de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC en la sigla en inglés) firmó con el gobierno colombiano en noviembre de 2017 un acuerdo de \$ 315 millones que se transferirá a la Policía Nacional para apoyar reducción de áreas de plantación ilícita y desarrollo de actividad rural.

## 5. Conclusiones

A pesar de la gravedad de la amenaza, la delincuencia transnacional organizada aún no se ha entendido completamente. Se ha estudiado mucho, pero la mayoría de las veces estos esfuerzos están restringidos a una actividad o región en particular, sin llegar a una visión general del problema y sin una perspectiva global, no será posible establecer políticas para resolver este flagelo.

Una vez que el crimen se ha convertido en transnacional, las respuestas puramente nacionales son ineficaces, simplemente transportan el problema de un país a otro. Brasil, Colombia y Perú deben mirar más allá de sus fronteras para proteger su soberanía e intereses. La delincuencia no respeta la línea fronteriza y si la acción policial se detiene al llegar a ella, otorgará a los delincuentes parte de su autoridad. Por lo tanto, el intercambio de información y la cooperación policial son esenciales para combatir los delitos transnacionales en la región de la Triple Frontera.

A menudo, la acción directa sobre grupos criminales solo da como resultado el reemplazo de personas y el establecimiento de nuevas rutas y procedimientos. Como cualquier otro gran negocio, el narcotráfico obedece las leyes del mercado. Por lo tanto, la acción de las fuerzas legales también debe centrarse en este campo, interrumpiendo las cadenas económicas criminales. En este sentido, la lucha contra la corrupción y las medidas de control financiero para frenar el lavado de dinero son herramientas clave para el éxito. En esta línea de actuación, crece en importancia también la persecución de personas que realizan movimientos financieros en provecho del narcotráfico.

El COT busca establecerse donde encuentra menos resistencia. Por lo tanto, es esencial fortalecer las estructuras estatales y el estado de derecho, particularmente en áreas de mayor vulnerabilidad social. El problema de la criminalidad impone el uso generalizado y coordinado de todas las capacidades estatales. La acción de la fuerza, aislada de las medidas para recuperar las condiciones de vida de las poblaciones y aumentar la presencia del estado, genera una estabilidad temporal, que se rompe cuando estas fuerzas se retiran. Así, acciones de los gobiernos de Brasil,

Colombia y Perú en la búsqueda de mejorar los indicadores sociales en la Triple Frontera son medidas que resultaran directamente en una disminución de la influencia del narcotráfico sobre las comunidades del área.

Las alternativas para combatir el narcotráfico en la región de la Triple Frontera deberían considerar las variables sociales que influyen directa e indirectamente en los resultados. Las condiciones socioeconómicas, los bajos salarios y el deterioro de las condiciones laborales en la región contribuyen a motivar a los jóvenes a unirse a las redes criminales. La falta de expectativas laborales, la falta de protección social y el abandono escolar son otros factores que deben mitigarse en la búsqueda de reducir la capacidad de actuación de las organizaciones criminales.

Las operaciones brasileñas en el área fronteriza colombiano-brasileña han evolucionado en los últimos 30 años. Desde un enfoque defensivo y prácticamente centrado en el ejército, con pocas interacciones e iniciativas cooperativas, el escenario actual ha avanzado a una estrategia que emplea a todas las fuerzas armadas en estrecha cooperación con otras instituciones estatales, especialmente la Policía Federal, y una creciente coordinación bilateral.

# ORGANIZACIONES CRIMINALES EN BRASIL: PRINCIPALES RUTAS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN CON ENFOQUE EN RÍO DE JANEIRO\*

---

*Coronel (Bra) Paulo Cezar Crocetti*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL” del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.



## Introducción

No hay cifras oficiales sobre el número de grupos criminales en Brasil, pero los expertos en seguridad pública creen que el país tiene unos 30 grupos criminales poderosos que operan dentro y fuera de las cárceles. Para la Coordinación Nacional de la Pastoral Carcelaria este número está subestimado.

Los informes de los comités parlamentarios de investigación (CPI) permiten la identificación y el mapeo, basados en cruces de datos de los servicios de inteligencia de la Policía Federal y los departamentos de seguridad pública del departamento, de que hay al menos 83 organizaciones de presos en Brasil, la mayoría de ellas con actuación departamental y local.

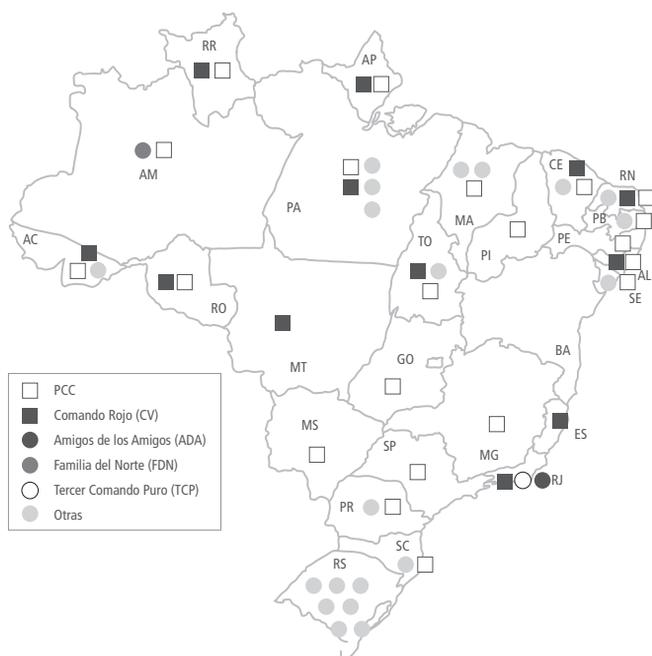
Las Organizaciones Criminales (ORCRIM) son responsables de la gran mayoría de los crímenes violentos en el país y tienen una gran capacidad para contrarrestar las acciones del estado. El tráfico de drogas es una de las actividades de las ORCRIM, que se puede dividir en dos modalidades con una distinción relativa entre ellas: la venta de drogas a los consumidores en el país y la ruta internacional de tráfico, dirigida principalmente a Europa. Además del tráfico de drogas, parece que las ORCRIM obtienen recursos de otras actividades criminales afectando personas y empresas.

Es común utilizar abreviaturas o acrónimos de identificación de facciones. Algunas tienen una jerarquía organizada, pero otras están desorganizadas y son de poca influencia, por lo cual se extinguen automáticamente en poco tiempo. Sin embargo, todas tienen alta responsabilidad

en los índices de inseguridad según encuestas de las organizaciones de estado y las no gubernamentales. Entre esas facciones, se destaca el Comando Rojo (Comando Vermelho - CV), una facción criminal ‘Carioca’<sup>4</sup>, la primera identificada en Brasil, que opera en Río de Janeiro y otros 12 departamentos. El “Primer Comando de la Capital” (PCC), la facción del Departamento de São Paulo es el único con representación en casi todas las regiones de la federación. Otra facción surgió en el norte del país y ganó importancia por su control en su área, la Familia del Norte (FDN).

Otro punto clave en las acciones de ORCRIM es la expansión de sus actividades, tanto en los países vecinos de América del Sur como en los vínculos con los principales cárteles de la droga en el mundo, que operan en países de América del Norte, Europa y Oceanía.

**Figura 1.** Localización de facciones por departamento



Fuente: Infográfico Gazeta do Povo. Adaptación del autor.

4 Carioca – término que hace referencia a las personas nacidas en la ciudad del Río de Janeiro.

Las ORCRIM tienen vínculos con el narcotráfico internacional. El PCC controla predominantemente el tráfico de marihuana producida en Paraguay y parte de la cocaína andina de Bolivia y Paraguay. El CV, a través de su alianza con la Familia del Norte (FDN), tiene acceso al skunk<sup>5</sup>, a la cocaína colombiana y peruana a través de la Ruta Solimões y también mantiene contacto con los traficantes que traen drogas de Bolivia y Paraguay. También es importante mencionar que esa ORCRIM tiene alianzas con varias facciones criminales en todo el país, mejorando sus capacidades. Por lo tanto, la transnacionalización del crimen organizado es una realidad para combatir por medio de acciones de todos los países involucrados.

La variación en el valor de los gramos de cocaína, marihuana paraguaya y marihuana skunk entre la compra y venta al consumidor final en Brasil es muy variable. Depende del país de compra de la droga, el volumen comprado, el número de intermediarios, el modo de transporte utilizado, la existencia del laboratorio de refinación de base de cocaína (PBC), el departamento, el lugar de venta de la droga dentro del municipio, la pureza y varios otros componentes.

Río de Janeiro es el departamento con el mayor valor final de la droga y el mayor consumo per cápita en Brasil. Por eso se encuentran tres grandes Organizaciones Criminales en su territorio. El Comando Rojo (CV), el Tercero Comando de la Capital (TCP) y los Amigos dos Amigos (ADA). Existen algunas milicias constituidas de expolicías y bomberos que, en el principio, tenían la intención de protección de las comunidades de las facciones criminales, pero hoy, actúan casi de la misma manera que las ORCRIM.

La mayoría de los jefes de esas ORCRIM ya están bajo arresto, pero aún conservan el control de las acciones de tráfico. Uno de los factores responsables de la inseguridad es el sistema penitenciario, pero hay otros. La creación de nuevas cárceles no resolverá la aparición ni impedirá el fortalecimiento de las facciones criminales en el país.

---

5 Skunk - una de las variedades de marihuana más conocidas y cultivadas del mundo entero. Es un cruce híbrido de dos Landraces (Variedades puras) Sativas, la Columbian Gold y la Acapulco Gold y una landrace Indica Afgana

La necesidad de controlar el territorio, los puntos de venta de drogas y las rutas principales refleja el deseo de la facción de permanecer fuertemente armados y, como consecuencia, generar delitos relacionados para alimentar financieramente al sistema, como los que afectan a las personas y las empresas. El robo de vehículos, teléfonos celulares, camiones, cajeros automáticos, comercio ilegal de cigarrillos y robo de combustible; se encuentran entre los delitos que más afectan la seguridad de la población de Río de Janeiro.

A continuación, se presentarán las características de las principales organizaciones criminales en Brasil, destacando aquellas que operan en el departamento de Río de Janeiro, las principales rutas y medios para obtener recursos, las vulnerabilidades de la Seguridad Pública en el Combate y algunas acciones conjuntas necesarias para enfrentar las organizaciones transnacionales.

## 1. Facciones Criminales

### a. Comando Rojo (Comando Vermelho - CV)

Surgió en la prisión “Cândido Mendes” en Isla Grande, Angra de los Reyes, Río de Janeiro, con el lema “Paz, Justicia y Libertad”. La Falange Roja es el resultado de la coexistencia de delincuentes y prisioneros enmarcados en la Ley de Seguridad Nacional, que incluía desde personas comunes opuestas al régimen militar hasta secuestradores y ladrones de bancos. El CV descendió de la Falange Roja, creada por Rogério Lemgruber en la década de 1970 y es considerada la segunda facción criminal más grande del país.

Es una facción desorganizada, extremadamente violenta y guerrera. Organizaciones y académicos que han realizado estudios sobre el sistema penitenciario afirman que el CV y el PCC incluso han tenido una alianza que habría aliviado la tensión dentro de las cárceles. Sin embargo, este ‘acuerdo de caballeros’ se rompió, sin saber con certeza el motivo de la ruptura.

La facción comenzó con el robo de bancos, el secuestro de empresarios y personalidades, pero a lo largo de los años el grupo se ha centrado en el tráfico de drogas y el robo de carga, con un fuerte desempeño en el departamento de Río, además de los otros grupos, tiene como primera regla ‘respeto por el compañero’.

Durante los años 80 los primeros presos forajidos de Isla Grande empezaron a llevar adelante asaltos a bancos, empresas y joyerías, ya no sólo en Río de Janeiro. La organización se expandió hasta São Paulo y a distintos puntos del país, conformándose como el principal interlocutor de los traficantes colombianos en Brasil (UNODC, 2018).

Una de las primeras medidas del CV fue el establecimiento de la ‘caja común’ que se nutría de los ingresos generados por las actividades criminales de quiénes estaban en libertad y servía para financiar fugas, así como también para mejorar las condiciones de vida en los presidios y de las familias de los que estaban encarcelados, contribuyendo a fortalecer la autoridad y el respeto que inspiraba el CV en los detenidos. Asimismo, desde su establecimiento, los líderes del grupo conformado en la prisión determinaron que no habría más asaltos, ni violaciones, ni muertes por causas banales, como reglas básicas de convivencia al interior de las cárceles (Oliveira, 2016) y (Sampó 2019).

En 1990, alrededor del 90% de los barrios marginales de Río pertenecían a esta facción criminal. El CV financió escuelas de samba y campañas políticas. La organización dejó de estar centrada en los asaltos para dedicarse casi exclusivamente al tráfico de drogas, que manejaba de forma monopólica en Río de Janeiro, acuartelado en las favelas (Gurgel de Oliveira, 2013). En esos espacios territoriales, comenzó a ganar legitimidad y apoyo valiéndose de prácticas similares a las que utilizaban en la prisión, proporcionando apoyo a los habitantes, apoyo que el Estado no era capaz de brindar (Sampó, 2019).

En consecuencia, se construyó un orden alternativo, con reglas propias, donde la organización criminal se encargaba de proveer los servicios más elementales, como la seguridad y la protección, pero también la distribución de bombonas de gas, alimentos y hasta medicamentos. Como resultado, el dominio de ese territorio fue legitimado por sus

habitantes, permitiendo la reproducción del mando establecido (Sampó, 2019).

Pero el dominio de Río de Janeiro está amenazado por ex miembros de la facción que fundaron la facción Tercer Comando Puro (TCP) y Amigos de Amigos (ADA).

## b. Primer Comando Capital (PCC)

Conocida popularmente como el PCC, la facción criminal de São Paulo comenzó en la tarde del 31 de agosto de 1993, durante un partido de fútbol en la “Casa de Custodia de Pinheirão” en la cual los participantes cuestionaban las condiciones de los prisioneros trasladados:

“Había 8 prisioneros, trasladados desde la capital por razones disciplinarias, para quedarse en Taubaté, hasta ahora temidos por la clase de la prisión”. Los detenidos pasaron 23 horas ininterrumpidas dentro de la celda. Los ocho estaban siendo castigados por mala conducta en la antigua prisión y por venir de Sao Paulo, el equipo se llamaba Comando Capital”. (Souza, 2006, sp)

Es una fraternidad de prisioneros con un solo propósito: evitar la repetición de eventos como la ‘masacre de Carandiru’, como se conoció la rebelión en el pabellón 9 de la extinta Casa de Detención de Carandiru el 2 de octubre de 1992. Al crear una jerarquía entre los presos, sería posible combatir el maltrato y exigir mejores condiciones a los prisioneros estatales y prevenir conflictos internos.

La facción es considerada por muchos como la más peligrosa del país y su nombre fue validado en una publicación del periódico “Folha de São Paulo”, que el 25 de mayo de 1997, citó por primera vez el título Primer Comando de la Capital, validando así el nombre por el cual se conocería el grupo.

Hoy, comandados por prisioneros y fugitivos, especialmente en el departamento de São Paulo. En los primeros años ya tenía 8.000 miembros, ya para 2006 contaba con 120.000 miembros solo en las cárceles. Se estima que la facción tiene 130.000 miembros actualmente. Este aumento significativo se produjo porque pertenecer al PCC ha dado un nivel completamente nuevo al mundo criminal.

Desde su inicio, la facción ha realizado cobro de cuotas mensuales a sus ‘asociados’ y ha desarrollado un sistema de apoyo a prisioneros con abogados y apoyo financiero para sus familias:

[Como] si se tratara de una empresa, el PCC sería hoy el decimosexto más grande del país, por delante de gigantes como el fabricante de automóviles Volkswagen. Es un imperio corporativo en el que los productos son drogas ilícitas. Los clientes son drogadictos. Los proveedores son delincuentes paraguayos, bolivianos y colombianos. Los métodos son asesinato, extorsión, soborno y lavado de dinero. Las áreas de diversificación son los robos a bancos, el robo de carga y el tráfico de armas. Solo al vender drogas para consumo en el territorio nacional, la organización alcanza ingresos anuales de alrededor de 20.300 millones de reales, sin incluir los ingresos por robo de carga y robo a bancos. (Coutinho, 2016)

El grupo criminal se presenta en todo el sistema penitenciario e impone reglas de conducta a los detenidos, como la prohibición del uso de crack en las cárceles y el asesinato por deudas de drogas. En 2001 fue creado el Estatuto del PCC que registra todas esas reglas. El documento tiene 16 elementos que prevén los principios de la organización, establece sus códigos, crean su propio lenguaje, actúa en los funcionarios de prisiones, jueces, policías, fiscales, abogados y periodistas.

Las reglas habrían reducido las tasas de mortalidad en las cárceles. Eso es lo que dice el propio PCC y fue afirmado, también, por el profesor Graham Willis de la Universidad de Cambridge y también autor de *The Killing Consensus*.

El PCC logró la hegemonía del narcotráfico y el tráfico de armas en la frontera paraguaya después del asesinato de Jorge Rafaat<sup>6</sup> en 2016, convirtiéndose así en el NARCOSUR, el primer cartel internacional de drogas de Brasil.

El grupo ha tenido el narcotráfico como uno de sus principales negocios desde su fundación y con una práctica comercial basada en modelos de negocios, se puede afirmar que eso es el buque insignia del PCC.

---

6 Jorge Rafaat - poderoso narcotraficante para la Policía Federal de Brasil, al que nunca se le pudieron probar vínculos con las drogas en Paraguay, por lo que andaba libremente en ese país, pese a que había indicios contundentes en su contra.

Según la revista “Veja”, la organización controla más de la mitad del comercio de narcóticos en Brasil y alcanza ingresos anuales aproximados de 5.000 millones de dólares, excluyendo los ingresos por robo de carga y robo a bancos. En 2015, se explotaron y robaron unos 3.000 cajeros automáticos en el país. Se sospecha que el PCC está detrás de al menos un tercio de los ataques.

La encuesta de la revista señala que el dinero de los narcotraficantes del PCC, como se ha dicho antes, está destinado a sobornos (para pagar policías, jueces y políticos), patrocinar ejecuciones y remunerar a todos los afiliados que operan en esta “rama” de la facción. Una parte considerable de las ganancias de la facción se usa en operaciones de lavado de dinero y compañías fantasmas, para ocultar el origen del dinero al gobierno. Los costos pueden ser altos, pero el margen de beneficio del tráfico es inmejorable. La diferencia de precio entre 1 kilogramo de cocaína en Bolivia y 1 kilogramo de droga en Brasil es del 1.500%.

### c. Familia del Norte (FDN)

FDN, nombrada por la Policía Federal (PF) como la tercera facción más grande del país, disputa el control del tráfico de drogas en la región amazónica y domina la ruta en el Río Solimões, que abastece al norte y noreste de cocaína desde Perú y Colombia.

Es el resultado de la unión de dos traficantes, Gelson Lima Carnaúba, alias el ‘Gê’, y José Roberto Barbosa, alias el ‘Zé Roberto’ de Compensa<sup>7</sup> que, después de cumplir una condena en las cárceles federales, regresaron a Manaus en 2006, decididos a estructurarse como una facción criminal.

En 2015, una operación atrapó a un grupo que movía millones mensuales con el dominio de la “Ruta de Solimões”, utilizada para llevar la cocaína producida en Bolivia y Perú a través de ríos en la región amazónica. La operación llamada La Muralla identificó el FDN y que, según las investigaciones, se había aliado con el Comando Rojo (CV).

---

7 Compensa – Barrio de la ciudad de Manaus

Aunque existe una relación de alianza entre estas facciones, la FDN nunca acordó estar subordinada a ninguna otra organización. Aún en la investigación de La Muralla, los investigadores notaron que el PCC estaba ‘bautizando’ a los delincuentes amazónicos para aumentar su presencia en el departamento. Esta acción disgustó al FDN, el cual ordenó la muerte de tres traficantes vinculados a la facción de São Paulo.

En 2016, el PCC organizó disturbios en las cárceles de Roraima y Rondônia, que mostraron la intención de expandir sus operaciones en el norte del país y evitar las acciones de la facción CV en la región amazónica, causando una guerra entre facciones y 18 muertes en las cárceles de ambos departamentos, incluidos los líderes de las dos facciones. Eso fortaleció la FDN.

En 2017, una gran rebelión en la prisión de Manaus resultó en un alto número de muertes y especialmente decapitaciones. Los investigadores creen que los miembros del CV le han pedido al FDN que ejecute a los miembros del PCC en Manaus. Esta masacre fue el resultado de la confrontación entre una facción internacional, el PCC y una local, la FDN. Pero la asociación entre el CV y la FDN terminó en 2018 y, según el Fiscal de Amazonas, las facciones siguen en guerra permanente en el departamento.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Amazonas están investigando si el fin de una alianza entre las organizaciones criminales de la FDN y el CV está relacionada con la masacre que dejó 55 muertos en cuatro prisiones del departamento de Amazonas en mayo de 2019. Las ejecuciones supuestamente fueron causadas por una grieta interna entre dos alas del FDN. Al mismo tiempo, la FDN y el CV disputan puntos de venta de drogas en la ciudad de Manaus y el interior del departamento, así como uno de los mayores puntos de entrada de cocaína en el país.

La inteligencia del gobierno no ha detectado la posibilidad de que la confrontación pueda migrar de las cárceles a las calles o tener lugar en otros departamentos. El actual ministro de Justicia y Seguridad, Sergio Moro, aseguró que una lucha de facciones podría ocurrir en cualquier parte del mundo, aunque no debería ser así.

Se infiere, por lo tanto, que el FDN, como facción regional, buscó aliarse con las organizaciones criminales más grandes del país sin estar bajo sus órdenes, para asegurar las rutas y el lucrativo comercio de drogas de la región amazónica, donde se mantiene activo y actualmente sin alianzas aparentes.

#### d. Tercer Comando Puro (TCP)

El Tercer Comando Puro es uno de los grupos criminales más poderosos del departamento de Río de Janeiro. Surgió de las divisiones al interior de la pandilla carcelaria CV a mediados de los ochenta. El TCP no es tan dominante como su rival, el CV, pero hoy domina más territorios que la facción Amigos de los Amigos (ADA), también de Río de Janeiro. El grupo ha mantenido presencia en el norte y el occidente de la ciudad, y forja nuevas alianzas para expandir su control territorial.

Conformado en 2002, tiene sus raíces en el desaparecido Tercer Comando. A mediados de los ochenta aprovechando el rápido crecimiento del mercado de drogas en Brasil, miembros ambiciosos del CV se separaron para formar ese grupo aparte y hacer del comercio de drogas un negocio más rentable y eficiente.

Durante la mayor parte de los noventa, el Tercer Comando y CV fueron los actores criminales dominantes en Río de Janeiro. Las facciones luchaban entre sí por el control del tráfico de drogas y las redes de extorsión por toda la ciudad. Expertos señalan que la división surgió por un vacío de poder en el CV, que en ese momento estaba liderado por una generación de gánsteres jóvenes y menos prácticos.

A finales de los noventa, el Tercer Comando estableció una alianza con el nuevo grupo recién surgido, conocido como Amigos de los Amigos, también compuesto por exintegrantes del CV. Ese pacto estimuló tensiones que llevaron al colapso del Tercer Comando en los primeros años del nuevo siglo y engrandecieran al jefe, Nei da Conceição Cruz, alias “Facão”, en 2002, a crear su propia organización y declarar la guerra a los dos antiguos aliados.

El grupo continuó siendo un actor relativamente menor hasta septiembre de 2002, cuando los líderes encarcelados del Tercer Comando

fueron aniquilados tras una serie de golpes orquestados por el CV con la ayuda del cofundador de ADA, Celso Luis Rodrigues, alias “Celsinho da Vila Vintem”.

Los miembros restantes del Tercer Comando se unieron a organizaciones más poderosas y juraron lealtad a los Amigos dos Amigos o a Facão, quien aprovechó el incidente para conformar una pandilla a la que denominó “Tercer Comando Puro”.

Desde entonces, el TCP ha dominado el control de las ventas de drogas en el norte y el oeste de Río, con una presencia particularmente fuerte en el barrio Senador Camará, en la Zona Oeste de la ciudad, y en la Isla del Gobernador, la isla más grande de la Bahía de Guanabara, en Río. En los últimos años, el grupo criminal ha expandido sus actividades de narcotráfico y ahora también se dedica a la extorsión de servicios básicos (distribución del agua, gas, energía y televisión por cable) en los vecindarios bajo su control.

En 2018, las autoridades de Río empezaron a investigar los rumores según los cuales el Tercer Comando Puro había formado una alianza con Amigos dos Amigos, creando una nueva facción llamada el Tercer Comando dos Amigos. Según inteligencia de la policía de Río, el jefe de drogas de Amigos dos Amigos, Antônio Bonfim Lopes, alias “Nem”, actualmente en la cárcel, proporcionó armas al nuevo grupo.

También se cree que esta rama del Tercer Comando Puro ha formado una alianza con la organización criminal más grande y mejor organizada de Brasil, PCC, para la logística de las drogas.

#### e. Amigos de los Amigos (ADA)

Fue fundado en 1998 por los criminales que habían abandonado el CV, Celso Luis Rodrigues, alias “Celsinho da Vila Vintem” y Ernaldo Pinto de Medeiros, alias “UÊ” junto con exsoldados e infantes de marina, policías, expolicías y traficantes de drogas.

El nuevo grupo unió fuerzas con el Tercer Comando, que también había sido fundado por exmiembros disidentes del CV en los años ochenta, con el fin de luchar contra el grupo dominante de tráfico de drogas.

La aparición de ADA causó el estallido de nuevas batallas por el territorio de Río. La organización se ha expandido rápidamente, y llegó a dominar la mayor parte de la zona norte y occidental de Río de Janeiro. Le quitó la crucial favela Rocinha, la más grande de Río de Janeiro, al CV en 2004, y se mantuvo sin oposición hasta 2011. Se cree que ADA ejerce un significativo poder social en las comunidades que controla, trabajando para ganar el apoyo de la gente a través de volantes, organizando fiestas y proporcionando algunos servicios, mientras que el CV se impone más a través de la violencia.

En los últimos años, ADA posee el control en Rocinha, aunque su poder allí ha sido disputado desde la captura del jefe Antonio Francisco Bonfim Lopes, alias “Nem”, en 2011.

## 2. Las rutas de las facciones criminales

Las principales rutas de los crímenes transnacionales inician en rutas fluviales o aéreas. Después de la entrada en territorio brasileño, los productos son trasladados hacia el interior del país, en su mayor parte, por medio terrestre. A continuación, se hará una explicación sobre las rutas:

### a. La ruta fluvial

Las organizaciones criminales transnacionales empiezan sus trabajos de ingresar la droga al país por medio fluvial. Utilizan pequeñas embarcaciones conducidas por personas de bajos recursos que arriesgan su libertad a cambio de una cuantía de dinero. Ese transporte, normalmente, es realizado por la noche con apoyo de otras pequeñas embarcaciones que van adelante para asegurar que no haya fiscalización en el trayecto.

En la ruta Solimões, por ser una triple frontera, los conductores cambian el lado del río de acuerdo con la presencia o no de autoridades de fiscalización y utilizan embarcaciones con motores de gran velocidad, que dificulta el alcance de las autoridades.

En Brasil, el Ejército utiliza embarcaciones del tipo ‘Guardian’, que tiene gran velocidad y movilidad. Por lo cual, los resultados de aprehen-

sión son muy eficaces. En la ruta de Paraguay, los criminales utilizan el lago de la hidroeléctrica de ‘Itaipú’<sup>8</sup> para realizar el transporte de cargas de un país a otro. Algunas veces hacen lo mismo que el Norte, cambiando el lado de la frontera para no ser molestados por la fiscalización de ambos países. En otras ocasiones, esperan en pequeñas islas de la represa por el mejor momento para el transporte.

En la ruta de Bolivia, el transporte se realiza en el río Paraguay, de la misma forma que los otros dos caminos. Después de entrar en territorio brasileño, los productos son transpuestos para vehículos u ocultados en haciendas hasta que se pueda llevar la mercancía al interior del país.

## b. La ruta aérea

El movimiento aéreo brasileño ha experimentado un aumento significativo en las últimas dos décadas. Entre 2003 y 2017, el flujo de pasajeros creció aproximadamente un 260%, llegando a 100 millones de pasajeros por año. Eso también posibilita que las ORCRIM intenten utilizar las rutas aéreas para su fin.

El uso del modo aéreo para la realización de actividades ilícitas se puede lograr básicamente de dos maneras: a través de vuelos clandestinos, o sea, fuera del control aéreo, o mediante el uso de vuelos autorizados, donde la acción ilegal se oculta en un vuelo legal, que puede ser comercial o privado.

El espacio aéreo y la plataforma continental adyacente están controlados por el Departamento de Control del Espacio Aéreo (DECEA), subordinado al Comando de la Fuerza Aérea. Como órgano de gestión del Sistema de Control del Espacio Aéreo de Brasil (SISCEAB) tiene bajo su estructura cuatro bases operativas principales, materializadas en los Centros Integrados de Defensa Aérea y Control de Tráfico Aéreo (CINDACTA). Estas son las unidades responsables de control y gestión del espacio aéreo, defensa aérea, información aeronáutica, meteorología aeronáutica, telecomunicaciones aeronáuticas, búsqueda y rescate.

---

8 Itaipú – Es una Hidroeléctrica binacional con la 2º mayor potencial energética del mundo. Construida en los años 70 por Brasil y Paraguay.

Para el control eficiente del espacio aéreo, hay una superposición de áreas de monitoreo entre las cubiertas de radar. Una de las limitaciones es la identificación de vuelo con el ‘transponder’<sup>9</sup> apagado, vuelos bajos y vuelo que usa relieve como una forma de enmascaramiento.

La cobertura de radar del país es muy buena, con pocas posibilidades de evasión de aeronaves del control aéreo, especialmente en el caso de aeronaves de ala fija. La mayor posibilidad de vuelo fuera de los controles de radar sería con aeronaves de ala giratoria, que tiene un alcance limitado.

Pero son los vuelos cortos y cercanos al área fronteriza, los que utilizan los criminales para entrar en el espacio aéreo brasileño, a baja altura, y hacer lanzamientos de la carga de productos ilegales al suelo, donde otros integrantes de la pandilla la recogen y, rápidamente, las ocultan. Eso puede ocurrir en haciendas particulares con o sin aeródromos. De ese sitio, los productos son llevados en vehículos hasta un punto elegido para que sean preparados para el transporte o, en algunos casos, directamente para su destino final.

Todos los aeródromos, ya sean de interés público o privado, están bajo la regulación de la Compañía Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria (INFRAERO AIRPORT), que está vinculada a la Secretaría de Aviación Civil. El propietario de un aeródromo privado es responsable de su administración, operación, desarrollo y seguridad, siempre que cumpla con la legislación aeronáutica vigente.

Para el mejor estudio de las vulnerabilidades del nivel de seguridad de cada aeródromo, es necesario conocer algunos conceptos básicos y términos de la aviación civil. Pues según la ley brasileña, la clasificación de aeródromos tiene una implicación directa en el nivel de seguridad.

El universo de aeródromos se clasifica observando los siguientes factores: la infraestructura, el tipo de servicio aéreo operado y el número de pasajeros procesados. Todos los aeropuertos tienen factores de vulnera-

---

9 Transponder o transpondedor - dispositivo electrónico que produce una respuesta cuando se recibe una llamada de radiofrecuencia. Las aeronaves tienen transpondedores para facilitar su identificación en el control del tráfico aéreo. Gracias a estos dispositivos se han desarrollado sistemas anticolidión como un medio de detección de aeronaves en riesgo de chocar unos con otros.

bilidad que cambian de acuerdo con su clase. Los principales aeropuertos del país son de la clase AP-3, en que la inspección de los pasajeros y sus pertenencias es obligatoria. En los vuelos internacionales, el equipaje de salida está bien supervisado lo que limita el tráfico ilícito.

En vuelos comerciales nacionales, la inspección se limita a las personas y el equipaje de los pasajeros y de la tripulación. Hay una inspección de muestra en el equipaje documentado, o incluso, en la mayoría de los casos, ningún tipo de inspección. Los procedimientos demuestran fragilidad en la inspección del equipaje facturado en vuelos nacionales, proporcionando un ambiente muy favorable para el transporte de llegadas ilícitas, o la salida de material a otros departamentos.

Otra vulnerabilidad está en la contratación de personal que trabaja en el proceso de identificación, transporte, embarque y desembarque de equipaje. El control estricto sobre el personal es deficiente, lo que incita a la práctica de actos ilícitos. Actualmente, se inspecciona aproximadamente el 20% de la carga y el equipaje internacionales que llegan a los Terminales de Carga (TECA). Solo la carga de aeronaves destinadas exclusivamente al transporte de carga (cargueros) y equipaje o volúmenes de vuelos de pasajeros de MIAMI se inspecciona 100%.

Los aeropuertos de la clase AP-3, son los más comunes para vuelos nacionales. En esos, la estructura contribuye a la inspección de todos los pasajeros y la tripulación. El equipaje facturado no se inspecciona. Esto representa una gran vulnerabilidad y el material ilícito podría enviarse cómodamente a otros Departamentos de la Federación.

Hubo un gran aumento en el volumen de carga enviada desde esa clase de Aeropuertos, llegando a un aumento del 80% en el caso de Santos Dumont, debido a la diferencia en el valor de la tarifa, que es más barato que en el Aeropuerto GALEÃO. Eso contribuye a debilitar el proceso de inspección, ya que los medios físicos y los empleados involucrados en el proceso no son suficientes.

Los aeropuertos clasificados como AP-0 tienen una gran cantidad de llegadas y salidas, que, junto con su perfil de baja seguridad, hacen de este un aeropuerto muy vulnerable. Para los pasajeros y sus pertenencias, la única estructura de inspección identificada está en la sala de embarque o,

en la mayoría, no hay inspección, lo que permite que el material ilícito sea fácilmente abordado por la terminal de pasajeros. Tampoco el embarque de equipaje y carga se somete a inspección. Las aeronaves que llegan y salen con destinos u origen en el extranjero, deben hacer un aterrizaje obligatorio y realizar procedimientos de aduana en un aeropuerto internacional. Sin embargo, el material inspeccionado es solo el que llevan los propios pasajeros para su inspección, sin verificar la bodega del avión, la cual es otra vulnerabilidad importante.

Los aeródromos privados no tienen ningún tipo de control de embarque por parte de las agencias estatales, y toda su operación es responsabilidad de los propietarios, lo que los hace muy vulnerables a las acciones ilegales. Gran parte de la vulnerabilidad de los aeródromos se define en la propia legislación de aviación civil, que no requiere la inspección del equipaje facturado y la carga doméstica, y la aplicación práctica de la legislación en la inspección es ineficaz y permite el transporte ilícito fácilmente.

Es importante tener en cuenta que un control más eficiente del tráfico de pasajeros y carga requiere tiempo e inversión, es decir, este es un proceso que puede generar mayores costos operativos, posibles demoras y, en consecuencia, menores ganancias. Esto probablemente podría causar una reacción de las compañías involucradas en el proceso.

### c. La ruta terrestre

Esa es la principal forma de llevar al interior del país los productos ilegales de las organizaciones delincuenciales transnacionales en Brasil después de que estos llegan por medio aéreo, fluvial o terrestre.

Las drogas o productos contrabandeados (armas, electrónicos u otros ítems), pueden llegar al Brasil por medio terrestre, principalmente en la frontera terrestre con el país vecino Paraguay, que en casi toda su extensión no posee obstáculos. En otras zonas fronterizas, se hace por embarcaciones o aviones, como ya se describió.

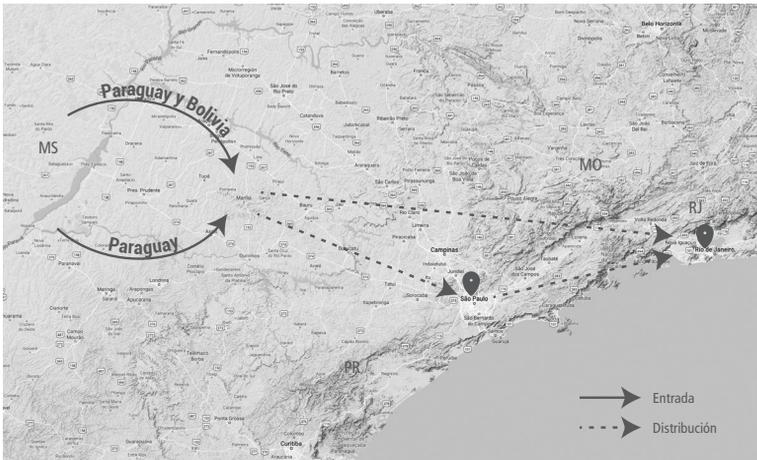
Hay, en casi toda la frontera terrestre con ese país, dos entradas paralelas que, muchas veces tienen conexiones entre ellas y que permiten el cambio de lado para evitar la fiscalización por parte de la policía. En varios tramos, un pequeño barranco separa las dos carreteras, un obstáculo fácil de superar con vehículos, a menudo sin siquiera tener que reducir la velocidad.

Después de entrar en territorio brasileño, el producto es preparado para el transporte clandestino. Eso se hace comúnmente de dos maneras: la primera es con la utilización de ‘mulas’, o sea, con personas que son reclutadas para hacer el transporte de pequeñas cantidades de las áreas de frontera hasta ciudades en el interior del país. Y la segunda forma requiere más logística, ya que es con la preparación de vehículos y camiones con fondo falso para intentar ocultar de la policía los productos contrabandeados.

Es común, en la zona fronteriza de hasta 150 km, que los criminales tomen carreteras pequeñas y sin asfalto para ese transporte. Pero, cuando se sienten seguros, vuelven a las vías principales. Todo el recorrido es hecho con una escolta de vehículos menores, que van adelante de la carga principal con el objetivo de alertar e impedir que la carga sea perdida.

La vía más conocida es la ‘ruta caipira’, que tiene como punto central las ciudades del norte del departamento de São Paulo. Este punto es estratégico para el tráfico de drogas porque se encuentra entre los países productores de cocaína y marihuana, especialmente Bolivia y Paraguay, y los principales centros de consumo de drogas, Río y São Paulo, sin mencionar el puerto de Santos, donde las drogas siguen para África y Europa. Hay que tener en cuenta que es un área productora de caña de azúcar, que tiene pequeños aeródromos que son utilizados para fumigación aérea y muchas carreteras que unen el departamento. Por lo que esta ruta es considerada el principal corredor del narcotráfico en Brasil.

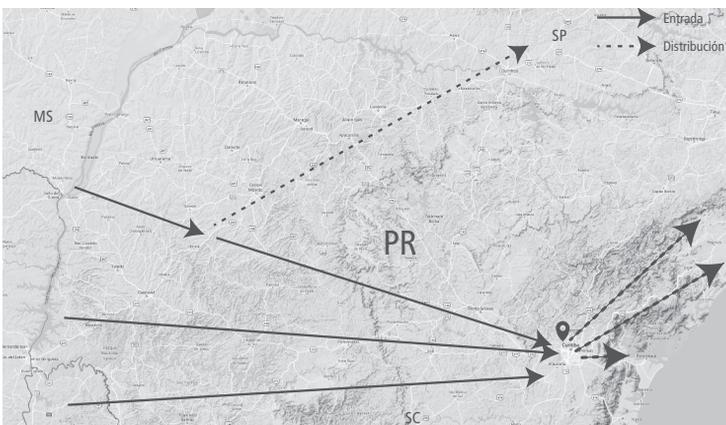
**Figura 2.** Ruta Caipira con origen en Paraguay y Bolivia



Fuente: Ministerio de los Transportes. Adaptación del autor.

Otra vía es la que cruza el departamento de Paraná. En esa ruta, los índices de aprehensión también son elevados. Es común encontrar la droga oculta en autobuses de turismo y camiones de cargas, que tienen más capacidad de carga que los vehículos pequeños. Utilizan las autopistas BR 277 y BR 280 para llegar más cerca de la capital Curitiba y, de esa ciudad, siguen para los demás departamentos o para el puerto de Paranaguá, donde sigue para otros continentes.

**Figura 3.** Ruta Caipira con origen en Paraguay y Bolivia



Fuente: Ministerio de los Transportes. Adaptación del Autor



Italia, Francia y el Reino Unido, especialmente el puerto holandés de Rotterdam, donde se han realizado importantes incautaciones en los últimos años.

Según el portavoz de la aduana alemana Wolfgang Schmitz, en un principio, todo lo que no genera sospecha se usa para esconder la droga. La mayoría de las veces, la cocaína se camufla en otros productos, como muebles para el hogar, alimentos perecederos, máquinas y también los barcos mismos. Se ha encontrado cocaína en todos los productos clásicos que se transportan.

Río de Janeiro tiene una estructura portuaria con una gran cantidad de canales, carreteras y ferrocarriles. Esto permite evidenciar las dificultades latentes de control, por parte de los órganos competentes, en la entrada de las diversas cargas dentro del sistema, ya que el almacenamiento se realiza en contenedores, vehículos y carga general.

Los principales puertos del departamento son: el Puerto de Río de Janeiro, ubicado en la costa occidental de la Bahía de Guanabara, que comprende el muelle Gamboa, São Cristóvão y Caju; Puerto de Itaguaí, ubicado en la bahía de Sepetiba, cerca del banco de arena de Marambaia; el puerto de Angra dos Reis, ubicado en la bahía de Ilha Grande; Puerto Niterói, ubicado en la costa este de la Bahía de Guanabara; y el puerto de Açu, en São João da Barra, ubicado al norte del departamento.

Solo el puerto de Río de Janeiro manejó carga en contenedores de aproximadamente 6 millones de toneladas. Alrededor del 90% de esta carga tiene despacho de aduana automático, es decir, está libre de inspección. Solo el 10% de este volumen está sujeto a un control de carga más específico por parte de la “Receita Federal<sup>10</sup>”, sea documental o físico.

---

10 Receita Federal – La Secretaría de Ingresos Federales de Brasil es un organismo específico y singular, subordinado al Ministerio de Finanzas, que desempeña funciones esenciales para que el Estado cumpla sus objetivos. Es responsable de la administración de los impuestos federales, incluidos los impuestos a la seguridad social y los impuestos sobre el comercio exterior, que cubren una parte significativa de las contribuciones sociales del país.

También asesora al Poder Ejecutivo Federal en la formulación de la política fiscal brasileña, previene y combate la evasión fiscal, el contrabando, la malversación de fondos, la piratería, el fraude comercial, el tráfico de drogas y animales en peligro de extinción y otros actos ilícitos relacionados con el comercio internacional.

Esto se debe a una serie de factores, como los límites de tiempo para la permanencia en el área del puerto, el costo de permanencia en Brasil y la duración de la estadía de los barcos amarrados. El análisis de riesgos tiene como objetivo identificar y seleccionar la carga que requiere la necesidad de inspección humana o requisitos aduaneros adicionales. La duración promedio de la estadía de un contenedor en el puerto es de 15 días.

Debido a esta vulnerabilidad, las ORCRIM han estado utilizando puertos para transportar drogas a otros continentes. El hallazgo se debe a las grandes incautaciones de drogas en el Puerto de Río de Janeiro, que configura la ciudad como parte de la ruta internacional de drogas.

La Policía Federal (PF) tiene como misión principal en el área del puerto prevenir y reprimir el contrabando y la malversación de fondos, sin perjuicio de la acción de otras agencias públicas en sus respectivas áreas de competencia. Además, actúa como policía marítima en la bahía de Guanabara.

Para eso, cuenta con un Centro Especial de Policía Marítima (NE-POM), que se encarga de: prevenir y reprimir los crímenes cometidos a bordo, en contra o en relación con embarcaciones en el muelle de los puertos o fondeadas en la vecindad o en el mar territorial brasileño; delitos bajo la jurisdicción del Departamento de Policía Federal cometidos en el área del puerto, las áreas circundantes y el mar territorial brasileño, incluido el tráfico de armas de fuego, explosivos y armas similares y otros delitos cometidos en el ámbito marítimo que tienen repercusiones interestatales o internacionales; y vigilancia del área del puerto a través de patrullaje sistemático y continuo.

Además de los contenedores, las drogas también son transportadas por embarcaciones pequeñas, como botes de pesca y lanchas rápidas pequeñas, a embarcaciones grandes para que, después de elevadas, sean insertadas en cualquiera de los contenedores cargados, generando enormes ingresos para ORCRIM.

Este proceso se puede enmarcar como bidireccional y se utiliza tanto para el tráfico internacional como para la entrada de materiales necesarios a las ORCRIM, ya que la Bahía de Guanabara actúa como una ruta de escape a través de ríos y arroyos que cruzan barrios y vecindarios que rodean

esta región. Estas acciones tienen como objetivo hacer posible la llegada de armas, municiones y drogas a las bases de algunas facciones, especialmente el “Comando Vermelho” (CV), para enviar drogas y recibir armas a través de estos buques que cruzan principalmente durante la noche.

**Figura 5.** Elevación de carga en navío



Fuente: G1 Santos

Para transportar pequeñas cantidades de drogas a los barrios y municipios cercanos las ORCRIM emplean embarcaciones personales (tipo jet-sky) y buques pesqueros, lo que dificulta el control de los fiscalizadores disponibles para esta área, en particular del “Receita Federal” y la Policía Federal.

### 3. Fuentes de financiación

#### a. Estupefacientes

Brasil, debido a su posición geográfica y entorno estratégico, aunque no es un productor, es el destino o el paso de drogas producidas en países vecinos. La variación en el precio de las drogas comercializadas

en Brasil, desde su adquisición en esos países, hasta su destino final, ya sea el usuario nacional o los carteles en otros continentes, es económicamente muy rentable para los narcotraficantes. El precio varía según el país de origen, las rutas, los medios utilizados para su transporte, el tipo y la pureza de la droga, los intermediarios involucrados y su destino final.

Pueden influir en esta apreciación la existencia de laboratorios de refinación de base de cocaína (PBC) cerca de los centros de consumo, ya que permite una reducción en el volumen a transportar y una reducción en las pérdidas debido a las incautaciones. El precio del PBC es el 30% del valor de la cocaína procesada y la adición de otros productos también posibilita a un aumento en la rentabilidad.

Con el fin de identificar la capacidad financiera que el narcotráfico brinda al crimen organizado, se pueden establecer los siguientes precios promedio, considerando la compra de la droga en la frontera del país y la venta en las capitales de los departamentos, de las regiones sudeste y sur, dentro de los municipios controlados por las ORCRIM:

**Tabla 1.** Estimación de precios de droga

Cocaína	U\$ 625,00	U\$ 7,50 <sup>1</sup>	U\$ 6.875,00
Marihuana	U\$ 7,50	U\$ 1,25	U\$ 1.225,00
Marihuana Skunk	U\$ 300,00	U\$ 5,00	U\$ 4.700,00

<sup>1</sup> Bajo grado de pureza.

Fuente: Comando Militar del Este 2018.

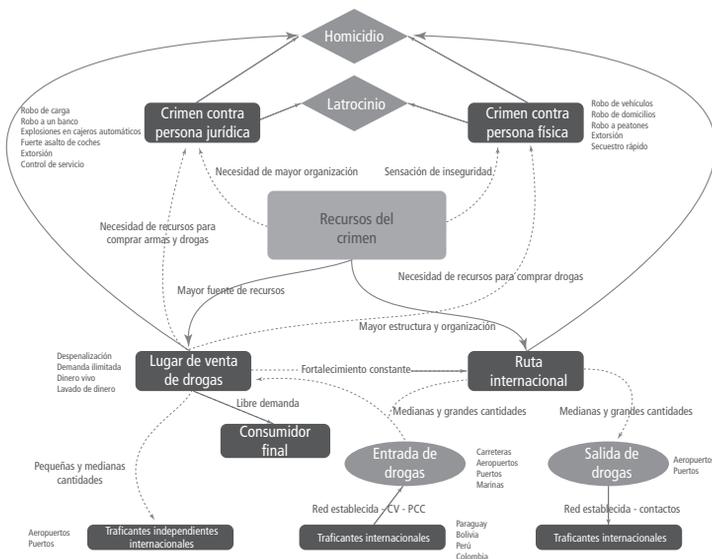
Sin datos consolidados sobre el número de usuarios y la cantidad de drogas consumidas, no es posible estimar con certeza la cantidad de recursos recibidos por las ORCRIM en Brasil. Sin embargo, los datos disponibles de fuentes abiertas indican que la Comunidad ROCINHA, en Río de Janeiro / RJ, fue una de las más rentables para el tráfico de drogas, el movimiento financiero hace más de diez (10) años fue de diez (2,5) millones de dólares por mes.

Al ser una escala de la ruta internacional del narcotráfico, cuyo objetivo es exportar cocaína andina a Europa, la rentabilidad en la valorización inmediata de la droga desde Brasil y teniendo en cuenta los valores de los precios al por mayor es de al menos el 350% en los países de Europa occidental, alcanzando 600% en Europa del Este y el 1.000% en Australia. Por esta razón, las ORCRIM han ampliado cada vez más su capacidad transnacional para dominar este transporte desde el origen hasta el destino final.

El narcotráfico es la principal fuente de ingresos para las ORCRIM, pero no es exclusiva. Estos recursos se utilizan para financiar delitos relacionados, como el tráfico de armas, el robo de carga y vehículos, creando un ciclo paralelo de crimen organizado. La distribución de carga robada, el desmantelamiento de vehículos y la venta de sus partes, con el apoyo de la capacidad armada de las ORCRIM, mantiene su flujo económico y también asegura el control territorial de las áreas dominadas por el narcotráfico, lo que en última instancia restringe las acciones de los organismos de seguridad pública.

Durante la intervención federal en la Seguridad del Departamento de Río de Janeiro, el Comando Militar del Este creó la siguiente infografía, que presenta brevemente, las principales fuentes de recursos de las ORCRIM, lo que permite identificar que los delitos tienen una interconexión. Por lo tanto, se puede inferir que una posible disminución en una fuente de fondos lleva a los delincuentes a cometer otros delitos como un medio para mantener sus capacidades y recaudar dinero para compensar las pérdidas y mantener el flujo de compras de drogas y armamento.

**Figura 6.** Financiación del narcotráfico



Fuente: Comando Militar do Leste (CML).

## b. El robo de celulares

Varios países enfrentan el desafío de combatir los ilícitos vinculados a los teléfonos celulares que han ido aumentando a lo largo de los años y que están relacionados con las organizaciones criminales. El teléfono móvil se ha convertido en los últimos años en un elemento inseparable de la vida de los ciudadanos ya que está involucrado en la vida profesional y personal. Es de destacar que el uso de teléfonos móviles es alentado por un servicio relativamente barato. Las pandillas criminales también utilizan ese equipo en su organización.

Conforme el Banco Mundial<sup>11</sup>, Brasil es el quinto mercado móvil mundial más grande del mundo (detrás de China, India, EE. UU. e Indonesia) y segundo a ANATEL (Agencia Nacional de Telecomunicaciones del Brasil) el acceso de banda ancha móvil está disponible para más del 95% de la población.

La proporción de teléfonos celulares por habitante en el departamento de Río de Janeiro es más alta que el promedio nacional, con 1,22 teléfonos celulares por habitante. Así, los criminales actúan en 3 formas para obtener esos equipos: robando teléfonos celulares de los individuos; substrayendo de tiendas especializadas en teléfonos celulares y asaltando cargas terrestres o aéreas de teléfonos.

La sustracción de los teléfonos celulares comienza con la demanda, fomentada por la disponibilidad de lugares de adquisición de bienes de origen irregular asociados con el hábito de la población para adquirirlos. En general, la sustracción de las cargas con electrónicos tiene una buena rentabilidad, ya que tienen un volumen pequeño y un alto valor agregado. Un ejemplo es lo ocurrido en el terminal de carga del aeropuerto de “Galeão” que fue escenario del robo de U\$ 850.000,00 en teléfonos celulares.

Luego del robo se hace necesario desbloquear, clonar el IMEI del dispositivo, transferirlo a un receptor y venderlo. Esas etapas pueden ser desarrolladas en el mercado negro o a través de Internet. Es posible obtener un teléfono sin origen seguro en tiendas de los mercados populares o en el sitio de internet como OLX, mercado libre, Facebook, etc.

Los equipos más nuevos en términos tecnológicos terminan en las manos de los integrantes de las organizaciones criminales y son utilizados para su propia comunicación, lo que dificulta el trabajo de los órganos de las policías para identificar el origen de las llamadas y mensajes de WhatsApp que las pandillas ejecutan entre ellos.

### c. El mercado de cigarrillos

Una gran cantidad de recursos financieros de las ORCRIM proviene del mercado ilegal de cigarrillos que ha afectado significativamente el comercio legal a lo largo de los años.

El precio de los productos autorizados es muy alto por la pesada carga fiscal sobre la industria del tabaco. La introducción de productos de contrabando, falsificados, no autorizados, no gravados y gravados es la consecuencia de esos valores. La incautación de cigarrillos sigue siendo una de las más frecuentes en toda la incautación de bienes de la “Receita

Federal”, según el “Balance aduanero de 2018”. El número de paquetes de cigarrillos incautados superó los 276 millones de paquetes, lo que representa un aumento del 26,66% con respecto a 2017. Se estima que esta cantidad representa alrededor de US\$ 325 millones, lo que muestra más claramente, el potencial lucrativo de los negocios ilícitos.

En una encuesta realizada por “IBOPE<sup>12</sup> Inteligencia”, basada en datos de 2017, el cuarenta y 48% del mercado nacional de cigarrillos es ilegal. De estos, el 45% son productos de contrabando. El índice se ha expandido anualmente según muestran la serie de encuestas promovidas por esa institución.

Es de destacar que, aunque los cigarrillos robados no se contabilizan en el porcentaje descrito anteriormente, se incorporan al mercado ilegal y generan una mayor rentabilidad. Los casos de robo de carga en la escena nacional han aumentado cada año, y los cigarros son uno de los principales objetivos de las ORCRIM.

**Figura 7.** Participación del tráfico de cigarrillo en el mercado de Brasil



Fuente: IBOPE Inteligencia.

12 IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública y Estadística

El robo de cigarrillos es más fácil de medir, dada la queja inmediata de los afectados, que buscan que la policía registre el hecho. Los acontecimientos se triplicaron, mientras que la carga robada creció aproximadamente un 140%, alcanzando en el año, hasta el 18 de agosto de 2018, 13.126 cajas.

Con respecto a la rentabilidad de las ORCRIM, derivada de la ilegalidad, se estima que el robo de carga alcanza al menos el 50% del volumen circulado, mientras que el producto de contrabando es de alrededor del 30%, considerando la complejidad logística y el mayor número de intermediarios entre el origen del producto y el mercado minorista.

#### d. Robo de vehículos

La gran existencia de motocicletas y automóviles permite a los delincuentes tener a su disposición objetivos de delincuencia que brinden una ganancia rápida y con una mínima necesidad de preparación, un arma (o incluso una réplica), saber manejar y conocer las áreas de recepción:

En 2018, la flota brasileña de vehículos creció 1,9% en comparación con 2017. Fueran contabilizadas 44,80 millones de unidades circulantes, entre automóviles, comerciales livianos, camiones y ómnibus. Registrase también 13,12 millones de motocicletas en vías públicas en el año pasado, representando una reducción de 1,2% en cuantificación de unidades en circulación. (Relatório de Frota Circulante, Sindipeças)<sup>13</sup>

El robo de vehículos es consecuencia de la adquisición generalizada de armas por parte de las ORCRIM, que permiten que cualquier delincuente obligue a los conductores a detenerse y conduzcan los vehículos para zonas de exclusión, creadas por ellos para dificultar el alcance de las autoridades, lo que permite la admisión gratuita de vehículos y productos robados.

El robo de vehículos sigue un flujo de acuerdo con el destino final del producto. Básicamente, hay seis posibilidades de usar este bien robado por los delincuentes:

13 Sindipeças - Sindicato Nacional de Industria de Componentes para Vehículos Automotores.

1. Desmontaje para la venta de piezas a talleres y depósitos de chatarra.
2. Transporte para la comisión de otros delitos, como robo de carga, entrega de drogas a otros barrios marginales, “tranvías” para traspasar otras áreas de las ORCRIM y para robo de peatones, especialmente en motocicletas.
3. Clonación, con el uso de un original descaminado del Departamento de Tráfico (DETRAN) y la compra de vehículos que tuvieron pérdida total, venta posterior o incluso para su uso en otros delitos.
4. Intercambio de drogas en la región fronteriza utilizando en algunos casos la clonación de vehículos.
5. Pago de rescate por parte de algunas cooperativas de seguros o incluso agentes públicos corruptos.
6. Desplazamiento de delinquentes robando el vehículo para llegar a otras partes de la ciudad, con el consiguiente abandono del automóvil.

También se observa que la tasa de recuperación aumentó en los últimos años, coincidiendo con el mayor rendimiento de las cooperativas de seguros, que pagan ‘canjes’ por vehículos robados. Sin embargo, los delinquentes, emplean con mayor frecuencia los vehículos robados en la comisión de otros delitos. Las motocicletas son más utilizadas ya que permiten un fácil acceso peatonal y el escape de criminales, así como facilitan la posibilidad de ocultarse dentro de las favelas. Los automóviles son más utilizados para robo de carga y otros delitos similares por tener una mayor potencia y visualización del tráfico. Es muy probable que los delinquentes los abandonen pronto, lo que incrementa la tasa de recuperación.

Los modelos de los vehículos que más son robados también son los que generaron la mayor cantidad de pagos del seguro y se encuentran entre los más vendidos en el país. La mayoría de dichos vehículos están en la lista de los más baratos del país y la venta de sus partes sirve a un gran mercado de consumo y a un menor poder adquisitivo.

Es de destacar que la población de consumidores de estas piezas de vehículos no necesariamente compra en los sitios de recepción o en los depósitos de chatarra, ya que la demanda puede ser intermediada por los talleres de reparación.

#### e. Derivación clandestina

La derivación clandestina de petróleo y sus derivados es una nueva práctica que los agentes criminales vienen utilizando para mantener su capacidad financiera. Esto se consigue a través del tránsito de petróleo, nafta, gasolina, diésel y otros productos de alta presión que son hurtados de los oleoductos por medio de la “trepanación”<sup>14</sup>, transportados por camiones y posterior comercialización ilegal. En otros países, especialmente en México, Colombia y Nigeria, es una realidad esa relación de este delito con el crimen organizado. Lo mismo está ocurriendo en Brasil.

El sector energético y la economía del país son afectados por este delito de alto riesgo, ya que es capaz, entre otras consecuencias, de interferir con el suministro de combustible a los centros urbanos y de distorsionar el mercado.

Otra amenaza de ese delito es para el medio ambiente y la seguridad pública porque la probabilidad de explosiones y fugas pone en peligro a la población, a los propios agentes criminales, así como a la fauna y flora cerca de las tuberías atacadas.

El Departamento de Río de Janeiro ocupa una posición nacional prominente en este tema, ya que tiene una porción significativa de la red de tuberías del país y cuenta con características peculiares con respecto a la existencia de organizaciones criminales con gran capacidad de influir en ese tipo de crimen.

Las derivaciones clandestinas en Brasil empiezan en las válvulas intermedias de los conductos y, después, migran por la técnica que consiste en instalar un desvío en el tubo perforado. Eso ocurrió entre los años de 2011 y 2014 en los ductos de petróleo, pero en 2015 se

---

14 Trepanación - instalación de un bypass clandestino en la tubería perforada, sin tener que cerrar el suministro del producto.

detectaron derivaciones en poliductos con otros combustibles, en especial, la gasolina.

Los grupos que realizan estas acciones cuentan con la participación de empleados (o ex empleados) de PETROBRÁS y, en general, los grupos criminales alquilan propiedades rurales a través de las cuales pasa la tubería. Con esa ubicación segura, el orificio se perfora en el conducto, desde el cual se deriva el aceite o combustible durante el tiempo necesario.

Después el petróleo se transporta en camiones cisterna o vehículos con tanques ocultos, generalmente robados, a refinerías clandestinas o empresas legales dedicadas a actividades similares. Posterior a la refinación, se hace el comercio en el mercado negro o estaciones de servicio. En caso de robo de combustible, se realiza de manera similar directa para la reventa ilegal.

La lucha contra el delito de robo de petróleo en Río de Janeiro es dirigida por el Grupo de Acción Especial para Combatir el Crimen Organizado (GAECO) del Servicio de Fiscalía Pública de Río de Janeiro (MP / RJ). Sus acciones ya han dado lugar a decenas de denuncias, solicitudes de arresto, así como solicitudes de búsqueda e incautación en detrimento de personas, incluidos empresarios y policías involucradas en ese delito.

Según el GAECO de MP / RJ, no existe una sola organización criminal responsable por acciones de esta naturaleza, ya que las practican de forma pulverizada por distintos grupos. Sin embargo, parece ser una actividad vinculada al crimen organizado, con participación de personas con perfil de milicia.

## 4. Influencia política

Una de las mayores preocupaciones de la justicia en Brasil es el aumento de los indicios de interferencia de las ORCRIM, en la política del país. En las elecciones de 2016, hay informes de que las organizaciones criminales (ORCRIM) cobraron “peajes” a los candidatos a cargos electivos para lanzar la campaña en algunas comunidades bajo

su influencia. Además, hubo crímenes que involucraron a candidatos en la carrera electoral.

Uno de esos informes fue el relato en 2017 de un narcotraficante arrestado, “Marcinho VP” que dijo que las drogas ligeras no serían despenalizadas en Brasil porque el tráfico apoyaba financieramente las campañas políticas. Por lo tanto, los políticos nunca aprobarían una ley de este tipo, de lo contrario, perderían esta forma de financiación.

Otra forma de influencia en la política es el *modus operandi* de las facciones criminales en cuanto al acceso de personas a su área de control. Los líderes, desde el interior de las cárceles, a través de mensajes transmitidos en visitas o mediante el uso de teléfonos celulares, dirigen acciones e influyen a los votantes de las comunidades, principalmente aquellos directamente ligados a uno de los 52.000 prisioneros del departamento de Río de Janeiro.

También, una manera de acceso es por medio del contacto con los líderes sociales comunitarios y estos combinan con el ‘frente’<sup>15</sup> de la comunidad para que se les permita la entrada. Una vez que se discuten los detalles, la entrada generalmente ocurre sin problemas. Reconocido por tener un perfil más politizado e ideológico que las pandillas cariocas, el PCC defiende la tesis de que no necesita elegir un candidato en particular, solo comprarlo, una vez elegido.

No es posible afirmar que hay el vínculo entre las pandillas y los políticos, pero se ha observado en los últimos años que algunos de los elegidos han tomado una postura reactiva hacia las políticas actuales de seguridad pública, cuestionando las iniciativas relacionadas con el área y criticando las acciones de los organismos vinculados a la lucha contra el crimen organizado, como la Policía.

La mayor parte de las discusiones en el área política está en la defensa de un número menor de acciones clasificadas represivas, la criminalización o la no criminalización del consumo de marihuana y la extinción de la Policía Militar.

Las condiciones impuestas por la legislación electoral desde 2018 favorecen la aparición de financiamiento de campañas electorales para las

---

15 Frente – Persona nombrada por los jefes del tráfico para dirigir las acciones en la comunidad.

elecciones generales, a través de asociaciones o la elección de representantes directos, organizaciones criminales, entre ellas facciones vinculadas al narcotráfico. Estos parlamentarios elegidos tendrían la capacidad de influir en la designación de cargos, posiblemente los específicos del área policial, previstos en la estructura de seguridad pública, incluso llegando a la elaboración de políticas públicas.

## 5. Conclusiones

Brasil se ha tornado vulnerable a la acción de los narcotraficantes porque es un país importante tanto por su consumo interno como por su posición geográfica. El país que no produce casi nada se ha convertido en el principal país de tránsito para los envíos de drogas de América del Sur a Europa y África Occidental, ya que los mayores productores mundiales de marihuana y cocaína se encuentran en Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia, cuyo mercado interno no puede absorber todo lo que producen. Sumado a esto, existe una valiosa demanda internacional que permite la expansión de mercados que mueven miles de millones de dólares. El tránsito de la droga hasta los Estados Unidos, otro gran mercado, pasa por Centroamérica.

Para el mercado nacional, el crimen organizado utiliza medios fluviales, aéreos y terrestres para introducir productos en la franja fronteriza brasileña y, después de una mejor preparación de la carga, es transportada a los principales centros de consumo, especialmente en la región sudeste (Río de Janeiro y São Paulo) y, o directamente a los principales puertos de conexión internacional con Portugal, España, Alemania, los Países Bajos, Bélgica, Italia, Francia y el Reino Unido, con énfasis en el puerto holandés de Rotterdam.

Para llegar a este mercado internacional y funcionar como un almacén en la sedimentación de la delincuencia organizada transnacional, los traficantes brasileños operan en conjunto con organizaciones criminales internacionales. La identificación de rutas directas a Europa y a través de países africanos indica que se prefiere la ruta marítima africana, porque

permite el envío de un gran volumen de drogas ocultas en contenedores. La vía aérea que utiliza principalmente las ‘mulas’ es menos utilizada por los traficantes brasileños a pesar de la ventaja de aterrizar directamente en el país de destino. El valor de la droga se incrementa después de todo este camino, alcanzando ganancias de más del 1,000% en Brasil y 10,000% en Europa, dependiendo de la pureza de la droga.

En busca de este retorno financiero, las facciones criminales brasileñas están luchando por este mercado en crecimiento, aprovechando el debilitamiento del estado, el aumento del desempleo, el subempleo con el aumento correspondiente y la diversificación de la economía informal en todo el país. Esta falta de cumplimiento de las funciones básicas del estado permite la propagación de la corrupción en el ámbito público y privado, aumentando significativamente las tasas de violencia que afectan a la población. Ya que la disputa territorial aumentó el número de armas y, en consecuencia, delitos relacionados, como el robo de automóviles, teléfonos móviles, carga, hogares y empresas. El resultado de estas acciones criminales es un mayor número de homicidios y asesinatos.

El narcotráfico se ha convertido en una preocupación para la sociedad, el gobierno y los demás países que, de cierta manera, crean expectativas frente a la delincuencia en Brasil. Su participación con la política también es alarmante y se puede reflejar en leyes que protegen los involucrados con el comercio de la droga.

Los problemas que enfrenta el país para desarrollar un sistema efectivo de vigilancia y control, especialmente en la Amazonía, dependen de las acciones preventivas y represivas del estado, así como de la necesidad de cooperación internacional en las zonas fronterizas. Eso incluye las acciones en el sistema penitenciario donde se encuentran los grandes cabezas de las pandillas criminales de Brasil.

Dentro del país, los distribuidores minoristas almacenan y venden las drogas a los usuarios y se instalan en comunidades pobres y con grandes concentraciones de personas, en lugares de difícil acceso, creando barreras de ingreso que sirven como protección contra la acción represiva de la policía. Por lo tanto, se da un escenario favorable de alto daño colateral, con graves perjuicios a la imagen del estado en caso de muertes inocentes.

Una de las principales causas de criminalidad y su asociación con comunidades pobres está directamente relacionada con el crecimiento del desorden urbano. Por eso, políticas de desarrollo urbano con aporte de todas las áreas del gobierno son importantes. La seguridad pública se hace con educación, salud, alcantarillado sanitario y vivienda. Las políticas nacionales y transnacionales efectivas sobre prevención, control sobre la producción, comercio y represión del consumo de drogas, especialmente en las comunidades más pobres, son críticas. El precio baja a medida que disminuye la represión y se acerca la distancia entre el lugar de producción y el procesamiento, con reflejos sobre el precio para el consumidor. Por eso, en cuanto hay más acción represiva, mayor es el precio, y la cantidad de usuarios disminuye.

Más importante aún, es la efectiva acción en contra la circulación de los recursos financieros del tráfico. El sistema de control de movimientos financieros sospechosos sea en el territorio o en paraísos fiscales, debe ser integrado. Solamente un fuerte corte en el dinero circulante puede reflejarse en una caída de todo el sistema de drogas.

Finalmente, deben considerarse reacciones favorables o desfavorables a la participación directa del personal militar de los países latinoamericanos en la política antidrogas, así como a las posibilidades y formas de cooperación internacional a nivel bilateral y regional destinadas a reducir la producción. Los países de tránsito identificados pueden mantener su autonomía en la formulación de sus políticas para suprimir el tráfico, como lo está haciendo Brasil, con la vigilancia reforzada de las rutas internas de circulación / distribución de drogas, trayendo incomodidad al crimen organizado y afectando su rentabilidad. Con eso, es posible reducir los casos de violencia, además de afectar de manera significativa a las ORCRIM de tráfico de armas y robo de carga.



# FRONTERA COLOMBO- PANAMEÑA: ENTRE LA DIVERSIDAD, LA POBREZA Y EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL \*

---

*Capitán de Navío (RA) William Javier Palomino Vargas*

*Paola Andrea Ruiz Rojas*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL” del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.



## Introducción

La frontera colombo panameña cuenta con 266 kilómetros de extensión terrestre y una amplia área marina y submarina limítrofe -tanto en el mar Caribe como en el océano Pacífico-, es considerada una de las más activas del territorio nacional y también, una de las más complejas. En ella confluyen una serie de factores geográficos, demográficos, sociales, políticos, culturales y económicos que posibilitan la presencia y el accionar delictivo de organizaciones dedicadas al crimen transnacional.

Desde la década de los setenta, esta frontera ha sido el escenario elegido por varios grupos armados al margen de la ley para llevar a cabo sus actividades delictivas, pues la zona es un corredor estratégico de movilidad que ha sido fácilmente permeado por los grupos de crimen organizado.

Actividades ilícitas como el tráfico de narcóticos, el tráfico irregular de migrantes, la trata de personas, el contrabando y el lavado de activos; se generan a diario en la frontera, convirtiendo la región en una amenaza constante, no sólo para la seguridad de nuestro país, sino de Panamá y los demás Estados de las Américas.

¿Por qué la frontera colombo panameña se convirtió en un fortín del crimen organizado transnacional?, ¿cuáles son las principales actividades ilícitas que se presentan en la zona?, ¿cómo es la dinámica de los grupos que en ella delinquen? y ¿cuál ha sido la respuesta de las autoridades para contrarrestar el flagelo de la violencia y los crímenes transnacionales que en ella se presentan? Son algunos de los interrogantes que este trabajo pretende responder.

Para lograrlo, se utilizó la herramienta de mapeo territorial -mediante la cual se recoge información de uno o varios aspectos de la realidad existente en un determinado espacio y tiempo-, para reconocer los tipos de crimen organizado transnacional que se dan -en y a través-, de la zona fronteriza colombo-panameña; así como los actores que los generan y, por supuesto, las problemáticas que se suscitan en la región a partir de los mismos.

De igual manera, se estudiaron las diferentes dinámicas fronterizas, desde el punto de vista de la geopolítica, para lograr dilucidar cuáles son las razones que han propiciado la permanencia de los grupos armados al margen de la ley y las demás organizaciones de crimen organizado en la región y cómo han logrado evadir las acciones del Estado.

## 1. Contextualización histórica y geográfica de la frontera

El 04 de noviembre de 1903 y tras 17 intentos de secesión y 4 separaciones consumadas (1830, 1831, 1832 y 1840), Panamá se estableció como un Estado independiente, generando con ello, el surgimiento de una nueva frontera para Colombia.

Los límites fronterizos entre Colombia y Panamá se acordaron años después mediante dos tratados, el tratado *Vélez Victoria* (1924), y el tratado *Liévano Boyds* (1976). El primero, delimitó la frontera en el área continental, mientras que el segundo, estableció los límites fronterizos entre las respectivas áreas marinas y submarinas de los dos países.

La frontera terrestre colombo – panameña cuenta con una extensión total de 266 kilómetros, es la más pequeña del territorio nacional, pero también una de las más particulares y complejas, ya que está recubierta por un bloque de selva espesa impenetrable y una extensa red hídrica que conforman el popularmente conocido Tapón del Darién, una extensa zona de bosque biodiverso, declarado Patrimonio Mundial Natural y Reserva de la Biosfera por la Unesco en 1983.

El Darién es reconocido mundialmente por ser un lugar privilegiado, no sólo por su gran biodiversidad y atributos biofísicos, sino

por su clave posición geoestratégica, ya que es una zona transicional entre las américas. Este complejo sistema de bosque tropical que sirve de frontera natural y que se extiende entre ambos países, se conecta tanto con el atlántico como con el pacífico, situación que determina la funcionalidad de la frontera y otros aspectos como el desarrollo económico y social de la zona, sobre todo si se tiene en cuenta que “las desventajas económicas del Pacífico colombiano estarían relacionadas con su geografía, siendo esta la causa de su falta de infraestructura y del aislamiento con el resto del país” (Bonet y Vilorio, 2018, citado en Romero, 2015, p.1.)

Hablando en términos geográficos estrictos, cabe hacer claridad que Chocó es el único departamento de Colombia que limita directamente con Panamá. 4 de sus 31 municipios (Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí), forman parte de la frontera terrestre colombo-panameña. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mar es un espacio supranacional que asocia países, y que en la zona costera se interrelacionan tanto el territorio terrestre como el marítimo, la extensión de Antioquia hacia el Golfo de Urabá hace que los municipios de la zona norte del Urabá antioqueño (Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Arboletes), así como el municipio de Turbo -distrito especial portuario- ubicado en la zona centro o eje bananero de la región, sean considerados como parte funcional y activa de la frontera colombo – panameña, por ello y para efectos de este análisis, dichos municipios serán considerados como *municipios fronterizos funcionales*, y, por lo tanto, serán objeto de este estudio.

## 2. Contextualización demográfica, social y económica de los habitantes de la zona fronteriza

La zona fronteriza entre Colombia y Panamá se pobló como consecuencia de tres factores específicos: los asentamientos indígenas y de afrodescendientes, el flujo migratorio de comunidades que buscaban establecerse en terrenos fértiles y aptos para la agricultura, y la migración

forzada como consecuencia del conflicto armado que por muchos años ha azotado a la región y a las regiones aledañas.

Por ende, diferentes grupos étnicos conforman la población que habita a lo largo de la línea fronteriza terrestre. Del lado panameño de la frontera están asentados los grupos indígenas Emberá – Wounaan y los Kunas; mientras que, del lado colombiano, se encuentran asentados 57 territorios de comunidades afrodescendientes y 116 resguardos indígenas.

De igual forma, los habitantes de los ‘municipios fronterizos funcionales’ que forman parte de la zona norte del Urabá antioqueño son una mezcla de población nativa, migrantes laborales y desplazados por el conflicto interno.

Gracias a la mezcla poblacional de los municipios fronterizos, las características sociales, culturales y económicas de la población que habita en dichos municipios son también mega diversas, sin embargo, existe una constante presente en la gran mayoría de los grupos étnicos que habitan la región: la pobreza.

En la ficha de caracterización departamental del Chocó, emitida por el Departamento Administrativo de Función Pública el 30 de julio de 2019, se puede observar que el índice de pobreza monetaria del Chocó es de 61,1 % y el de pobreza monetaria extrema es de 34,5 %. La participación del Chocó en el PIB nacional sólo abarca el 0,2 %.

Los indicadores socioeconómicos de los municipios fronterizos son alarmantes, según el censo general 2005, Juradó y Río Sucio tienen un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que supera la media departamental (80%), mientras que Acandí y Unguía superan el 50 y el 60 % respectivamente. Dentro de las principales NBI, están la cobertura en salud, el saneamiento básico y la educación.

De igual forma, la denominada subregión del Urabá antioqueño, de la que hacen parte Turbo, Necoclí y San Juan de Urabá, municipios de la denominada frontera funcional, cuenta con elevados índices de pobreza y desigualdad. Según el censo general de 2005, el 53,06 % de la población de esta subregión está en condición de pobreza y el 28,37 % en condición de miseria.<sup>16</sup>

---

16 Porcentaje de población pobre y en miseria por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo general

El municipio de Turbo, por ejemplo, tiene un nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas que ronda el 68 % de su población. En el municipio de Necoclí, por su parte, los niveles de pobreza son mayores, cerca del 78 % de las personas están en dicha condición. San Juan de Urabá no escapa a la realidad de la región, la proporción de personas en pobreza total es de 75, 86 %, según los datos recopilados en el censo de 2005.

La precaria situación económica de los municipios fronterizos, los elevados niveles de desigualdad social, el alto grado de corrupción, el abandono estatal al que está sometida la región y por supuesto, la presencia de actores armados en la zona ha llevado a que sus habitantes sean blanco continuo de violaciones a sus derechos humanos, y de situaciones anómalas que afectan su calidad de vida, tranquilidad y seguridad.

### 3. Contextualización histórica del conflicto armado y del crimen organizado transnacional en la zona fronteriza del Urabá

Urabá, es una de las subregiones de Colombia en la que el conflicto armado y el crimen organizado parecen haberse instalado de manera permanente. Esta región de contrastes, en la que conviven la pobreza, la desigualdad y la riqueza natural ha estado marcada por una violencia endémica que ha irrumpido el normal desarrollo de la región.

Para entender los ciclos de violencia que ha vivido la zona, es preciso mencionar, en primera instancia, que el territorio urabeño se formó a raíz de colonizaciones sucesivas de ciudadanos que llegaron desde diversas partes del país atraídos por la ilusión de hacerse a terrenos baldíos para la agricultura, y en el caso del Urabá Antioqueño, por la demanda de mano de obra de las más de 300 fincas bananeras que se instalaron en la región tras el auge del comercio del banano.

Referente a lo anterior, la politóloga Ana María Bejarano (1988), en su artículo La violencia regional y sus protagonistas: El caso de Urabá,

---

de 2005.

documenta que el proceso de ocupación de las tierras urabeñas se dio de forma lenta entre los años veinte y los años cincuenta del siglo pasado; pero que fueron justamente tres episodios presentados durante la década de los 50, los que jalaron el proceso de colonización masiva: el primero, tuvo que ver con la construcción de la carretera al mar que comunicó a Medellín con Turbo; el segundo, la expulsión de campesinos de los valles del río Sinú -promovida por el agotamiento de las antiguas sabanas y bosques naturales-, y el tercero, el nacimiento de la industria bananera y su auge temprano que trajo consigo la llamada colonización empresarial antioqueña.

Para muchos estudiosos del tema, el *boom* bananero es uno de los principales antecedentes del conflicto armado en la región:

El conflicto presentado en esta subregión tiene sus antecedentes en el enfrentamiento de intereses económicos del gremio bananero y de los movimientos populares. Si bien en un principio el origen se basó en el conflicto por la tierra al igual que en el norte urabaense, donde los líderes comunitarios tenían gran desventaja porque el latifundista ha basado siempre su poder en el acceso que tiene al poder local y en otros casos al poder de grupos armados. (CINEP, FEDES, ILSA, 1995, p. 14)

La colonización antioqueña del Urabá, generó una serie de conflictos culturales y sociales en la zona, ya que, tal y como lo afirma Steiner (1993), el “elemento antioqueño” llegó a la zona con el ánimo de asumir el desarrollo de la región -por tantos años pospuesto-, pero desconoció a la población que originalmente habitaba la región: negros, indios y mestizos.

La ocupación del espacio regional por los antioqueños, visto como la conquista de la periferia, permite inferir que la constitución de la frontera interna implicó la exclusión social y económica de los habitantes de ésta, caracterizados desde el interior como racialmente inferiores. (Steiner, 1993, p. 3)

Las colonizaciones masivas que se llevaron a cabo en la zona durante algunas décadas del siglo XX, generaron -en el imaginario colectivo-, una serie de resentimientos sociales que fueron aprovechados por los

diversos actores ilegales (grupos subversivos, antisubversivos y bandas criminales) para controlar la región, instaurar un supuesto orden y convertir al Urabá en un epicentro de confrontación armada:

Urabá es una región de colonización permanente, espontánea y armada, en donde la presencia previa de actores sociales y armados y la existencia real de unas territorialidades sociales y culturales configuran territorios de guerra: zonas de refugio, corredores, zonas de circulación de armas y otros recursos económicos y bélicos, que la han convertido en una región geoestratégica. (Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2001, p. 29)

#### 4. Los actores del conflicto armado en el Urabá

Durante las últimas tres décadas del siglo pasado, varios grupos armados al margen de la ley extendieron su accionar hacia la zona del Urabá, allí “encontraron una base social propicia para su trabajo político y comenzaron a echar raíces en la región” (Bejarano, 1988, p. 50) .

En un comienzo, los dos grupos armados con mayor presencia en la zona del Urabá fueron El Ejército Popular de Liberación –EPL- y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-. El EPL, hizo presencia con la “disidencia caraballista”, un grupo conformado por 120 hombres divididos en dos columnas, una al mando de alias “Boca de Tula” o “Arturo” que delinquía en la zona norte de Urabá, y otra al mando de alias “comandante Gonzalo”, con presencia en San Pedro de Urabá, Turbo y Apartadó. Por su parte, las FARC, hicieron presencia con el quinto frente, que delinquía en la zona norte de Urabá, mientras que las denominadas milicias bolivarianas lo hacían en los municipios de Turbo y de Apartadó.

Tanto el EPL como las FARC se dedicaron a sembrar terror en la subregión del Urabá y sus alrededores. El EPL, por su parte, además de extorsionar a los pobladores del área y de servir como grupo de ‘defensa militar’ de la entonces naciente fuerza política denominada Esperanza, Paz y Libertad, se dedicó a asesinar a miembros de las Fuerzas Militares, y a todos aquellos pobladores de los que sospecharan tuvieran algún tipo

de nexos con los grupos de autodefensas. En lo referente al frente quinto de las FARC y a las milicias bolivarianas, es preciso mencionar que estas facciones se dedicaron de lleno al secuestro extorsivo de comerciantes, a las ejecuciones sistemáticas de líderes comunales y al hurto de ganado (abigeato). Las FARC se financiaron, además, mediante el cobro de los que ellos denominaron “impuesto de guerra” o comúnmente conocido como “vacunas”.

Además de las actividades delictivas mencionadas, ambos grupos guerrilleros, tanto el EPL como las FARC, tenían la misión política de infiltrar a los sindicatos de la industria bananera como lo afirma Bejarano (1988) subvertir el ordenamiento socioeconómico y político vigente. Los dos grandes sindicatos de ese momento, Sintrabanano y Sintragro, fueron fácilmente permeados por las guerrillas. El primero por las FARC y el segundo por el EPL.

Esa situación generó que un número importante de víctimas del conflicto armado en el Urabá fueran precisamente, líderes sindicales y trabajadores de la industria bananera. De hecho, la mayoría de las masacres perpetradas en la zona durante la década de los 80, fueron contra los trabajadores agrícolas sindicalizados. Ortiz (2017) citando cifras del Sistema de Información de Derechos Humanos (Sinderh) de la Escuela Nacional Sindical (ENS), afirma que Urabá ha puesto el más alto número de asesinados que sindicato alguno en el mundo pueda contar: 795 en 16 años (1986-2002).

Tras el accionar de los grupos guerrilleros aparecieron en escena los mal llamados “paramilitares” una estructura criminal que se alzó en armas bajo la excusa de enfrentar el accionar guerrillero.

Es así como en Urabá se han ido formando diversos grupos paramilitares o “escuadrones de la muerte” financiados y entrenados por la alianza empresarios-ganaderos- narco terratenientes para enfrentar lo que se percibe como el enemigo común: la alianza guerrilla-trabajadores bananeros-grupos políticos de izquierda. (Bejarano, 1988, p. 51)

En un inicio, las autodefensas unidas de Colombia –AUC-, hicieron presencia en el Urabá a través de dos grandes estructuras: las autodeno-

minadas compañías paramilitares de Fidel Castaño y las autodefensas campesinas de Colombia. Según datos registrados en el estudio Urabá: el mayor éxodo de todos los tiempos<sup>17</sup>, “los mochacabezas”, “los tangueros” y “los scorpion” eran los tres grupos que conformaban las compañías paramilitares de Fidel Castaño; mientras que las autodefensas campesinas de Colombia estaban conformadas por “los colimochos” y “los chalices”.

Por su parte, el informe del diario El Espectador, fechado del 01 de octubre de 1987, y citado por Bejarano (1988), afirma que:

De los 140 grupos paramilitares identificados y cuya existencia fue reconocida por el gobierno en 1987, actuarían en Urabá los siguientes: la Juventud Anticomunista de Colombia (JACOC), de cobertura nacional; Muerte a Revolucionarios del Nordeste (MRN), cuyo radio de acción es Antioquia; y, Muerte a Revolucionarios de Urabá (MUR), con sede en la región. (El Espectador, 01 de octubre de 1987)

Las compañías de Fidel Castaño tuvieron como misión atacar y desplazar a los grupos guerrilleros de las FARC y del EPL. Por su parte, las autodefensas campesinas de Colombia se encargaron de ocupar los terrenos que quedaban libres tras el desplazamiento de los grupos guerrilleros.

Tras su fortalecimiento, la estructura de las AUC en el Urabá se afianzó en tres grandes bloques: el “Bananero”, cuyo accionar se centró en los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó; el “Elmer Cárdenas” cuyo teatro de guerra fueron los municipios de Los Córdoba, Canalete, Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá, Acandí, Ungía y Río Sucio; y el bloque “Héroes de Tolova” que hizo presencia en los municipios de Tierralta y Valencia. Para las Autodefensas Unidas de Colombia, el Urabá fue sin duda, uno de sus principales bastiones.

Aprovechando los enfrentamientos entre grupos guerrilleros, autodefensas y miembros de la sociedad civil, varios grupos narcoterroristas empezaron a filtrar el conflicto armado en la región, y desde entonces,

---

17 Estudio realizado por: CINEP, FEDES, ILSA, Comisión Colombiana de Juristas, Brigadas Internacionales de Paz, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Sección Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal y la Consejería en Proyectos para los Refugiados Latinoamericanos.

han hecho presencia en la zona del Urabá, convirtiéndose incluso, en uno de los mayores y más recurrentes problemas de la región y del que hablaremos más adelante.

## 5. Masacres: hechos que marcaron la historia del Urabá

Cuando se habla de Urabá, inmediatamente se piensa en una región donde las desigualdades, los conflictos sociales, la lucha sindical obrera, la disputa por el poder político y el accionar delictivo y criminal de las guerrillas y los grupos antisubversivos se mezclaron es una confrontación armada que terminó en cruentas acciones violentas.

Masacres como la de La Chinita, perpetrada por las FARC el 23 de enero de 1994 y en la que perdieron la vida 35 obreros, envolvieron al Urabá en una espiral de violencia que, desde entonces, ha cobrado la vida de cientos de colombianos. Dicha masacre fue el comienzo de una era de violencia que enlutó la región:

Este hecho fue el inicio de un enfrentamiento que involucró tanto a la izquierda legal representada en partidos y sindicatos, como a la izquierda ilegal en armas. Sólo los asesinatos de sindicalistas entre 1991 y 2003 fueron 632, de los cuales el 66% se le atribuyen a las FARC – de acuerdo con un documento interno realizado por el Observatorio de DH y DIH de la Vicepresidencia en 2003.

En 1995 la masacres del Aracatazo en Chigorodó, la de los Kunas en Carepa, la de Turbo, y la del Bajo del Oso en Apartadó, cobraron la vida de 66 personas, y ocasionaron el desplazamiento de cientos de pobladores de la región.

La guerra entre grupos guerrilleros, grupos antisubversivos y estructuras al servicio del crimen organizado convirtió al Urabá en una tierra de hechos violentos:

La convergencia de grupos paramilitares, guerrilla, narcotraficantes, traficantes de armas, y delincuentes comunes, creó un clima de inexorable

violencia, la cual ha padecido la población durante los últimos 8 años. Sin embargo, confrontaciones armadas directas entre estos grupos o entre ellos y los militares fueron escasas. El comandante militar en Chigorodó reportó que dos asesinatos por día eran normales para ese municipio. El solo pueblo de Necoclí sufrió 130 asesinatos, 122 desapariciones, y el desalojo de 1.307 familias durante el periodo febrero-abril. En enero, un grupo paramilitar que se identificó como las Fuerzas de Autodefensa de Fidel Castaño, torturó y asesinó a 6 supuestos guerrilleros en Necoclí [...] De conformidad con los cálculos de Justicia y Paz, la guerrilla fue responsable de las muertes extrajudiciales de por lo menos 64 civiles entre enero y junio. De unos 90 asesinatos que se cometieron en Urabá en los meses de agosto y septiembre únicamente, la guerrilla fue responsable de más de 60 de tales muertes. Para justificar las ejecuciones, la guerrilla de manera regular alegó que dichas víctimas eran informantes del Ejército o estaban relacionadas de alguna manera con el Estado, o que simplemente se rehusaban a apoyar las operaciones guerrilleras. (Departamento de Estado de los EE.UU. Informe sobre prácticas de derechos humanos, 1995)

## 6. Análisis de la situación actual del crimen organizado transnacional en la frontera colombo-panameña: narcotráfico y tráfico ilegal de migrantes

La realidad actual del crimen organizado en la zona fronteriza colombo-panameña, está intrínsecamente ligada al pasado de violencia y de confrontación armada que se vivió tanto en el Urabá antioqueño como en el chocoano. Sin embargo, es preciso mencionar que el conflicto armado ha mutado como consecuencia de los diferentes procesos de desmovilización a los que se sometieron tanto las guerrillas como otros grupos antsubversivos que hicieron presencia en la zona, así como a la presencia de nuevos actores criminales que han convertido a la región en un fortín del crimen organizado transnacional, y por supuesto, de las nuevas actividades delictivas que se llevan a cabo en la región.

## Narco tráfico

El Urabá –la tierra prometida de los Emberá Katios– enclavada entre los océanos Atlántico y Pacífico, siempre ha estado en la mira de los narcotraficantes y de los demás grupos armados dedicados a esta actividad delictiva. La razón: es una región puerto con atributos geográficos que la convierten no sólo en un importante corredor de movilidad por el cual se transporta la droga desde Colombia hacia otros lugares del mundo, sino que, además, en una zona en la que pueden llevarse a cabo todos y cada uno de los eslabones de la actividad delictiva del tráfico de narcóticos -desde el cultivo de la mata de coca, hasta la producción y la distribución del alcaloide-.

La región de Urabá permite la comunicación de varias regiones del país con la costa Atlántica, siendo el golfo del mismo nombre uno de los principales puertos del país, especialmente en lo relativo a las exportaciones de banano. Desde el Urabá antioqueño, es posible cruzar al Nudo de Paramillo, un sistema montañoso del que parten tres serranías por las cuales se puede descender al norte de Urabá (Turbo), al departamento de Córdoba (Tierralta) y al Bajo Cauca antioqueño (Caucasia). Además, desde el Urabá antioqueño y también desde el Atrato, se puede pasar por un corredor de movilidad hacia el Suroeste antioqueño (Urao). Estas características geográficas han hecho que el Urabá se constituya en una de las zonas propicias para el embarque de drogas ilícitas y se caracterice por la importancia del contrabando de armas y precursores químicos y el lavado de activos (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH p. 29).

Precisamente, la posición estratégica del Urabá y la gran cantidad de esteros y manglares que contiene, la han convertido un territorio en constante disputa por parte de estructuras del crimen organizado transnacional (COT). De acuerdo con organismos de inteligencia, el conflicto se desarrolla principalmente en la lucha que se libra por las rutas del narcotráfico y los corredores de movilidad que también son utilizados para llevar a cabo otras manifestaciones criminales como el tráfico de personas.

Según información de los organismos de inteligencia, la zona del Urabá se la disputan estructuras criminales como la del Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y miembros del ELN.

**Tabla 1.** Hombres en armas Crimen Organizado Transnacional, región Urabá

HOMBRES EN ARMAS COT REGIÓN URABÁ			
GRUPO	CLAN DEL GOLFO	DISIDENCIAS	ELN
CANTIDAD	930	190	401

Fuente: FTCN73. Elaboración propia.

La Armada Nacional, ante la complejidad de la amenaza y cumpliendo con su función constitucional, ordenó la creación de la Fuerza de Tarea Contra el Narcotráfico No.73 “Neptuno” (FTCN73), cuya misión principal consiste en enfrentar las diferentes manifestaciones del COT que se materializan en el área de operaciones.

Lo anterior sustentado en la aplicación de la estrategia pentagonal naval, cuya arista dedicada a la Seguridad Integral Marítima y Fluvial (Comando armada Nacional, 2018), contempla las tareas que debe desarrollar la Armada Nacional en aspectos vitales para mantener la soberanía y seguridad de los espacios marítimos del país, tales como: control de tráfico marítimo, hacer cumplir las leyes y normas, garantizar la seguridad de las líneas de comunicación marítima y fiscalización de actividades marítimas.

Es necesario aclarar que, si bien la FTCN73 tiene su puesto de mando en Turbo, su área de operaciones se extiende a todo el espacio del caribe colombiano. Sin embargo, esto demuestra también, que el centro de gravedad de las organizaciones dedicadas al COT, y por ende donde se debe aplicar el mayor esfuerzo operacional, se encuentra en la región de Urabá.

La estrategia implementada ha demostrado su eficacia, ya que, desde el momento de su creación, la FTCN73 ha logrado excelentes resultados en las incautaciones de clorhidrato de cocaína, ya que han ido en aumento año tras año, tal como se puede observar en el cuadro detallado a continuación.

**Tabla 2.** Comparativo incautaciones clorhidrato de cocaína

COMPARATIVO INCAUTACIONES CLORHIDRATO DE COCAÍNA FTCN73 "NEPTUNO"				
AÑOS	2016	2017	2018	2019 (mayo/19)
TOTAL DROGA INCAUTADA	55.342 KG	57.636 KG	67.684 KG	22.472 KG

Fuente FTCN73. Elaboración propia.

Ante los golpes contundentes propinados por la FTCN73, las organizaciones de COT han vuelto más sofisticadas sus estrategias para tratar de vulnerar los controles de las autoridades, y es así como emplean -para sus propósitos ilícitos-, múltiples medios y modalidades en su afán para transportar las mercancías ilícitas. De acuerdo con el Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico (CIMCON) de la Armada Nacional de Colombia, las modalidades más comunes para el tráfico de estupefacientes son las siguientes: buques mercantes, parásitos o torpedos, semi-sumergibles y sumergibles, lanchas tipo *go-fast*, contenedores, lanchas de construcción artesanal, pesqueros y/o embarcaciones de cabotaje, compartimentos ocultos en timones de barcos mercantes, y veleros.

**Figura 1.** Principales corrientes de tráfico de cocaína

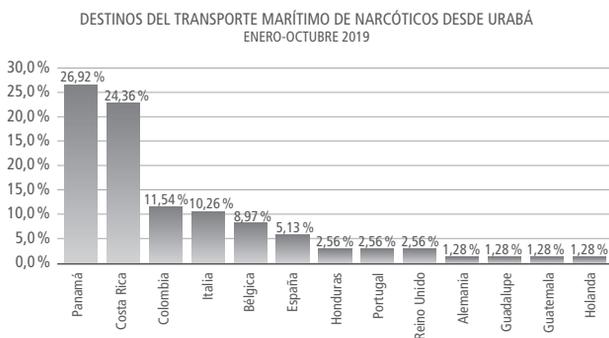


Fuente: Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (2017).

La figura anterior, elaborada en el 2017 por la oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito, demuestra que el 90% del volumen de droga que se transporta en el mundo, se moviliza por vía marítima (ONU, 2017). Convirtiendo el tráfico ilícito de drogas en una amenaza global. Es importante resaltar, que los países de origen del tráfico ilícito han ido aumentando, y que, en la actualidad, los países de origen no son sólo aquellos en cuyo territorio se cultiva la mata de coca.

Sin embargo, si es preciso aclarar, que las circunstancias geográficas de ciertas zonas en específico hacen que los narcotraficantes las elijan por encima de otras, para ejercer desde allí la actividad delictiva de tráfico de droga. Tal es el caso de la subregión de Urabá, uno de los principales puntos de partida de droga hacia países de Centroamérica, Europa y la región caribe.

**Figura 2.** Destino del transporte marítimo de narcóticos desde Urabá



Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval, 2019.

En consecuencia, y de acuerdo con la evolución de la amenaza, las operaciones de la FTCN73 no se limitan a las doctrinarias efectuadas normalmente por una estructura naval, por el contrario, cuenta con un amplio espectro de herramientas que abarca operaciones conjuntas (las realizadas con otra fuerza militar), operaciones coordinadas con la Policía Nacional y operaciones interagenciales con otras entidades gubernamentales. Todas estas operaciones se encuentran agrupadas, de acuerdo con la política de interdicción de drogas de la Armada Nacional de Colombia, no por la composición de las fuerzas que las ejecutan, sino por el ámbito en que se desarrollan.

Se ha creado un Sistema de Interdicción Multimodal que responde a los diferentes desafíos que plantean las cambiantes tácticas de las organizaciones de COT. Este sistema multimodal se encuentra conformado por:

**Interdicción marítima y fluvial:** comprende las operaciones en contra de tráfico ilícitos que emplean como medios de transporte las lanchas tipo go-fast, sumergibles, semisumergibles, lanchas de bajo perfil, torpedos fluviales, lanchas de transporte de personal y artefactos navales.

**Interdicción en puertos, marinas y astilleros:** las modalidades que ataca son actos ilícitos realizados en astilleros artesanales, parásitos que se adhieren a buques mercantes en su estadía en los muelles, contaminación de contenedores y su carga, tráfico en veleros, etc.

**Interdicción en áreas de influencia terrestre:** las modalidades empleadas son la de pasante (mal llamadas mulas), la del hormigueo, que consiste en obligar a migrantes a transportar pequeñas cantidades en morrales mientras hacen tránsito caminando por zonas de frontera, el empleo de pequeños centros de acopio o campamentos en zonas ribereñas para “cargar” a los migrantes del hormigueo, y por último las caletas o depósitos camuflados donde se ocultan grandes cantidades sobre todo de clorhidrato de cocaína.

**Interdicción aérea:** la cual se realiza por parte de unidades de la Fuerza Aérea Colombiana o por parte de unidades aeronavales en contra de aviones que realizan vuelos no autorizados sobre los espacios marítimos colombianos.

Adicionalmente, la FTCN73 no se limita a combatir el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas por mar, se han generado operaciones exitosas también en contra del contrabando, que en definitiva hacen parte también de la cadena del narcotráfico en su último eslabón, el lavado de activos.

**Tabla 3.** Comparativo Incautaciones Contrabando

COMPARATIVO INCAUTACIONES CONTRABANDO FTCN73 “NEPTUNO”		
AÑOS	2018	2019 (mayo/19)
VALOR ADUANERO INCAUTADO	\$203'918.000	\$3,545'590.505

Fuente: FTCN73. Elaboración propia.

De igual forma es importante resaltar, que por iniciativa de la Armada Nacional se lleva a cabo la Campaña Naval Orión, operación sostenida de interdicción marítima combinada con países de Centroamérica y del Caribe. La cual está encaminada a aunar esfuerzos en contra, principalmente, del tráfico ilícito de sustancias psicoactivas por vía marítima.

En septiembre de 2019, se culminó la cuarta fase de dicha operación que contó con el compromiso de unidades navales, aeronavales y de guardacostas, así como la Fuerza Aérea de países como Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Jamaica, República Dominicana y Francia.

### Movilidad humana: el drama migratorio de los ilegales a través de la frontera colombo-panameña

La frontera colombo-panameña presenta una constante actividad en lo que se refiere a movilidad humana. Diariamente las autoridades colombianas apostadas en los diferentes puntos de control migratorio tanto aéreos, como fluviales y marítimos, registran el ingreso y la salida regular de cientos de turistas, empresarios y comerciantes colombianos; así como la de miembros de grupos étnicos —asentados a lado y lado de la frontera— que se movilizan regularmente entre ambos países, en aras de cumplir con sus compromisos de índole social, familiar, cultural y comercial.

Los datos estadísticos sobre migración regular emitidos por Migración Colombia, revelan que Panamá es uno de los ‘países destino’ preferidos por los colombianos. En 2017 la autoridad migratoria nacional, registró la salida desde Colombia y hacia Panamá de 423.053 colombianos; mientras que en 2018 la cifra fue de 403.586 y en lo que va corrido de 2019 la cifra se sitúa en 268.909.

Sin embargo, y pesar de que las cifras demuestran un importante y nutrido flujo migratorio regulado, para nadie es un secreto que la frontera colombo panameña se ha vuelto un paso obligado para los miles de migrantes irregulares internacionales que buscan llegar a diferentes destinos en centro y Norteamérica.

La mayoría de migrantes internacionales en condición de irregularidad -provenientes de diferentes lugares del mundo-, hacen largas travesías desde sus países de origen para llegar hasta la frontera colombo-panameña, en donde personas y bandas criminales dedicadas al tráfico ilegal de migrantes (se aprovechan de su condición de vulnerabilidad y necesidad) para movilizarlos través de las aguas del mar caribe y de la Serranía del Darién a cambio de grandes cifras de dinero.

Las redes dedicadas al tráfico ilegal de migrantes encontraron en el Urabá, una zona con condiciones geográficas mega diversas que posibilitan el establecimiento de varias rutas migratorias clandestinas. En el informe de las zonas de frontera, publicado en 2017 por la Defensoría del Pueblo de Colombia, la entidad afirmó que los traficantes de migrantes que delinquen en la región utilizan varias rutas a lo largo y ancho del Urabá para movilizar a los migrantes irregulares:

**Ruta Turbo – La Miel – Puerto Obaldía:** El punto de partida de esta ruta es el municipio antioqueño de Turbo. Desde allí los traficantes movilizan a los migrantes por el golfo de Urabá hasta el municipio fronterizo de Sapzurro. Una vez en tierra, los migrantes deben atravesar caminando el Cabo Tiburón para llegar hasta el poblado panameño de La Miel, en donde son dejados a disposición de la autoridad panameña, que, los traslada hasta Puerto Obaldía en donde la autoridad migratoria de Panamá les hace entrega de un salvoconducto que les permite salir de dicho país.

**Ruta Turbo – Cacarica- Panamá:** Partiendo de Turbo, los migrantes son movilizados a través del golfo de Urabá y del río Atrato hacia la comunidad de Puente América. Luego deben navegar las aguas del río Cacarica, hasta llegar a un antiguo trazado de la vía panamericana que conduce a Yaviza y posteriormente a Ciudad de Panamá.

**Ruta Turbo – Capurganá – Panamá:** Esta es unas de las rutas más utilizadas para la movilización de migrantes. Parte del municipio Turbo y atraviesa el golfo de Urabá para llegar a Capurganá. Desde ahí, los migrantes deben atravesar –a pie–, las veredas de El Cielo y Astí para lograr ingresar a territorio panameño. Esta ruta es considerada una de



**Figura 4.** Mapa 2, rutas aéreas, marítimas y terrestres de las redes internacionales de tráfico ilícito de migrantes que pasan por Colombia



Fuente: Elaboración de Sebastián Polo, Enrique Serrano y Laura Manrique con base en Melina Ocampo González y Sebastián Arboleda, “Colombia y los flujos mixtos de migrantes en el derecho internacional de los refugiados” y con base en Unidad Investigativa, “Así funciona la red que mueve 20 mil inmigrantes ilegales por Colombia”, (El Tiempo, 27 de septiembre de 2015).

Los peligros que enfrentan los migrantes a la hora de cruzar ilegalmente la frontera son infinitos. En primera instancia, deben sortear condiciones marítimas extremas en lanchas o barcas que no son aptas para la navegación en mar abierto, y que no cuentan con ninguna condición de seguridad ni de salubridad. Además, deben emprender las travesías en total hacinamiento, lo que aumenta las posibilidades de un naufragio.

De otro lado, cuando se internan en la Serranía del Darién, no sólo deben sortear con las condiciones geográficas, climáticas y demás peli-

gros propios de una selva inhóspita, sino que, además, deben enfrentarse a una serie de delincuentes y mafias organizadas, que los acechan para robarlos, abusar sexualmente de las mujeres, extorsionarlos o utilizarlos para el tráfico ilegal de narcóticos en la modalidad de “hormiguelo”.

El control de las rutas territoriales y marítimas para la operación de otros tráfico influye de manera directa o indirecta, ya que puede utilizarse a los migrantes como correos humanos de drogas y también pueden encontrarse grupos delictivos operando sobre las mismas rutas, por ejemplo, el Cartel del Golfo y las FARC sobre el Urabá antioqueño. Las FARC cobran por guiar a los migrantes irregulares para atravesar el tramo de Chocó y la selva del Darién para llegar a Panamá. El Clan Úsuga ha estado involucrado en la extorsión de migrantes irregulares, al cobrarles una vacuna para permitir su paso o el uso de lanchas en Turbo o en el río Atrato. Algunos migrantes han tenido que “pagar a ‘Los Urabeños’ 700 dólares por el transporte en lancha. (Ocampo y Arboleda, 2016, Palma y Bradán, 2017 citado en Polo, Serrano y Marinque, 2018)

El tráfico ilegal de migrantes es un negocio del que se lucran varios grupos de delincuencia común, pero principalmente el clan del golfo:

Allí, el control de las rutas de migrantes recae sobre dos sobreestructuras de ese grupo. La Efrén Vargas Gutiérrez, en Acandí y Unguía, y la Roberto Vargas Gutiérrez, en Riosucio y Carmen del Darién. Ambas cobran ‘impuestos’ para permitir que las mafias que llevan a los migrantes pasen por sus territorios (...) Sin embargo, pese a que ha sido partícipe del negocio, el Clan del Golfo tiene tensiones con el paso de los migrantes. A finales de enero, por ejemplo, 20 migrantes africanos naufragaron en aguas de Acandí. La situación hizo que la fuerza pública pusiera la lupa sobre la zona. Los controles incrementaron y esto afectó el movimiento de la cocaína, que se manda por las mismas rutas. Por eso, alias Ever, el jefe de la Efrén Vargas ordenó que no se usaran más sus trayectos para pasar a los extranjeros. (Revista Semana, 17 de abril de 2019)

Del negocio del tráfico de migrantes se lucran incluso organizaciones comunitarias, que bajo la falsa fachada de prestar un servicio humanitario tramitan el paso de los migrantes a través de la frontera a cambio de dinero:

La alcaldesa de Acandí, Lilia Córdoba, dice que el servicio de guía que ofrece el consejo comunitario es algo ampliamente conocido por las autoridades, pues se ha manifestado en reuniones públicas: “El Consejo Comunitario en reiteradas ocasiones ha solicitado que como ellos tienen a cargo el territorio participen en la organización de su paso por la selva, porque dicen que conocen muy bien el territorio. Entiendo que les cobran a los migrantes, y lo han manifestado en diferentes reuniones, dicen que el cobro lo hacen porque es un servicio de guía que se les está prestando” (Revista Semana, 03 de septiembre de 2019).

Entre 2010 y 2018, más de 87 mil migrantes atravesaron irregularmente la frontera colombo – panameña. Siendo los años de 2015 y 2016 los que registraron el mayor número de casos.

**Tabla 4.** Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia: 2010-2018

Región	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	87191	559	283	1777	3051	6175	29289	30055	6780	9222
Antillas	58598	79	19	1154	2026	5027	24643	24129	777	744
Asia	18149	401	79	403	732	872	3260	2485	4108	5809
África	9696	79	62	178	251	257	1326	3277	1754	2512
América del Sur	642	-	97	42	31	12	53	149	119	139
América Central	44	-	13	-	7	3	3	1	5	12
América del Norte	34	-	13	-	3	4	3	3	5	3
Europa	26	-	-	-	1	-	1	11	12	1
Otras	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2

Fuente: Servicio Nacional de Migración, Panamá.

Según el Servicio Nacional de Migración de Panamá, a 31 de agosto de 2019, un total de 18.955 migrantes extranjeros hicieron tránsito irregular por la frontera con Colombia, de los cuales 11.960 eran hombres y 6.995 mujeres.

**Tabla 5.** Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia: año 2019

Región	Total	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
Total	18955	698	1602	2920	2514	2838	3065	3970	1348
Antillas	10573	198	1157	1752	1486	1539	1385	2718	518
África	4497	247	245	750	518	709	940	551	537
Asia	3418	246	182	376	492	563	713	621	225
América del Sur	278	6	17	42	18	26	24	79	66
América Central	7	1	-	-	-	1	3	1	1
Europa	1	-	1	-	-	-	-	-	-
América del Norte	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Euroasia	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Servicio Nacional de Migración, Panamá.

## 7. La acción de los Estados frente a la migración irregular

Para poner freno a la migración irregular, los gobiernos de ambos países han diseñado diferentes estrategias. En 2016, por ejemplo, el entonces presidente de Panamá, el señor Juan Carlos Varela, emitió el orden de cerrar los puestos de control fronterizo ubicados en su territorio. Dicho cierre que hizo parte de la denominada “Operación Escudo”, generó que en Colombia se quedaran represados cientos de migrantes que pretendían movilizarse por esta zona hacia centro y Norteamérica. Tras el cierre de la frontera y el represamiento de los migrantes en los municipios de Turbo, Sapzurro, Acandí, y Necoclí, entre otros, las autoridades migratorias de Colombia tuvieron que iniciar deportaciones masivas, precisamente para evitar que los migrantes fueran víctimas de los grupos dedicados al tráfico ilegal de migrantes.

Sin embargo, es preciso mencionar que muchos migrantes que lograron escapar de las deportaciones, fueron hospedados en albergues improvisados, casas y bodegas de varios miembros de las redes de tráfico ilegal que delinquen en la zona, quienes los mantenían encerrados hasta completar un nutrido grupo de ellos, para luego movilizarlos a través de las rutas marítimas. Razón por la cual, desde entonces, se ha presentado un incremento en el número de naufragios en el Golfo de Urabá. “Ha habido volteo de lanchas, ahogamientos y hasta desapariciones de estas personas en el mar”, explica el brigadier general Adolfo Enrique Martínez de la Fuerza de Tareas Neptuno en Turbo (El Espectador, 21 de junio de 2016).

La Armada Nacional de Colombia, por su parte, y en cumplimiento de sus labores de registro, control y soberanía en el mar, además de las operaciones de interdicción marítimas, ha logrado rescatar y poner a salvo a un buen número de migrantes.

**Tabla 6.** Migrantes Rescatados

COMPARATIVO MIGRANTES RESCATADOS FTCN73 “NEPTUNO”		
AÑOS	2018	2019 (mayo/19)
PERSONAS	653	119

Fuente: Elaboración propia con datos de la FTCN73.

## 8. Conclusiones

La frontera colombo – panameña es una subregión colombiana en la que la geografía, la pobreza, la miseria y la desigualdad, han creado un ambiente propicio para que grupos al margen de la ley y organizaciones criminales, hagan presencia en la zona con el firme propósito de establecer en ella sus negocios y economías ilegales. La región ha estado enmarcada en una serie de conflictos sociales, económicos y políticos los cuales

han propiciado unas condiciones de tensión que han sido aprovechadas por grupos ilegales para ganarle terreno a un Estado que ha sumido a la región en un constante abandono.

Los grupos al margen de la ley han sacado provecho de las deficiencias de la región y de la falta de políticas públicas para establecer empresas criminales.

Los flagelos del crimen organizado están siendo atacados tanto por instituciones nacionales como internacionales, sin embargo, la capacidad delictiva de las organizaciones criminales sobrepasa la capacidad de reacción del Estado.

La migración irregular es un fenómeno en ascenso, porque existen varias rutas clandestinas que son utilizadas por los coyotes, además de la complicidad de diferentes estamentos de la sociedad.

En el Urabá se presenta una flagrante violación de los derechos humanos de los migrantes, que se han convertido en víctimas de las organizaciones de crimen organizado.



# EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y LAS FRONTERAS PORTUARIAS: CONTENEDORES Y NARCOTRÁFICO\*

---

*Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez*

*Juan Sebastián Pérez Morales*

\* Este capítulo de libro es resultado de la colaboración entre los proyectos de investigación titulados: “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en América Latina” y “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación en el posacuerdo”, los cuales pertenecen al Grupo “Masa Crítica” adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. La correspondencia con relación a este capítulo debe dirigirse al Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Correo electrónico: samuel.rivera@esdegue.edu.co



## Introducción

Como lo reconoce la UNCTAD (2018) el transporte marítimo se constituye en uno de los cuatro direccionadores de la globalización. En esta actividad, los puertos marítimos, entendidos de manera integral, tanto como ciudad-puerto como terminal portuaria juegan un papel importante. Los puertos son, en general, la principal zona de entrada y salida de mercancías de la mayoría de los países, constituyéndose en fronteras activas y en uno de los componentes más importante dentro de la red de comercio y transporte marítimo. Su control y mantenimiento resulta vital para la cadena logística comercial, por lo que deben ofrecer servicios rápidos, efectivos y, sobre todo, seguros. Esto, de alguna forma es un oxímoron que exige de innovación y creatividad para resolver el conflicto de estos dos conceptos. La seguridad demanda mecanismos de revisión que muchas veces atentan contra la celeridad, que demanda la competitividad para el manejo de las cargas en su tránsito hacia otros lugares al interior de los países o hacia el transbordo a otros puertos. En todo este proceso, los contenedores son dispositivos claves para facilitar la movilización y revisión de esas cargas. El contenedor, se presenta como el elemento central del transporte marítimo debido a que incrementa la productividad portuaria, facilita la transferencia a otros modos de transporte y posibilita la operación logística sin interrupción de una gran cantidad de productos. Su uso transformó la industria al facilitar el comercio internacional y permitir una mejor distribución de las cargas a bordo de los buques. Desde su aparición hasta hoy el crecimiento de la cantidad de contenedores utilizados para el comercio marítimo ha sido exponencial. Según la UNCTAD (2018) se estima que

durante 2017 se manipularon 752.2 millones de TEUs<sup>18</sup> en los diferentes puertos del mundo<sup>19</sup>.

Los puertos marítimos desde la antigüedad han sido espacios de intercambio en los que prácticamente todas las actividades relacionadas con el comercio son posibles. En la edad media, las ciudades puertos, servían de ciudades fronterizas donde se establecía la primera línea de defensa para evitar la entrada de enemigos a las zonas del interior, donde se localizaban las ciudades capitales (Antunes & Sicking, *Ports on the Border of the State, 1200-1800: An introduction*, 2007). De hecho, hasta la aparición, en escena, de los aviones y por ende de los aeropuertos, los puertos marítimos eran los únicos espacios habilitados para la entrada y salida de cargas provenientes de países de ultramar. Hoy, la dinámica comercial antes mencionada, mantiene a los puertos como esos espacios únicos desde los cuales, de la misma forma como pueden salir cargas que se constituyen en amenazas para otros Estados, también pueden entrar amenazas al Estado propio. Entre esas amenazas, el transporte de dispositivos nucleares (Aquino, 2019); el transporte de drogas ilícitas y el tráfico ilegal de personas que incluye el transporte de potenciales terroristas son quizás las que generan mayor preocupación a las autoridades que luchan contra el crimen en el mar.

Al respecto, en lo que se refiere a seguridad y protección marítima, se puede afirmar que durante las últimas tres décadas el alcance de los aspectos asociados al transporte marítimo ha ido cambiando, considerando las amenazas a las que se ha visto enfrentada la actividad mundial. En la década de 1980, estos temas eran competencia exclusivamente de los Estados y se manejaban las problemáticas particulares de seguridad marítima de cada Nación (Búsqueda y Rescate, contaminación, etc.). En la década de 1990, se agudizaron temas relacionados con la protección marítima, tales como el tráfico ilícito de drogas, armas y desechos, contrabando de mercancías fraudulentas, objetos de arte y especies forestales y animales protegidos, tráfico de indocumentados, piratería y

---

18 TEUs es el nombre genérico dado a una unidad equivalente a un contenedor de 20 pies de tamaño (Twenty-Foot Equivalent Unit)

19 Una consultora británica estimaba para 2016 que en el mundo había alrededor de 29 millones de contenedores en servicio (Budgetshippingcontainers, 2019).

otros actos ilícitos. Posterior al 11 de septiembre, los temas de seguridad de pasajeros y cargas, así como la prevención del terrorismo forman parte de los tratados internacionales promovidos por las Naciones Unidas y sus organismos asociados y de los acuerdos comerciales entre los países. Esto, se traduce en el desarrollo de una amplia variedad de iniciativas y acuerdos de seguridad y protección que involucran numerosas entidades públicas y privadas que van desde aquellas dedicadas a actividades policiales, de aduanas, hasta todas las empresas pertenecientes a la cadena logística y como es obvio, a aquellas instituciones encargadas de la seguridad y defensa contra amenazas transnacionales. Entre las acciones que se han tomado para mitigar esas amenazas están los cambios en la gobernanza fronteriza y portuaria, el establecimiento de iniciativas de seguridad cooperativa y las medidas de restricción que afectan el tráfico de ciertos tipos de cargas a puertos específicos.

Este trabajo aborda el uso que hacen algunas organizaciones de crimen transnacional de los contenedores que se emplean para comercio marítimo, como parte de la cadena logística del narcotráfico y los diversos mecanismos que afectan este proceso. En este contexto vale la pena mencionar que la actividad del narcotráfico consiste, en pocas palabras, en la comercialización ilegal de sustancias psicoactivas no reguladas – siendo la más común de estas el cannabis<sup>20</sup> (UNODC, 2018). Según el informe de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), para el 2016 la economía del narcotráfico movilizó cerca de USD \$500 Billones anuales (CICAD, 2016, pág. 5)<sup>21</sup>, lo que es algo menos de un tercio de la industria del petróleo (USD \$1.2 Trillones), el doble de la del carbón (USD 142 millones) y algo más de la minería (USD \$321 millones) (B.M., 2019), lo que la convierte en una de las actividades económicas criminales más rentables del mundo. Esto, por supuesto representa un desafío para los Estados. En especial, para los principales Estados productores, distribuidores y de tránsito de estupefacientes, pero también, es un gran reto para las líneas de comunicación

20 Según el reporte mundial de drogas (WDR) de la UNODC, en el 2016 fueron incautadas cerca de 4.600 toneladas de cannabis; mientras que las incautaciones de cocaína y el opio fueron de 1.129 toneladas y 658 toneladas respectivamente.

21 Esta cifra varía de acuerdo con la organización y los estudios realizados.

marítimas que movilizan el comercio global, y que están siendo usadas por los delincuentes, afectando a los empresarios legales de transporte.

Por ello, este capítulo, tomando como base el caso colombiano, se centra en analizar la problemática que involucra al transporte marítimo y a los puertos como espacios fronterizos en los que, los Estados y las empresas privadas, incluyendo a las organizaciones criminales, compiten por su empleo para el intercambio de mercancías.

Como lo señala el Departamento de Estado de los Estados Unidos (DoS) en los últimos años ha habido un notable incremento en el uso de contenedores para la comercialización de sustancias ilícitas (DoS, 2018) afectando la seguridad de las cadenas comerciales entre los países y por ende menoscabando la confianza en el comercio internacional. Hoy, el narcotráfico, especialmente de cocaína, por contenedores tiende a ser una de las modalidades más comunes de comercialización de estupefacientes, llegando a movilizar cantidades considerables de droga en un solo viaje.<sup>22</sup>

Colombia no ha sido ajena a este fenómeno de aumento en las cargas de cocaína a bordo de contenedores. A modo de ejemplo, en abril del 2014, la policía antinarcóticos de Colombia interceptó en el puerto de Cartagena un (1) contenedor con un cargamento de siete (7) toneladas de cocaína camuflados en un envío de frascos de fruta que iban con destino al puerto de Rotterdam en Holanda (El Espectador, 2014). El 14 de febrero del 2019 en Colombia se incautaron 600 kilos de cocaína al interior de las puertas de un contenedor, que tenían a Europa como destino final (Diario del Cauca, 2019) y, más recientemente, el pasado 28 de febrero del 2019, se incautaron en el puerto de Nueva York cerca de 1.455 kg de cocaína, con un valor estimado en USD \$77 millones (DEA, 2019). La droga, se encontraba escondida al interior de 60 paquetes en un contenedor de carga proveniente del puerto de Buenaventura. Estos, son simplemente algunos de los múltiples eventos que anualmente suceden en el mundo y que ponen en peligro la cadena logística y el

---

22 En junio de 2019, las autoridades estadounidenses capturaron un cargamento de cerca de 20 toneladas de cocaína distribuidas en siete contenedores a bordo de un buque que hizo tránsito desde Concepción en Chile hasta el puerto de Filadelfia.

transporte marítimo y en muchos casos generan reacciones de incrementar controles que obstaculizan el comercio y en consecuencia afectan la competitividad.

Esta investigación resulta de interés ya que contribuye en la visualización de varias situaciones que rondan esta problemática como son, que la conexión entre esta actividad y el crimen transnacional conlleva a la necesidad de implementar medidas cooperativas entre los Estados para aumentar su capacidad de detección y disuasión. De igual forma, aporta en la medida que se busca hacer conciencia que, dados los volúmenes de carga movilizadas por esta modalidad de transporte pareciera ser que el desarrollo de acuerdos internacionales que fortalezcan la seguridad de las cadenas logísticas, afectando lo menos posible la facilitación del comercio, es prioritario y perentorio.

Siendo así, este capítulo se divide de la siguiente forma: en un primer apartado, siguiendo la discusión temática de este libro se aborda la ciudad puerto como espacio fronterizo donde se ejercen controles y la evolución del concepto con las variables que lo afectan; en segunda instancia, se discute sobre la *securitización* de la actividad marítima, haciendo hincapié en el uso de los contenedores para transporte de sustancias ilícitas y se describen algunas de las limitaciones de seguridad que el dispositivo presenta. En la tercera sección, se estudian las diferentes iniciativas que han surgido para contrarrestar esta problemática y se evalúan de manera general los resultados que han arrojado. Finalmente, se hacen algunas reflexiones finales sobre el tema y se sugieren algunos cursos de acción para fortalecer la acción del Estado en el caso colombiano.

## 1. Los puertos como fronteras marítimas

Cuando se habla de fronteras geográficas, es usual que las personas piensen en una línea que separa dos unidades políticas o jurisdicciones legales que se diferencian por alguna característica particular. Se puede tratar de municipios, departamentos o países según sea el caso. Usualmente, estas fronteras son más fáciles de identificar en

su componente terrestre que por razones obvias emplean accidentes geográficos tales como cadenas montañosas, ríos, desiertos, o cualquier otro accidente que permite identificar claramente los dos espacios que se quieren separar, facilitando así su delimitación. De hecho, al hablar de fronteras marítimas, el concepto se vuelve algo etéreo ya que se requiere de imaginación al no existir tales tipos de accidentes en el mar. Las líneas de frontera marítima se trazan en las cartas y se localizan entre puntos definidos por coordenadas explícitas de latitud y longitud que demandan un ejercicio de abstracción a la hora de imaginarlas, y equipos de posicionamiento a la hora de operar. Sin embargo, el concepto de frontera va mucho más allá que simplemente lo administrativo. Las fronteras son mucho más que líneas que separan dos territorios. Son en muchos casos, franjas o espacios de territorio que se construyen a partir de las prácticas sociales y culturales que las caracterizan o de las funciones política y económicas que determinan la interacción entre Estados.

El caso de los puertos, entendidos como el conjunto de elementos físicos que incluyen obras canales de acceso, instalaciones de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancía entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. (Art, 5 de la ley 1 de 1991) y conformados por un conjunto de terminales, son espacios fronterizos donde se regula la actividad comercial de intercambio de bienes entre unos países y otros. Así mismo, son el lugar de entrada y salida de personas que se movilizan en embarcaciones de diferente tipo en desarrollo de diversas actividades (laboral, turística, comercial, etc.). Normalmente estas facilidades de transporte originan desarrollos urbanos que en el largo plazo van generando relaciones, normalmente conflictivas, que son estudiadas bajo el concepto de ciudad-puerto. El conflicto se genera entre otras por el uso del suelo y las externalidades propias de la actividad de transferencia de carga.

El título de “puerto” se concedía generalmente a las ciudades cuya actividad principal era el comercio, ya sea a orillas de un río importante o en el mar. Cuando el papel del comercio y de las actividades de mercado adquirían la

suficiente importancia para un puerto determinado, estas actividades eran reguladas por las autoridades urbanas o por el gobierno central. (Antunes, 2010, p. 1)

Como lo señalan Antunes & Sicking (2007), desde las épocas medievales, incluso antes de la formación de los Estados nacionales, los puertos gozaban de una extensa autonomía y por esa razón, “los puertos europeos llegaron a ser elementos centrales de las políticas de Estado: los puertos eran las ciudades fronterizas de los Estados.”

El concepto de “ciudad fronteriza” puede entenderse en tres niveles. El primero fue el papel que desempeñaron los puertos como protectores del Estado. El segundo nivel era el papel socioeconómico asignado por el Estado o adquirido por los puertos en el proceso de toma de decisiones económicas del Estado. El tercero tenía que ver con las implicaciones jurídicas de la distribución del poder entre las instituciones estatales centrales y las administraciones urbanas locales. (Antunes & Sicking, 2007, p. 275)

En el primer nivel, se desarrolla el dilema entre la seguridad y la facilitación. Los puertos como espacios de comercio necesitan facilitar las actividades que en ellos se desarrollan, pero al mismo tiempo al ser sitios de control fronterizo, debían prevenir el ingreso de amenazas de diversa índole, como eran enfermedades, invasores o contrabandistas. En esto, jugaba también un papel fundamental la ubicación del puerto frente a pasos de importancia. Esto, que desde el Almirante Mahan se conoce como la ‘posición estratégica’, resultaba crucial para imponer impuestos a la movilización de personas o mercancías (Antunes & Sicking, 2007; Howe, 1912). Esta función fiscal, es quizá una de las que, aún hoy, determina el elemento crucial para comprender a los puertos como parte de las fronteras de cualquier nación costera.

Si bien en las épocas medievales, las murallas eran las barreras físicas que retardaban el ingreso de invasores al territorio interior, donde se ubicaban las ciudades principales (Antunes & Sicking, *Ports on the Border of the State, 1200-1800: An introduction*, 2007), hoy los puertos con sus zonas aduaneras, de migración y de cuarentena sanitaria se

constituyen en la base para un intercambio equitativo de bienes entre los países del mundo y para la protección al orden social y económico, contra posibles daños provenientes del exterior. Igualmente, protegidos por murallas, cerramientos contemporáneos. Por los puertos circulan la gran mayoría de las importaciones y exportaciones de bienes, pudiendo, según su manejo, definir la suerte de las economías locales y nacionales. Un puerto con acceso libre permitirá el ingreso de todo tipo de mercancías sin importar que tanto compitan con la producción nacional o que tan benéficas sean para la sociedad que vive en ese país. Un puerto con controles fiscales, aduaneros, migratorios y sanitarios, estará en función de la protección a la población y las actividades productivas nacionales, cumpliendo esa función socioeconómica que se enunciaba como un segundo nivel de análisis (Howe, 1912).

Esa función socioeconómica combina dos elementos de gran relevancia para este trabajo. Por un lado, el hecho que los puertos se constituyen en centros de comercialización de productos y proveedores de servicios y por el otro, que los puertos se convierten en escenarios de construcción de conexiones e interdependencias de diferentes índoles. Por un lado, el nacional, ya que por los puertos salen y entran productos de todas las clases; de otro, el transnacional, ya que conecta al país a través de las líneas de comunicación marítima con otros países y la transcontinental ya que las mercancías que ingresan y salen pueden alcanzar, de manera fácil, otros continentes. Esas características de conectividad e interacción, también se constituyen en elementos claves a la hora de analizar el papel de los puertos como fronteras marítimas útiles para el tráfico de sustancias ilícitas. En este sentido alrededor del comercio marítimo, a partir de los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se ha tratado de construir el concepto de 'frontera virtual'. Este, tiene que ver con la capacidad que desarrolla un Estado, en coordinación con otros Estados, para fiscalizar de manera virtual, la frontera comercial, determinando el nivel de riesgo asociado a cada uno de los envíos que llegan al o salen del territorio nacional. Como lo señalan Binnendijk, Caraher, Coffey, & Wynfield (2002):

This virtual border must be designed to provide a multilayered defense, addressing container security from the initial loading of the container to its movement through the entire international transportation network. (p. 2)

Para ello, esa frontera se centra en la atención de tres aspectos determinantes en la cadena logística, (I) la certificación de las cargas; (II) la seguridad física y (III) la inspección de los contenedores. En ello, juegan un papel clave, la confiabilidad de los transportadores extranjeros, la mejora en la seguridad de los contenedores y de los terminales portuarios y la implementación de sistemas de inspección que sean rápidos y confiables y que respondan a la labor de caracterización (perfilamiento) que se desarrolle en etapas previas al arribo.

## 2. La securitización de la actividad marítima y del contenedor

La industria naviera es quizá la *más internacional* entre todas las grandes industrias a nivel mundial y una de las más vulnerables (OMI, 2019). El secuestro del crucero italiano *Achille Lauro*, en 1985, evidenció la escasez de seguridad en el sector portuario y en la industria marítima, en general. A su vez, el aumento progresivo del comercio marítimo trajo consigo el incremento de amenazas para la industria en temas tales, como el tráfico de drogas y materiales peligrosos, el comercio ilícito de mercancías, los movimientos de polizones, tráfico de personas y el terrorismo. Es claro que todas estas amenazas combinadas a los cambios en los sistemas de gobernanza portuaria han ejercido mayor presión sobre los sistemas de seguridad estatal (OEA, 1995).

En septiembre 11 del 2001, los Estados Unidos sufrió uno de los mayores ataques en territorio nacional desde Pearl Harbor, que a diferencia fue generado como un acto de guerra por otro Estado soberano, Japón. El atentado a las torres gemelas cambió indiscutiblemente la concepción de seguridad en ese país, ya que demostró lo poco preparados que se encontraban para asumir ataques provenientes de grupos celulares en campos de guerra irregular. La premisa cambiante es que ya no existía

un enemigo único, sino una serie de actores descentralizados que podían moverse y atacar libremente en cualquier lugar dentro o fuera del territorio. Estos ataques llevaron también a una mayor sensibilización, en todo el mundo, en lo que respecta a la protección, particularmente, contra el terrorismo. A partir de ese momento, la industria marítima ya no se considera un sistema de transporte seguro, apolítico y global que traslada mercancías de un lugar a otro por mar de modo inofensivo; más bien, como una actividad que expone a todas las naciones, marítimas y no marítimas por igual, a la amenaza de un ataque de este tipo. Esto necesariamente dio a la creación de una nueva serie de dilemas de seguridad sobre los cuales los Estados debían enfocarse. Uno de estos fue la seguridad portuaria y el transporte de mercancías.

Después del 9/11, el terrorismo<sup>23</sup> se convirtió en la mecánica de acción de varios grupos ilegales que buscaban atacar directamente el corazón de su enemigo. Por esto, el contenedor rápidamente fue reconocido como un elemento relevante en los discursos sobre la seguridad. La lógica imperante era que cualquier grupo terrorista tenía la posibilidad de hacer uso de la cadena logística del comercio internacional para realizar un ataque directamente en el corazón del sistema de cualquier Estado. De hecho, al menos en dos ocasiones se logró establecer algún tipo de vínculo entre lo uno y lo otro:

En marzo del 2004, un hombre del grupo palestino Hamas, se escondió en un compartimento secreto de un contenedor, que fue transportado al puerto israelí de Ashod a 15 millas al sur de Tel Aviv. Este compartimento no fue detectado ni al pasar el escáner electrónico, ni en la inspección física interior y exterior. El hombre salió del contenedor vestido con uniforme de la marina israelí y detonó un chaleco con explosivos matando a diez personas miembros de las autoridades portuarias (Feal Vázquez, 2008, p. 13).

---

23 Considerando la dificultad existente para definir terrorismo globalmente, en este capítulo se entenderá a partir de la definición propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas que plantea que terrorismo son “los actos destinados o calculados para provocar un estado de terror en el público en general, en un grupo de personas o en personas particulares con fines políticos son injustificables en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones de orden político, filosófico, ideológico, racial, étnico, religioso o de cualquier otra índole que puedan invocarse para justificarlos.”

Después de la captura del jefe de operaciones de Al Qaeda, Khalid Shaikh Mohammed, se descubrió que esa organización formaba parte de una trama para conseguir un acceso regular a los contenedores utilizados para llevar prendas de ropa desde Pakistán a Nueva York. De acuerdo con los oficiales americanos de inteligencia, Mohammed estaba involucrado en la planificación de nuevos ataques contra Estados Unidos utilizando el sistema de transporte marítimo como forma de conseguir la entrada en dicho país (Feal Vázquez, 2008, p. 14).

El alcance global, de lo que los países hegemónicos han denominado como terrorismo, ha puesto en jaque a la seguridad internacional. El constante avance tecnológico en el armamento ha facilitado su transporte y la globalización económica le ha abierto nuevos caminos de circulación. Se sabe que grupos como Al Qaeda, habían estudiado la posibilidad de adquirir armamento de destrucción masiva (ADM), y que militantes como Ahmed Resma, estaban entrenados para el uso y dispersión de materiales químicos y bacteriológicos (Pardo de Santayana, 2001). Por lo tanto, sería plausible que un grupo terrorista que posea los recursos pueda hacerse con la posesión de un ADM y, aprovechándose de la cadena logística, hacer uso de un contenedor para poder atacar directamente un puerto, o movilizar este tipo de armamento a lo largo de un país objetivo, buscando arremeter en contra de puntos estratégicos (económicos, políticos o militares). Esto, implicó la necesidad de *securitizar* la actividad comercial y, de manera más concreta, del objeto en cuestión, el contenedor (Binnendijk, Caraher, Coffey, & Wynfield, 2002; Button & Thibault, 2005; Lane, 2009).

Como lo explica el internacionalista Ole Wæver, al hablar de *securitización*, se habla de un mecanismo de ensanchamiento del concepto de seguridad que conduce a incluir aspectos diferentes a los netamente militares en las discusiones sobre seguridad de los Estados:

When widening takes place along this axis, it is possible to retain the specific quality characterizing security problems: Urgency; state power claiming the legitimate use of extraordinary means; a threat seen as potentially undercutting sovereignty, thereby preventing the political “we” from dealing

with any other questions. With this approach, it is possible that any sector, at any particular time, might be the most important focus for concerns about threats, vulnerabilities, and defense. Historically, of course, the military sector has been most important.<sup>24</sup> (Wæver, 1998, p. 41)

Es decir, que la seguridad y defensa nacionales, tal y como se conciben, van más allá del uso de medios militares. Como se expresó anteriormente, surgen situaciones (dilemas de seguridad) en las cuales se presenta una amenaza soberana a un determinado Estado-Nación, por lo que tal amenaza debe de ser apropiada al interior de la lógica del Estado para que sea enfrentada de una manera acorde al escenario. El sistema responde con un acto de carácter discursivo, mediante el cual ese tema es incluido en la agenda de seguridad. Por lo tanto, una situación que se conciba como una amenaza, en este caso en específico, la integridad del contenedor es *securitizada* discursivamente y, por lo tanto, es enfrentada de una manera acorde a su naturaleza (policial, política, económica, militar, societal, etc.). De esta forma, la seguridad integral del contenedor comenzó a responder a determinados actos en momentos específicos y bajo contextos definidos. Esto no implica que, una vez *securitizado*, el problema desaparezca; simplemente se buscan nuevas formas de, bajo la multiplicidad lógica, abarcar el tema.

A estas alturas vale la pena hacer un paréntesis para tocar un aspecto que no es de poca monta. En español, la palabra seguridad hace referencia a la ausencia de un riesgo o el sentimiento de confianza que se tiene en un determinado momento. De acuerdo con eso, la seguridad marítima abarcaría los temas tanto de seguridad humana y de seguridad de la nave, como de seguridad territorial. No obstante, en idiomas como el inglés, esta definición no es tan fácil. Las palabras *safety* y *security* son dos términos que, si bien se traducen ambos al

---

24 Cuando el ensanchamiento tiene lugar a lo largo de este eje, es posible mantener la situación específica que caracteriza a los problemas de seguridad: la urgencia; el poder estatal que reclama el uso legítimo de medios extraordinarios; una amenaza que se considera que puede socavar la soberanía, impidiendo así que el “nosotros” político se ocupe de cualquier otra cuestión. Con este enfoque, es posible que cualquier sector, en un momento dado, sea el más importante para las preocupaciones sobre las amenazas, las vulnerabilidades y la defensa. Históricamente, por supuesto, el sector militar ha sido el más importante (Traducción libre del autor).

español como *seguridad*, poseen connotaciones distintas. Para empezar *safety* responde a “(...) la capacidad de reducir el riesgo de pérdidas, lesiones o muertes ocurridos como consecuencia de percances humanos o causas naturales” (Elizalde Monteagudo, 2012, p. 18), o también se puede entender cómo “(...) los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los otros peligros derivados de la navegación.” (Soto, 2008, p. 12). En resumen, la palabra *safety* se refiere a todo un conjunto de normas y procedimientos destinados a minimizar los riesgos humanos y prevenir las catástrofes naturales al interior de una embarcación. Por su parte, el segundo término, *security*, se destina más a las acciones humanas premeditadas realizadas con el fin de perjudicar a una o varias personas. *Security* hace referencia a un conjunto de medidas tomadas en contra de:

(...) acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar, como espacio libre y sin fronteras, o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas. (Soto, 2008, p. 12)

La *security* sería entonces, las medidas orientadas a garantizar el derecho y la integridad de las naves, buscando prevenir y enfrentarse a cualquier actividad humana de carácter ilícito. La importancia de la diferenciación de ambos conceptos radica en su relación con los tratados internacionales de seguridad marítima creados después del 11/S, y el contenido presente en estos. Ya que, mientras el término seguridad marítima siguió utilizándose para abordar asuntos relacionados más con la seguridad industrial de las embarcaciones y su navegación, el término *protección marítima*, vino a suplir la necesidad de traducir el concepto de *security* al español y a otros idiomas de origen latino. Hoy en día el concepto en español de *Seguridad Integral Marítima* involucra ambas aproximaciones.

Si bien es claro que el contenedor y su protección resultan vitales para el comercio mundial, también existen otros puntos de interés sobre los cuales se deben de enfocar los esfuerzos de protección y *securitización*.

Los puertos aparecerían como uno de estos *nodos* en la red mercantil, en donde se hace necesario tomar medidas de protección efectivas para prevenir y controlar cualquier posible inconveniente. Los puertos son, en gran medida, uno de los sectores de mayor actividad comercial en el mundo. Debido a la cantidad de carga que maneja, un puerto se convierte en un punto estratégico para la economía de cualquier país y de igual forma en un objetivo de intervención o infiltración de los grupos con interés en actividades terroristas y por ello, se hace menester que la *seguridad portuaria* aborde estos nuevos retos de seguridad, buscando:

(...) establecer un entorno en el cual el comercio marítimo que se realiza en las terminales marítimas se efectúe en óptimas condiciones de seguridad para las personas y las mercancías de la terminal, evitando por tanto que actos delictivos de cualquier índole, terrorismo, robo, sabotaje, etc., puedan alterar la cadena logística de suministros. (Romero Faz, 2016, p. 28)

En resumen, la evolución de la actividad marítima y la importancia que adquirió el contenedor en la movilización de cargas ha contribuido para que tanto la actividad marítima como el contenedor como dispositivo, hayan sido integrados a las discusiones sobre seguridad en los Estados contemporáneos. Asociado a ello, la *seguridad portuaria* también ha comenzado a jugar un papel relevante en la confiabilidad que se le puede dar a la cadena logística y a los sistemas comerciales de cada país. Hoy, la *protección* de la integridad de las naves es un tema de incumbencia global, que compete no solo a los Estados, sino también a las empresas y organizaciones de transporte – ya sean de personas (cruceros, etc.) o mercancías. En este contexto, los gobiernos buscan garantizar la seguridad tanto de los puertos como de sus extensiones marítimas en miras de proteger a sus ciudadanos y sus intereses nacionales. Por su parte, las empresas y otras organizaciones de transporte implementan nuevos sistemas de seguridad y vigilancia para mantener un control sobre el navío y su carga; con el fin de evitar sean utilizados por organizaciones criminales. En parte es un esquema que responde a las preocupaciones de las *fronteras virtuales* planteadas a comienzos del siglo una vez sucedidos los ataques a los Estados Unidos.

### 3. Sobre el narcotráfico y el transporte de sustancias ilícitas por contenedor

Ahora bien, actualmente, uno de los mayores problemas en cuestiones marítimas en la región se encuentra en las actividades del narcotráfico. Esto no quiere decir que otras actividades ilícitas como la piratería o la trata de personas sean menos relevantes. Podría decirse que en cada región se particulariza de alguna forma las amenazas que son más importantes. Es así, por ejemplo, que hoy día en el Mar Mediterráneo el mayor problema es el transporte de migrantes y asociado con ello, la trata de personas. En el océano Índico, por su parte, los intentos de piratería en diferentes zonas del sector afectan las líneas de comunicación marítimas y por ende el comercio internacional. En el océano Pacífico, grandes flotas de pesqueros extraen de manera ilegal, no autorizada o no reglamentada toneladas de peces, afectando el medio ambiente y poniendo en riesgo la conservación de especies migratorias. En el Caribe y parte del Pacífico sureste, el problema se centra en el transporte de drogas ilícitas desde los países productores (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador) y países consumidores (Europa y Estados Unidos) y en el tráfico de armas, que alimenta a la delincuencia y el crimen, desde esos últimos países hacia países de la región.

Según cifras proporcionadas en el informe sobre el transporte marítimo de la UNCTAD, *Maritime Report*, (2017):

El comité de seguridad marítima, en junio de 2017, notificó un total de 221 sucesos de piratería y robo a manos armada en todo el mundo en 2016, lo cual supone una reducción de un 27% en comparación con los 303 sucesos denunciados en 2015. Sin embargo, se observó un incremento de un 77% en el África Occidental". (p. 96)

Por otra parte, se encuentra la trata de personas, también conocida como *trata de blancas*. De acuerdo con la UNODC, se estima que en el 2010 hubo alrededor de 140.000 víctimas de tráfico de personas únicamente en Europa, con un aumento anual de 70.000 personas y una ganancia estimada en los USD \$3 Billones (UNODC, 2010).

Sin embargo, es el tráfico de drogas ilícitas la mayor preocupación para las autoridades que deben lidiar con múltiples formas de transporte y con organizaciones con altísima capacidad financiera para desarrollar e innovar permanentemente su forma de actuar. Según se expresa en el Reporte Mundial sobre Drogas del 2019, presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019), se estimó que para el 2017 aproximadamente 271 millones de personas habían consumido drogas por lo menos una vez; es decir que cerca del 5.5% de la población mundial entre los 15 y los 64 años había experimentado el consumo de algún tipo de estupefaciente durante el año anterior. El Informe Mundial Sobre las Drogas (UNODC, 2018) estimaba que uno (1) de cada nueve (9) consumidores presentaban algún tipo de *drogodependencia*. Simultáneamente, para la misma fecha se estimó que once (11) millones de personas habían hecho uso de drogas de tipo inyectable, de las cuales una (1) de cada ocho (8) consumidores repitentes poseían VIH. A raíz de ello, el consumo de estupefacientes se ha convertido en uno de los principales temas de salubridad pública en el mundo desarrollado.

En ese mismo reporte (UNODC, 2019) se menciona que la cantidad estimada de cocaína producida durante 2017 había logrado un record de 1.976 toneladas. Un incremento de 25% respecto al año anterior. La mayoría de esta cocaína se mueve por el mar empleando diferentes metodologías de transporte. Tal y como lo expresa la UNODC:

Given the existing trafficking routes, most of the cocaine interceptions take place at sea or close to it. Some 70 per cent of all cocaine seized (...) over the period 2012–2016 (cocaine hydrochloride and cocaine base) had been or was intended to be trafficked by sea. (UNODC, 2018, p. 33)

### 3.1. Modalidades de narcotráfico marítimo

El narcotráfico, como cualquier otra actividad comercial, está dividido en dos grandes componentes. Primero está la cadena de suministro, entendida esta como:

(...) todas las partes involucradas directa o indirectamente en satisfacer a un cliente. Esto implica incluir a transportistas, almacenes, intermediarios y a los clientes. Algunas etapas de la Cadena de Suministro son: Clientes, Minoristas, Distribuidores, Manufactureros, Proveedores de materia prima. El objetivo de la cadena de suministro es maximizar el valor global generado. (Collazos, 2014, p. 18)

Esta cadena de suministros abarca la compra de materias primas, la fabricación y la distribución del producto, estupefacientes en este caso; buscando siempre minimizar los costos de producción. El segundo componente, es la cadena logística, la cual se encarga del control de los envíos del producto; se enfoca en los medios de transporte y distribución, y tiene como fin minimizar los costos de distribución e implementar nuevos sistemas de envío. Las organizaciones criminales han desarrollado un repertorio de medios de transporte por vía marítima mediante los cuales se puede hacer el movimiento de sustancias ilícitas. El tamaño de la carga, la cual puede variar desde unos cuantos kg. hasta varias toneladas; la distancia a recorrer, que depende del país al cual se quiera ingresar, y las rutas a tomar, influyen fuertemente en la modalidad de carga. Algunas de las modalidades más utilizadas para este fin son:

Lanchas “*go-fast*”: son embarcaciones rápidas de tamaño pequeño, normalmente tripuladas por tres (3) o cuatro (4) personas, con la capacidad de transportar desde 500 hasta 4.000 kg. de droga (Flores, 2015).

Semi-sumergibles: embarcaciones artesanales que actúan como submarinos en zonas vigiladas – normalmente ríos y costas, que poseen la capacidad de portar hasta 10 toneladas de estupefacientes (Flores, 2015). Su tamaño, aproximadamente de 20 metros de eslora, y velocidad de movimiento, menos de 10 nudos, le permiten moverse de forma sigilosa durante largos periodos de tiempo hasta llegar a su destino.

Boyas: pequeños contenedores plásticos que se dejan a la deriva en una determinada zona, cada uno contiene paquetes de drogas que pueden ser localizados por los “recolectores” mediante una señal GPS.

Contenedores: contenedores de carga portuarios que llevan en su interior grandes cantidades de droga. Debido a las dimensiones del contenedor, las cuales están estandarizadas bajo la normativa internacional

ISO 668, un contenedor cargado con estupefacientes podría llegar a llevar hasta 30 toneladas de droga. Los contenedores pueden tener la droga camuflada previamente o ser *contaminados* después de la inspección rompiendo los candados y sellos de seguridad.

Adiciones al casco de los buques mercante. Se trata de dispositivos preparados para ser adheridos a la obra viva de los buques de comercio de forma que son de difícil detección.

### 3.2. Los contenedores en el narcotráfico marítimo

El narcotráfico por contenedores tiende a ser una de las modalidades más comunes de comercialización de estupefacientes en los últimos años. Debido a las dimensiones del contenedor, las cuales están estandarizadas bajo la normativa internacional ISO 668, un contenedor cargado con estupefacientes puede llegar a transportar hasta 44 toneladas de droga entre puertos. De acuerdo con la lista de precios de drogas publicada por la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), un cargamento de cocaína podría representar fácilmente dentro de un mercado como los Estados Unidos valores superiores a los USD \$30 millones por tonelada. Por todo ello, no es de extrañar que haya varios reportes sobre corrupción en la revisión de los contenedores, ni que existan bandas especializadas a la contaminación de estos.

A modo de ejemplo, Brombacher y Maihold (2009) plantean que existen tres (3) rutas marítimas para el tráfico de drogas hacia Europa. La ruta norte, que está compuesta por el Caribe, las islas Azores, Portugal y España; la ruta media, la cual es conformada por América del Sur, las Islas Cabo Verde, las Islas Madera y las Islas Canarias, y cuyo destino es Europa occidental; y la ruta africana va desde América del Sur hacia África Occidental y termina en España y Portugal. Según expresa Elizalde (2012), en la ruta Caribe – Europa la droga es en su mayoría movilizada a través de buques contenedores y fletes marítimos.

Por ello, la ONU asegura que no existen rutas marítimas seguras, ocasionando que no se pueda descartar a ningún navío cuando se hable

del transporte de drogas ilícitas. En especial, aquellos que navegan las llamadas rutas de alto riesgo, las cuales son las rutas directas entre los países productores y consumidores. En este sentido no es sólo cocaína lo que esta en juego el Programa Global de Control de Contenedores (CCP) reportaba en 2017, que:

Notable detections in 2017 include over 1.5 tons of cannabis in three seizures made by PCUs in South-Eastern Europe, and 12 tons of ammonium nitrate, typically used to make improvised explosive devices (IEDs), in Afghanistan.

In South-East Asia, the PCU at Hai Phong, Viet Nam, seized 3 tons of Khat, and 2.5 million tablets of the synthetic controlled drug Eramin 5 were seized in Port Klang, Malaysia.

Significant cocaine seizures were also made by several PCUs in Latin America and the Caribbean, including Ecuador (15,387 kg), Brazil (12,081 kg), Panama (8,051 kg), Peru (3,716 kg), Suriname (2,145 kg), Guatemala (1,927 kg), Dominican Republic (807 kg), El Salvador (208 kg) and Jamaica (152 kg). (CCP, 2017, p. 16)

Si bien ha habido un ingente esfuerzo en las actividades de prevención e intercepción de contenedores cargados con estupefacientes, se estima que a la par se ha presentado un incremento en la comercialización de estas sustancias mediante el uso de esa modalidad. De acuerdo con los servicios de crimen comercial de la Cámara de Comercio Internacional (ICC – CCS):

(...) about 90% of all international trade is moved around the world in more than 500 million containers on 89,000 maritime vessels. While this represents approximately 90% of all international trade, UNODC says that less than 2% of these containers are inspected to verify their contents. (ICC, 2016)

Por otra parte, de acuerdo con la organización mundial de aduanas (WCO):

(...) based on the analysis of WCO CEN data, drug seizures appear to be on the decline. Three percent fewer cases were reported in 2017 than in the previous year, corresponding to a 2.4% fall in the total number of seizures and an 18.2% drop in the quantity of kilogrammes seized. (WCO, 2018, p. 33)

Es decir, que en promedio tan solo 2 de cada 100 contenedores están siendo revisados, y la cantidad de casos exitosos está en detrimento. Esto puede implicar, de la mano con el aumento percibido en las finanzas del narcotráfico, que, o bien se están prefiriendo nuevos mecanismos de distribución, o, quizá, existe complicidad de parte de la aduana en este tipo de situaciones.

### 3.3. Seguridad del contenedor

La protección del contenedor es fundamental para el desarrollo íntegro del comercio internacional; es por eso, que se han creado normas enfocadas a su protección buscando evitar cualquier intento de afectación. En particular, las Naciones Unidas a través de la Organización Marítima Internacional (OMI), promovieron en 1972 un convenio que refería a la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad humana al momento de manipular, apilar y transportar contenedores. El Convenio internacional sobre la Seguridad de Contenedores (CSC), tiene como finalidad el establecer estándares de seguridad en el contenedor, en materia de materiales de construcción, capacidad y dimensiones para ser declarado apto. Igualmente, el CSC, establece la necesidad que tiene un contenedor de tener una placa de aprobación, que contenga estos datos, más el país que aprobó el contenedor y el dueño del mismo. Por su parte, la normativa ISO 17712, Contenedores de Carga – Sellos Mecánicos, se encarga de pautar los sellos de seguridad utilizados para asegurar un contenedor. La normativa, estipula que, dependiendo del contenido del contenedor, un sello puede variar en tres tipos: el tipo indicativo (I), el de seguridad (S), y el de alta seguridad (H):

**Sellos de alta seguridad (H)** que son construidos generalmente en materiales como el metal, con el propósito de retrasar la intrusión y ofrecer resisten-

cia alta. Para ser removidos se debe utilizar un instrumento capaz de cortar cable metálico o materiales metálicos.

**Sellos de seguridad (S)** son aquellos contruidos con el propósito de revelar los intentos de intrusión sobre el contenedor y ofrecen un nivel limitado de resistencia a los intentos de abrir la carga.

**Sellos indicativos (I)** por su parte, están fabricados con materiales que pueden ser rotos fácilmente con las manos.

Es importante señalar que como norma general todo precinto debe ser sujeto de inspección para indicar si se ha producido una manipulación, o si se ha intentado manipular, no importa el nivel. (CAN, 2013, pp. 25-26)

Un asunto relevante en relación con los sellos lo pone de manifiesto el portal web “Insight Crime” (2017) al relacionar que, los narcotraficantes han empezado a falsificar este tipo de sellos para hacer uso de la modalidad de *gancho ciego*, la cual consiste en que, una vez que un contenedor ha sido revisado, un grupo especializado de personas abren el contenedor rompiendo los sellos de seguridad e introducen los estupefacientes sin que las autoridades los detecten. Como es obvio en cantidades menores que permitan el uso de los volúmenes vacíos del contenedor

Otros tipos de sellos más seguros, estandarizado por la normativa ISO 18185-1:2007, son los sellos electrónicos. Estos sellos, de uso único, incluyen el nombre del usuario, la información de la carga y la información de destino. La utilidad de este tipo de sello se encuentra en su apertura, la cual requiere de una autorización específica programada en el sello.

(...) los sellos electrónicos facilitan el manejo de la información, ya que son capaces de transmitir el contenido del contenedor, así como su estatus o su integridad. El sello electrónico contiene un chip, que posibilita conocer el manifestó de la carga. También, esta clase de sellos cuentan con un sistema de transmisión de datos, a través de radiofrecuencias, con el objetivo de informar si el sello ha sido abierto o dañado; han existido alteraciones en el contenedor; o ha variado su trayectoria de localización. (Elizalde Montegudo, 2012, p. 427)

Sin embargo, este tipo de sello es raramente usado debido a su alto costo y su uso único. Según la Oficina de Contabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (GAO por su sigla en inglés derivada de *Government Accountability Office*), ese gobierno está invirtiendo en proyectos tecnológicos (radares, sensores, etc.) para asegurar la integridad entera del contenedor (GAO, 2010); pero aún no ha logrado el desarrollo de un sistema de seguridad completo para los seis (6) lados del contenedor.

En cuanto aspectos operacionales, la ISO 6343, está encargada de la codificación para la identificación de un contenedor. Esta información debe incluir el cargamento, país de origen, código del propietario y tipo de contenedor. Esta normativa facilita la localización, contenido y la procedencia de un contenedor, permitiendo así el conocimiento de la carga y los posibles lugares donde esta pudo ser vulnerada.

De otra parte, según las autoridades se han logrado detectar al menos cuatro técnicas de contaminación de contenedores: (I) *carga* (ocultar droga dentro de la carga lícita del contenedor); (II) *gancho ciego* o *rip on-rip off* (vulneración de sellos después de pasar los protocolos de inspección); (III) *refrigeración* (uso de contenedores especiales, predominantemente refrigerados) y (IV) *estructura* (aprovechar la estructura en sí del contenedor para el envío). Para ejecutar esta modalidad, el crimen organizado combina el uso de empresas *fachadas* (ilegales) con la actuación de funcionarios portuarios y/o estatales cómplices y corruptos que normalmente son orgánicos de organizaciones estatales legales (CIM-COM, 2018).

Por ello, vale la pena aclarar que la seguridad del transporte marítimo por contenedores no recae únicamente sobre los Estados. El primer sujeto encargado de verificar el estado del contenedor debe ser el dueño del mismo, el cual debe de estar al tanto de la implementación de procedimientos de seguridad para evitar la violación del artefacto. La siguiente línea de verificación debe surgir en la empresa transportadora, quienes deben garantizar que el transporte sea seguro y protegido. A su vez se debe asegurar que ningún personal no autorizado se acerque al contenedor y reportar cualquier anomalía con el mismo. En el caso que el contenedor deba ser almacenado, será el almacenista

quien se encargue de su seguridad mientras se encuentre al interior de sus instalaciones.

Al llegar al puerto de destino, el contenedor queda en manos de la seguridad del puerto y la policía aduanera, las cuales deben de cumplir las formalidades y procedimientos legales, y revisar que el contenedor esté en óptimas condiciones y asegurarse que tanto la carga como las especificaciones estén en línea. Finalmente, la seguridad del contenedor queda en manos del buque a través del cual será enviado. El capitán, la tripulación y la empresa dueña del navío son los responsables de responder por cualquier eventualidad ocurrida con los sellos o cualquier otro tipo de afectación directa al contenedor antes de su descargue en el puerto de destino.

Para cumplir con el objetivo de interacción de todos los actores, el sistema internacional ha trabajado en la implementación de acuerdos e iniciativas para tratar de evitar la contaminación de los contenedores con drogas o con cualquier otro objeto o sustancia ilegal o peligrosa. Algunas de ellas se abordan en la siguiente sección.

#### **4. Iniciativas para prevenir el transporte de sustancias ilícitas por contenedor**

Como ya se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, en los últimos años la comunidad internacional ha incrementado los esfuerzos humanos en lo que refiere a seguridad, y ha desarrollado avances e inversiones en tecnología para garantizar la integridad del contenedor. El comercio internacional requiere que los contenedores sean aptos y seguros para seguir operando de manera óptima y eficaz. Estos esfuerzos públicos y privados involucran también las instalaciones portuarias y se pueden resumir como programas que buscan, (I) obtener información avanzada para identificar contenedores considerados de alto riesgo; (II) iniciativas para el desarrollo de inspecciones no intrusivas basadas en tecnología; (III) acuerdos internacionales entre gobiernos; y (IV) acuerdos con la industria del comercio. El planteamiento de políticas de seguridad

marítima ha hecho necesario la creación de una serie de regulaciones y órganos internacionales, cuyo fin fuese hacerse cargo de los temas de transporte y cargas marítimas. A continuación, se relacionan algunas de esas iniciativas y varios de los mecanismos implementados con ese fin y algunas reflexiones sobre estos.

En primera instancia se debe recordar que, desde su creación, la Organización Marítima Internacional- OMI ha tramitado una serie de códigos, tratados y convenios relativos a la seguridad comercial y humana en el mar, estando dentro de los más trascendentales el convenio SOLAS (1974), el convenio CSC (1977), el convenio SUA (1988), el código IGS (1993), el código PBIP (2001) y el CCP (2003).

Por los propósitos de esta investigación es menester relacionar, antes que todo lo demás, al *Programa de Iniciativa del Transportador* (CIP por su sigla en inglés derivada de *Carrier Initiative Program*). Este programa fue creado por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos en 1984. Involucra esfuerzo conjunto de transportadores aéreos, marítimos, navieros, terrestres y férreos para enfrentar el problema de tráfico de drogas hacia Estados Unidos. El acuerdo involucra a los transportadores y a la Aduana Americana. Los transportadores se comprometen a fortalecer sus medidas de seguridad y a cooperar con la Aduana suministrando información ante situaciones de riesgo ante actividades ilícitas. A cambio, la Aduana desarrolla auditorías y provee entrenamiento para ayudar a identificar debilidades en la seguridad al interior de las compañías sugiriendo mejoras para fortalecer los sistemas y medidas de seguridad.

En 1996 el mismo servicio de aduanas buscó apoyo en algunas compañías norteamericanas para implementar una alianza que garantizara comercio seguro. Inicialmente se denominó la Business Anti Smuggling Collision- BASC, que posteriormente fue rebautizada. La *Business Alliance for Secure Commerce* (BASC por su sigla en inglés) es un programa de cooperación entre el sector privado y organismos nacionales y extranjeros, creado para fomentar un comercio internacional seguro. En esta alianza participan activamente todas las personas jurídicas de la cadena logística del comercio internacional, quienes deben certificar unas condiciones mínimas establecidas por el programa para garantizar

la seguridad durante todo el proceso logístico de los productos que hacen parte del comercio exterior de las naciones participantes. Al interior de las normativas BASC, la cual ha sido mundialmente inculcada, se encuentra la política de revisión de contenedores, para la cual el BASC ofrece cursos de capacitación y la estandarización de procedimientos de revisión.

Los ataques de septiembre de 2001 impulsaron a que países como los Estados Unidos lanzaran varios proyectos de seguridad en búsqueda de mitigar las acciones del terrorismo. El primero de ellos fue el C-TPAT, o *Customs Trade Partnership Against Terrorism*, creado en noviembre de ese mismo año de la mano de la *Agencia de Protección de Fronteras* (CBP por sus siglas en inglés derivada de *Custom Border Protection*) y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés derivada de *Department of Homeland Security*). Este es un programa de cooperación interempresarial e interestatal, cuya finalidad es fortalecer la seguridad en las cadenas de suministros internacionales. El C-TPAT (2006), contempla varios criterios de seguridad, dentro de los cuales se encuentra el lugar de origen del contenedor; los criterios de seguridad mínimos que este debe tener, incluida una certificación de seguridad; los procedimientos de inspección y las identificaciones de los operadores.

Otro programa de prevención contra el terrorismo en materia comercial es el la *Iniciativa de Seguridad de Contenedores* (CSI por su sigla en inglés derivada de *Container Security Initiative*), cuya finalidad está dirigida a enfrentar:

(...) the threat to border security and global trade posed by the potential for terrorist use of a maritime container to deliver a weapon. CSI proposes a security regime to ensure all containers that pose a potential risk for terrorism are identified and inspected at foreign ports before they are placed on vessels destined for the United States. (CBP, 2018)

El CSI, plantea la identificación de contenedores de alto riesgo a la seguridad nacional en materia de tráfico de armamento y posibles ataques terroristas en puertos estadounidenses. Actualmente cuenta con 58 puertos inscritos al programa, dentro de los cuales se encuentran el

puerto de Cartagena. No obstante, el programa se limita a la verificación de contenedores destinados a los Estados Unidos, por lo cual únicamente minimiza el riesgo logístico hacia ese país.

A nivel internacional, estos ataques promovieron que la vigésima segunda Asamblea de la OMI, celebrada en noviembre de 2001, acordará por unanimidad que debían elaborarse nuevas medidas en relación con la protección de los buques y los puertos, que se adoptarían en la conferencia de los gobiernos contratantes del convenio SOLAS/74 (OMI, 2003). En diciembre de 2002, durante una conferencia diplomática de la organización se adoptaron enmiendas a las disposiciones existentes del mismo, dentro de las cuales se incluyó el *Código Internacional para la Protección de los buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP)* el cual tiene como fin “identificar y eliminar riesgos de sucesos que amenacen a la protección marítima, concepto que entendemos es más amplio, esto es, abarca, pero excede a los ataques terroristas” (Barrohilet, 2004, pág. 36). El PBIP, plantea una serie de objetivos que van desde la cooperación internacional en materia de seguridad marítima, hasta las funciones vinculantes de cada Estado frente a cualquier irregularidad encontrada en cualquiera de los temas previstos dentro de este. De igual forma, contempla la adopción de unos niveles de protección marítima y portuaria según el nivel de amenaza al sistema marítimo.

**Tabla 1.** Resultados de captura del Programa de Control de Contenedores 2013-2018 en kg

Categoría	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cocaína	23.444	19.428	26.173	38.149	48.220	51.341
Cannabis	6.422	4.593	3.679	169	2.033	2.564
Heroína	1.277	466	440	1.508	162	969
Tramadol	60.883	43.158	48.702	10.320		
Precursores Químicos			58.360	55.600	170.002	76.737

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Reportes Anuales del CCP.

En otra esfera de actuación, es clave mencionar al *Programa de Control de Contenedores* (CCP por su sigla en inglés), que tiene como finalidad mermar riesgos en materia de contrabando. Lanzado en el 2003, el CCP es un convenio internacional creado en conjunto por la *Organización Mundial de Aduanas* (WCO) y la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, que plantea “assist Governments to create sustainable enforcement structures in selected sea ports in order to minimize the risk of shipping containers being exploited for illicit drug trafficking, transnational organized crime and other forms of black market activity.” (UNODC, 2019a). La idea es formar, estructurar y equipar a las agencias de seguridad nacionales y portuarias para identificar posibles *contaminaciones* en los envíos de cargamentos de contenedores por vía marítima. Para estos fines se crean unidades de control portuario (PCUs por sus siglas en inglés), que se encargan de encontrar y asegurar contenedores de alto riesgo que sean usados para tráfico de personas, armas o, más común, estupefacientes. Los resultados del programa son presentados en la tabla 1.

Para cumplir las metas de muchos de esos acuerdos la revisión no invasiva de contenedores juega un papel clave. Estas, se realizan por medio de escáneres especializados, a través de los cuales un contenedor y su camión de carga pueden pasar y ser revisados por rayos X. De esta manera se observa si la carga posee algún cuerpo extraño que pueda corresponder a una sustancia ilícita. En esta misma línea, existe otra iniciativa, que en este caso tiene por finalidad la prevención del tráfico ilícito de material nuclear. Es el programa de cooperación estadounidense conocido como MEGAPORTS (NNSA, 2019). La estrategia, consiste en la colocación de aparatos especializados en las entradas de aduana para así detectar la entrada y salida de cargamentos con niveles significativos de radiación. Sin embargo, y debido a la existencia de materiales naturales que, por su composición, poseen una firma radioactiva propia como son el granito, el mármol, el cemento, entre otros, los cuales pueden ocasionar *alarmas inofensivas*, se hace necesario también el uso de detectores manuales y capacitación especializada para el control y verificación de cualquier alarma sospechosa; es decir cualquiera que supere los niveles

mínimos de radiación aceptados. La iniciativa MEGAPORTS está actualmente operativa en Grecia, Bahamas, Sri Lanka, España, Singapur y los Países Bajos. NNSA se encuentra en varias etapas de implementación del programa Megapuertos en puertos de Bélgica, China, Dubái, Honduras, Israel, Omán, Filipinas, Tailandia, Egipto, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Taiwán.

## 5. Algunos aspectos del caso colombiano

Para comprender la importancia del tema para Colombia, en esta sección se busca presentar algunos de los elementos más relevantes sobre la relación de los puertos colombianos y el tráfico de contenedores contaminados con droga. Para ello, se abordarán las diferentes variables que se han discutido a lo largo del capítulo. En una primera instancia se comenta sobre la posición privilegiada del país y lo que eso representa en términos de comercio exterior y transporte marítimo. En segunda instancia, se discute sobre la importancia del país en el mercado global de narcóticos. A continuación, se describe el sistema portuario colombiano en diálogo con el tema en cuestión, algunos aspectos de la gobernanza portuaria en términos de seguridad y las iniciativas y controles existentes. De esta forma se puede contar con una mirada amplia de la problemática y de aspectos útiles para contrarrestarla.

### 5.1. Colombia en el contexto del transporte marítimo

Un aspecto de especial interés es la posición geográfica que ocupa el país en el contexto regional y continental. Colombia se constituye en un lugar privilegiado para el comercio marítimo, permitiendo el enlace de diversas rutas hacia Centroamérica, Norteamérica, Europa, Asia y África (IEGAP, 2018, p. 17). Según Procolombia (2016), “los puertos colombianos conectan más de 4.200 rutas marítimas de exportación en servicio regular, directas y con conexión, ofrecidas por 40 navieras con destino a más de 590 ciudades en el mundo”.

Como ya se mencionó el éxito de un puerto radica en cómo se articula con las redes nacionales, regionales y transcontinentales. Los puertos en general se caracterizan por suplir las necesidades del comercio exterior (importaciones y exportaciones) o suplir las necesidades de interconexión entre puertos de origen y puertos de destino, algo que se conoce, en el mundo marítimo, como *transbordo*. En el caso colombiano, por ejemplo, la posición de Buenaventura cercana a las zonas de producción de café y ser el único puerto en el Pacífico centro norte, le sirvió a esa ciudad para convertirse en muchos años como el principal puerto de carga general y contenerizada, exportaciones de café e importaciones del Asia Pacífico y de la costa Oeste Sur y Norte Americana (Chile, Perú, Ecuador, Centroamérica, Estados Unidos y Canadá), en su conexión con los mercados del mundo.

Recientemente, en las últimas dos décadas, una estrategia empresarial soportada en la cercanía al Canal de Panamá y el aprovechamiento de unos importantes volúmenes de carga doméstica y algunas características naturales han traído como consecuencia, el desarrollo de las terminales portuarias de la ciudad con especialización en carga contenerizada. Lo anterior, generó una mejor conexión con otros puertos del mundo, le han servido a Cartagena para estar entre los tres puertos con mayor movimiento de transbordo portuario en Latino América y el Caribe, movilizándolo aproximadamente 2.15 millones de TEUs en esa modalidad (CEPAL, 2019). De hecho, sólo es superada por los Puertos de Colón y Balboa localizados en ambos extremos del Canal de Panamá. Tanto Buenaventura como Cartagena se localizan entre los primeros 20 puertos en la región. Lamentablemente, tal ventaja posicional también es útil para el narcotráfico.

## 5.2. La movilización de contenedores en Colombia

Colombia cuenta en la actualidad con diez (10) zonas portuarias marítimas localizadas en Ciénaga, Cartagena, La Guajira, el Golfo de Morrosquillo, Santa Marta, Barranquilla, Turbo, San Andrés en el Caribe y Buenaventura y Tumaco en el Pacífico. A través de esas zonas

portuarias se movilizaron en el 2018 aproximadamente 197 millones de toneladas de carga. La Tabla 2 presenta un resumen de los indicadores comparados de estas zonas portuarias para el 2018. Como se puede observar las operaciones de contenedores se concentran principalmente en Cartagena (63.6%) y Buenaventura (30.41%) y en mucha menor medida en Barranquilla (3.58%) y Santa Marta (2.32%). En total en Colombia se registró el movimiento de aproximadamente 4.5 millones de TEUS durante ese año.

**Tabla 2.** Indicadores Portuarios según Zona Portuaria en Colombia para el 2018

Zona Portuaria	Total Carga (Ton)	Com. Exte. (IMP/EXP) (Ton)	Transbordo (Ton)	Carga en Contenedores (TEUS)
Ciénaga	46.006.833	46.006.833		
Cartagena	37.800.139	19.630.598	15.576.601	2.862.787
La Guajira	31.862.084	31.862.084		2.716
G. Morrosquillo	30.743.841	30.743.841		
Santa Marta	11.691.247	10.312.788	15.947	104.611
Barranquilla	11.057.986	10.699.755		161.207
Turbo	954.097	915.427		73.328
San Andrés	343.176	113.676		17.830
Buenaventura	25.881.103	18.541.898	7.327.300	1.369.139
Tumaco	614.913	585.331		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Transporte y CEPAL (SUPERTRANSPORTE, 2019) (CEPAL, 2019).

En el *Reporte Estadístico de Supertransportes* (2019) se puede observar que esos movimientos se realizaron a través de quince (15) Sociedades Portuarias, destacándose la Terminal de Contenedores de Cartagena – CONTECAR y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura con 1.7 y 0.85 millones de TEUs durante el año. En un segundo grupo se localizan la Sociedad Portuaria de Cartagena (0.58 Millones); la Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura TCBUEN

(0.4 millones) y Sociedad Puerto Industrial Aguadulce (0.2 millones). Estas dos últimas se localizan en Buenaventura. En Barranquilla, la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (0.16 millones); La Compañía de Puertos Asociados (0,12 millones) y en Santa Marta en la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta (0,1 millones) conforman un tercer grupo de terminales donde se presentan movilización de un número significativo de contenedores.

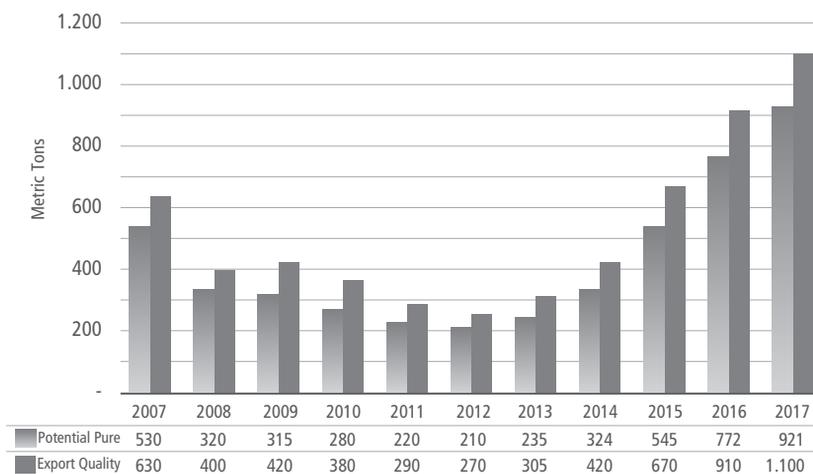
### 5.3. Colombia, el mercado de la cocaína y el uso de contenedores

Colombia con el 70% de la totalidad de la cocaína producida en el mundo es el principal país productor, seguido por Perú y Bolivia. El país produjo 1.383 toneladas de cocaína de las 1.976 que se estima fueron producidas en el 2017 (UNODC, 2019). El Departamento de Justicia de los Estados Unidos también expone que hubo un aumento de producción de cocaína en el 2017 de aproximadamente un 20% en relación con el 2016. Además, según datos de ese mismo Departamento, aproximadamente el 93% de la cocaína analizada en dicho país en el 2017 provenía de Colombia (DoJ, 2018). La figura 1 presenta la información de cantidades estimadas por el Gobierno de los Estados Unidos de producción de cocaína en Colombia.

Los datos que se muestran al interior del reporte del 2018 (UNODC, 2018), exponen que los cultivos de hoja de coca de Colombia, Perú y Bolivia tuvieron un incremento del 76% entre 2013 y 2016, aumentando de 120.800 hectáreas en el 2013 a 213.000 hectáreas para el 2016. Colombia fue el país que más incrementó su producción (en el mismo intervalo de tiempo pasó de 48.000 ha. cultivadas a 146.000 ha. Un incremento cercano al 200%). El informe también muestra que, de las 1.129 toneladas incautadas globalmente en el 2016, 407.656 kg – aproximadamente 400 toneladas, provenían de Colombia (UNODC, 2018). En 2017 la cantidad de cocaína interceptada por las autoridades fue de 1.275 toneladas, de las cuáles Colombia contribuyó con el 38% de esa cantidad (UNODC, 2019).

Según el CIMCOM (2018), “Los contenedores siguen siendo la modalidad de transporte marítimo más empleada para el envío de drogas a nivel intercontinental (especialmente hacia Europa y el Asia-Pacífico), donde la rentabilidad ilegal es muy superior.” En este sentido, el perfil negativo que se deriva de la condición de Colombia como país exportador de cocaína, hace que también se utilicen puertos secundarios para movilizar las cargas, como fue el caso del buque contaminado con casi 20 toneladas de cocaína colombiana que zarpo de Chile con destino final Estados Unidos. Para el 2017, el CIMCON registraba que el 52% de los contenedores contaminados en Colombia tenían como destino final Europa y el 45% algún puerto en Centroamérica o Norteamérica. Respecto a la modalidad empleada, el 45% de los incidentes emplearon la técnica de carga; el 42 % la técnica de *gancho ciego* y el 17% restante la contaminación de la estructura.

**Figura 1.** Histórico de producción de cocaína en Colombia (2007-2017)



Fuente: 2018 Drug Threat Assessment. [www.dea.gov](http://www.dea.gov).

De acuerdo con el Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza de la organización alemana *Friederich Ebert Stiftung*, entre el 2014 y el 2015 en la costa Caribe se confiscaron cerca de veinticinco

(25) toneladas de cocaína, de las cuales 479 kg. consistían en pasta de coca que pretendían ser enviadas en modalidad de contenedor a todo el mundo, siendo los principales países de destino Bélgica y Guatemala (Rosero, 2017). Si bien esta cifra es considerable, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con los datos proporcionados por la misma organización, para el 2014 en la región Caribe se confiscaron apenas siete (7) contenedores, y dieciocho (18) en el 2015. De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), en el país los contenedores representaron un 6% de las incautaciones totales de cocaína en el año 2016 (OCD, 2017). No obstante, dicha cifra, pese a parecer pequeña, corresponde a 24.3 toneladas de cocaína, cifra significativa si se consideran los impactos a la cadena comercial del producto. De acuerdo con cifras del CIMCON en lo corrido del 2019, hasta el mes de agosto, se habían presentado 25 casos de decomiso de cocaína en carga contenerizada en puertos colombianos. El total del alcaloide decomisado sumaba, para esa fecha, 14.2 toneladas. Las zonas portuarias más afectadas por el fenómeno durante ese año eran: (I) Buenaventura con 7 eventos y 4.3 toneladas, (II) Urabá con 6 eventos y 3.8 toneladas, (III) Santa Marta con 6 eventos y 2,6 toneladas y (IV) Cartagena con 5 eventos y 3.3 toneladas. De igual forma, al menos quince eventos de captura de alcaloides se registraron en puertos de nueve países, en buques provenientes de Colombia. En estos eventos se contabilizaron aproximadamente 8.88 toneladas, para un total de por lo menos 23.08 toneladas de cocaína en contenedores saliendo de puertos colombianos desde enero hasta agosto de 2019.

#### 5.4. Gobernanza portuaria y la seguridad de los contenedores en Colombia

De acuerdo con lo ya discutido, hay tres aspectos adicionales que resultan claves en la protección de los contenedores utilizados para el comercio exterior y en el transporte marítimo que arriba al país, la *Gobernanza Portuaria* en materia de seguridad, los acuerdos cooperativos y el aumento en las inspecciones no intrusivas.

En relación con lo primero, se debe entender la seguridad portuaria como un componente de la competitividad de un país (OEA, 2002). Desde el 2002 después de los atentados de Estados Unidos, el asunto de la seguridad portuaria adquirió un peso importante en el país. El reto de la globalización y el incremento de la demanda en servicios de transporte de carga por vía marítima, que generaban los tratados de libre comercio, en los que el país comenzaba a involucrarse, llevaron a considerarlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (DNP, 2002). Para esa época, el Ministerio de Transporte coordinó la visita de expertos del Banco Mundial en materia portuaria, para hacer un diagnóstico de la situación de los terminales portuarios públicos en Colombia, quienes entre sus observaciones anotaron que:

La nueva visión de los puertos colombianos debe encaminarse hacia un sistema portuario moderno que articule las cadenas globales de abastecimiento, con estándares de servicios y precios iguales o más bajos que los de otras economías con las que Colombia compite y que aproveche las oportunidades de generar mayor valor agregado. (El Tiempo, 2005)

Así mismo, identificaron como problemas que afectan a los puertos más importantes del país: (I) las restricciones para el acceso por carretera, (II) la saturación del espacio (III) la poca profundidad para acceso marítimo; (IV) la falta de equipos (V) la *seguridad* y (VI) el desorden.

Evidentemente, ese pronunciamiento estaba alineado con la agenda internacional post 9/11. A partir de allí, el país implementó varias de las iniciativas contempladas en la agenda internacional. Entre ellas, en 2004 a través del Decreto 730, se implementó el ya mencionado Código de Protección a Buques e Instalaciones Portuarias- PBIP emanado de la OMI, como anexo del Convenio de Protección de la Vida Humana en el Mar – SOLAS, por sus siglas en inglés. A partir de ese momento la Autoridad Marítima (DIMAR) comenzó a desarrollar el sistema y para ello implementó las auditorías de instalaciones portuarias correspondientes. Si bien, ese procedimiento estipula el sistema de protección que debe seguirse, es menester reconocer que la seguridad de las terminales es responsabilidad de las Sociedades Portuarias. Estas, en su mayoría

habían incluso desarrollado acuerdos con la Fiscalía Nacional; la Policía Nacional y la Embajada de los Estados Unidos para contar con equipos de inspección contra las drogas mucho tiempo antes de la entrada en vigor del mencionado código (RCN Radio, 2016). Desde mediados de la década de 1990, después de pasar al control privado, en casi todas las terminales portuarias se establecieron medidas exhaustivas de seguridad para acabar con uno de los problemas endémicos que tenía la estatal Colpuertos, el robo de mercancías y la inseguridad al interior de las terminales y el narcotráfico. En esa misma época al implementarse algunas de las iniciativas internacionales, lideradas por la Aduana de los Estados Unidos, Colombia y sus puertos se volvieron actores importantes del sistema. Como lo señala la misma página web de BASC, fue por iniciativa de empresas colombianas que querían participar de manera segura del mercado norteamericano, que esa Alianza tuvo en el país uno de sus mejores aliados, desarrollándose de manera progresiva.

Con la implementación del PBIP quedó en evidencia también las dificultades que genera que los puertos de Colombia no tengan una autoridad portuaria definida para temas administrativos, operacionales y técnicos (Medina & Rivera-Paez, 2018). La diversidad de actores involucrados en la gobernanza de la seguridad portuaria hace que la coordinación institucional y su liderazgo en el país sea un asunto complejo. De hecho, explica el por qué tan sólo hasta julio de 2019 se haya firmado un memorando de entendimiento entre el Gobierno colombiano y la UNODC para implementar el CCP en el país abarcando los puertos de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Urabá, Buenaventura y San Andrés. Adicional, producto de la evidente competencia por recursos y por resultados, la articulación entre la Policía Antinarcóticos, la Policía de Aduanas, La Autoridad Marítima e incluso la Armada de Colombia, esa articulación operacional y de intercambio de información no es la más asertiva.

En paralelo a la implementación del Código PBIP, comenzó la discusión para implementar inspecciones no intrusivas a los contenedores utilizando escáneres. Hoy, las sociedades portuarias de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura hacen uso de escáneres para la

inspección no intrusiva de contenedores desde 2007 en el caso de Cartagena<sup>25</sup> y 2016 para el resto<sup>26</sup>. En el caso de Cartagena, se repotencializó el sistema a partir de la adquisición de más escáneres en 2016. De hecho, esas últimas adquisiciones fueron resultado de los Planes de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) y 2014-2018 en los que se plantearon incentivos para permitir que todas las instalaciones portuarias se dotarán de este tipo de instrumentos. Incluso en el 2014 mediante el Decreto 2155 de 2014 estos equipos, como los procedimientos contemplados para la realización de inspecciones, fueron regulados y se creó una Comisión intersectorial para la implementación y seguimiento de estos sistemas. El apoyo de los Estados Unidos ha sido fundamental para todo esto. En la primera década del siglo XXI, apoyo la modernización de los sistemas de seguridad y manipulación de cargas en el puerto de Buenaventura. De acuerdo con registros de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, se invirtieron cerca de USD \$ 400.000 (Embajada de Estados Unidos en Colombia, 2009) y fue un actor clave para la dotación de los escáneres en el 2016.

Dos asuntos por considerar frente a este tema son, (I) la relación entre la cantidad de inspecciones posibles y la cantidad de carga movilizada, y (II) la precisión. Para el caso de los puertos colombianos las capacidades instaladas de inspección plantean que estos equipos tienen un promedio de escaneo de 3 minutos por contenedor aproximadamente por lo que se pueden revisar hasta 20 vehículos por hora. De acuerdo con información suministrada por algunas de las Sociedades Portuarias involucradas, en Santa Marta se revisaron todos los contenedores de exportación. En Buenaventura, se revisaron 23.424 TEUs de los 1.369.139 TEUs que se movilizaron por el puerto. Aproximadamente un 2% del total de la carga movilizada. Sin embargo, aun

---

25 En 2007 Cartagena se adhirió a la Iniciativa de Seguridad de Contenedores e implementó la regla 24 horas.

26 Los escáneres, que poseen cada uno de los terminales, corresponden a: 1) De contenedores, que ofrece sistemas de inspección con rayos x de alta energía, garantizando la visión de imágenes en tiempo real. 2) De pallets, que con imágenes de seis colores y capacidad de detección asistida por operador (OA) incrementa la posibilidad de identificar la presencia de elementos ilícitos en la carga. 3) De trazas, que una unidad portable y ligera, equipada con una pantalla táctil de visión clara en cualquier condición de iluminación, capaz de detecta la presencia de químicos tóxicos industriales. (RCN Radio, 2016)

cuando el contenedor sea inspeccionado por el escáner, puede ser que la droga al interior de un contenedor no sea mostrada. Como ejemplo, el 15 de diciembre del 2018 en el Aeropuerto El Dorado, cerca de 50 mil pepas de cocaína se encontraban ocultas al interior de zapotes, y solo la insistencia de la unidad canina permitió detectar la droga. El contenedor había pasado la inspección no intrusiva por un escáner, similar a los instalados en las terminales portuarias, sin detectar nada irregular (El Espectador, 2018).

## 6. Reflexiones finales

Ya para terminar es conveniente realizar algunos comentarios finales a modo de reflexiones, conclusiones y recomendaciones de modo que este trabajo contribuya a la discusión sobre lo que hoy sucede con este fenómeno y cómo se puede transformar esa realidad.

En primera instancia se debe hacer hincapié en que el contenedor se presenta no solo como un dispositivo útil para el transporte de mercancías internacionalmente aceptadas y autorizadas, sino que también debe verse como un dispositivo útil para el transporte de sustancias no autorizadas e ilegales en grandes cantidades. Esto tiene una relación directa con los costos de oportunidad asociados al diferencial de precio de la oferta y la demanda en el mercado de las drogas como la cocaína, hacen que el crimen organizado trasnacional busque utilizar este modo de transporte para cumplir con sus fines criminales. De allí, que no sólo se trate del transporte directo de alijos de cocaína, si no también formas novedosas de encubrir el envío a través de compartimentos falsos, tratamientos con procesos químicos de mercancías legales, etc. Esto hace más complejo el problema, demandando acciones institucionales que se enfoquen en el riesgo asociado a cada movimiento de carga, incrementando costos e imponiendo barreras de tiempo e información a los flujos del comercio. Demoras que afectan la competitividad y la confianza en las empresas de origen de países, como Colombia, donde el fenómeno es recurrente y de gran envergadura.

También, que la respuesta para contener el este fenómeno, de transporte de droga utilizando contenedores en el transporte marítimo, ha privilegiado como herramienta básica el *análisis de riesgos de seguridad*. En esta medida, se han implementado acuerdos cooperativos entre Estados, Terminales Portuarias y Empresas, para evaluar el riesgo asociado a cada envío y direccionar la búsqueda hacia aquellos que después de realizar un ejercicio de *perfilamiento* son clasificados como de riesgo alto. Para ello, las instituciones de seguridad de los diferentes Estados han creado *Centros de Perfilamiento*, cuya función principal es revisar de manera integral a la cadena logística, evaluando a cada uno de los participantes de esta, sean ellos productores, exportadores, transportadores, operadores portuarios, etc. Sin embargo, la experiencia sugiere que la gran mayoría de capturas que se han logrado en puertos se derivan de inteligencia humana. Por lo que es pertinente hacer investigaciones encaminadas a valorar que tanto el perfilamiento de riesgos contribuye verdaderamente en los hallazgos efectivos.

Al final se genera, lo que, para muchos, es una *frontera virtual* en la que se tramita, a través de documentos, las restricciones y avales de los movimientos comerciales y de algunas personas. Lamentablemente, la cantidad de contenedores en circulación hacen que esta actividad este supeditada a evitar la disrupción del comercio internacional como motor de las economías nacionales. (GAO, 2010, pág. 8). Es en estas limitaciones donde surgen necesidades de desarrollos tecnológicos tales como proyectos investigativos para la creación de sistemas electrónicos de detección y prevención de riesgos en la carga, transporte y recepción del contenedor. Al final, es claro que la proporción de contenedores inspeccionados por los escáneres es muy baja frente a la cantidad de contenedores movilizados alrededor del mundo. Colombia, por obvias razones ha debido adoptar esta tecnología, teniendo tasas más altas que muchos otros países en el mundo. En este sentido, también es esencial revisar todos los aspectos relacionados con las amenazas *cyber* que pueden afectar al mundo de los contenedores. Los criminales, buscan implementar *Spywares* para hacer seguimiento a contenedores específicos, asumir el control de los movimientos y cambiar posiciones

de contenedores, e incluso a partir de *Malwares* manipular los resultados de los escáneres implementados en las terminales portuarias (Williams, 2019). Combatir todas las formas de ciberdelito que tengan por objetivo adquirir control sobre los sistemas de monitoreo y control de cargas es una prioridad.

Frente a estos temas, cualquier estrategia que se implemente exige el continuo intercambio de información entre las instituciones del Estado y sus pares en los estados que son socios comerciales marítimos. La adecuada integración entre las instituciones parte permitirá un intercambio fluido de información que contribuya a mejorar los controles y, por tanto, la seguridad de las actividades marítimas en Colombia. La correlación de elementos de información entre las instituciones involucradas permitirá hacer más densa la malla de los filtros de seguridad de la información, y así, más eficientes los controles administrativos de las actividades que se efectúen en el territorio. Este tipo de intercambio contribuye a negar el uso y explotación del sistema marítimo y portuario a los terroristas y a las organizaciones criminales. En ello, se debe evitar algo parecido a lo que se conoce como el efecto globo que se presenta cuando un Estado incrementa sus controles y sus países vecinos o cercanos no, permitiendo que los cultivos de coca se muevan de un lugar a otro. En este caso, puede ser que el aumento en los puertos nacionales este originando que las cargas se muevan hacia otros países, como puede ser el caso del cargamento salido de Chile, referido antes.

Una de las acciones vitales para esto es la suma de esfuerzos o sinergia. Entender el narcotráfico como un asunto de corresponsabilidad entre países productores y países consumidores, puede contribuir en esto. Los Estados con problemas financieros, no disponen de recursos presupuestales suficientes para destinar medios humanos y materiales para asumir la total dimensión del rol que les corresponde en materia de protección marítima y por ello, la ayuda internacional se convierte en un asunto determinante. Adicional, se debe tener en cuenta que en el sector marítimo la participación de las empresas privadas que se nutren del esfuerzo del Estado, lo cual tiene una incidencia favorable en el desempeño de sus negocios. Es preciso que estas, se sumen a la voluntad

nacional para hacer los aportes que contribuyan a fortalecer los esquemas de protección, mejorando así las condiciones comerciales del país.

Por lo pronto, se hace necesario ampliar los alcances de los proyectos de seguridad –tanto de carácter nacional, como regional e internacional- con relación a la integridad del contenedor, para minimizar aún más los riesgos que este representa a la seguridad nacional propia y de otros Estados sin caer en lo que Nordstrom (2007) bien ha denominado la *falacia de la seguridad*, que no es otra cosa en creer que las medidas burocráticas, e incluso algunas operacionales, desalentarán a las organizaciones criminales en la búsqueda de modos alternativos para cumplir sus fines. Es claro que en la era de la innovación, la creatividad y la integración son las mejores alternativas para combatir este fenómeno.

Por último, es fundamental capacitar cada vez más y mejor a los *analistas de inteligencia* para que logren entender cuál es próximo paso de los criminales y no estar siempre siendo reactivos. Los recursos y capacidad de ingenio de los criminales cada vez desconciertan más a las autoridades, dado que sus técnicas, métodos y alcances son inciertos, arriesgados e incluso, más astutos. Por ello, también juega un papel clave capacitar a los tomadores de decisiones para que entiendan que la inteligencia es una herramienta que bien entendida, permite tomar decisiones de mediano y largo plazo que contribuyan a desmantelar las actividades criminales y desarticular sus organizaciones delictivas. Mientras esto no se haga hay una gran probabilidad que los criminales sigan teniendo la iniciativa y la ventaja operativa y el Estado se contentará dando golpes tácticos, creyendo en una eficacia que no tiene y permaneciendo siempre a la defensiva.

# SEGURIDAD Y CUIDADO: UNA MIRADA A LA MARA SALVATRUCHA EN EL TRIÁNGULO DEL NORTE\*

---

*Eva María Rey Pinto  
Camilo Quintero Toro*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL”, del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.



## Introducción

El crimen organizado transnacional (COT) es una de las amenazas que más preocupa en el hemisferio actualmente. Las redes delictivas han logrado fortalecerse a través del tiempo ampliando cada vez más su margen de movilidad, al punto de traspasar fronteras. Esto ha convertido dicha problemática en un asunto transversal de los Estados, ya que involucra a más de un Estado en la región, generando desafíos al momento de enfrentarla.

La legislación sobre el tema aún no ha logrado generar un acuerdo por dos razones principalmente. En primer lugar, no se ha llegado a una definición exacta de COT, existen unos lineamientos, pero algunos de estos varían según las leyes de cada país; en segundo lugar, el COT no se percibe tan fácilmente en la sociedad civil como una amenaza a la seguridad, ya que sus estructuras se encuentran inmersas en enormes redes de poder. Esto lo explica Zúñiga (2016), en su investigación sobre el concepto de COT, así:

Por supuesto que no todos los Estados se encuentran en la misma situación de amenaza frente a la criminalidad organizada transnacional, pues existen diversas realidades nacionales con especificidades muy particulares. De ahí también la dificultad de llegar a acuerdos internacionales, toda vez que algunos países no perciben, o no de la misma magnitud que otros, la amenaza de la criminalidad organizada transnacional. Incluso, en muchos casos, los propios Estados se representan diversas formas de criminalidad cuando se refieren al crimen organizado. (p. 69)

Aunque la definición de crimen organizado transnacional se enmarca en un debate relativo a la naturaleza de los delitos y a los actores, como se expuso, aún no se ha llegado a un acuerdo común sobre la definición de este concepto. Para los términos de este capítulo se hablará bajo la legislación correspondiente en cada país del triángulo del norte y sobre los parámetros dados en la Convención de Palermo<sup>27</sup> en diciembre del 2000:

Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...). (Martínez, 2010, p. 4)

Así, este capítulo busca entender el COT en las fronteras que componen el triángulo del norte (Guatemala, Honduras y el Salvador) y la Mara Salvatrucha<sup>28</sup> como actor principal. El interés por trabajar sobre esta región surge porque el denominado triángulo del norte se ha convertido en un corredor estratégico para el paso de drogas, armas e incluso personas, que desean migrar hacia los Estados Unidos en busca de oportunidades o huyendo de la violencia. El contexto social, político y económico que se vive en estos tres países, sumado a su cercanía, ha generado las condiciones perfectas para la expansión del crimen organizado en la región.

Al ser las fronteras espacios altamente porosos representan un desafío estatal en términos de control, lo cual se ha evidenciado a través del hemisferio. En este caso, los gobiernos centroamericanos pertenecientes al triángulo del norte se han visto enfrentados a una amenaza creciente, en términos de monitoreos en las fronteras y de un actor ilegal ante el cual se han quedado cortos para enfrentar. La geografía de esta triple frontera centroamericana ha dado la oportunidad de tráfico ilegal de

27 Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

28 La Mara Salvatrucha tiene dos variantes: la MS-13 y Barrio 18. Para los términos de esta investigación se tendrán en cuenta ambas, ya que las dos están presentes en la región y, aunque están en constante conflicto, tienen elementos bastante similares.

distinta naturaleza y además ha permitido la expansión territorial de las clicas<sup>29</sup> de la Mara Salvatrucha.

La Mara Salvatrucha, al igual que el COT, está en debate sobre su definición. En investigaciones académicas como la presentada por Martínez Ventura (2010), se expone que la Mara Salvatrucha no es un actor del crimen organizado transnacional y que por ende el enfoque con el que se debe tratar debe responder realmente a estrategias para combatir una pandilla. Sin embargo, el propósito de este capítulo será exponer porqué la Mara Salvatrucha sí es un actor del crimen transnacional organizado, haciendo un diagnóstico de la situación en la que se encuentran hoy en día y además de esto hacer una propuesta con un enfoque de política criminal integral que logre afrontar esta problemática.

Esta propuesta tiene el fin de crear lineamientos estratégicos para soluciones a largo plazo, ya que las medidas represivas (aunque muy válidas en términos de enfrentar la amenaza a corto plazo), no han logrado contener el problema y mucho menos iniciar el proceso para su erradicación. La propuesta tiene como base la teoría de la ética del cuidado planteada en el año 1982 por la filósofa norteamericana Carol Gilligan. La cual será explicada, a través de la construcción de la propuesta, más adelante en el capítulo.

Este capítulo estará compuesto por tres partes: I. El diagnóstico sobre la posición de la Mara Salvatrucha actualmente en el triángulo del norte, II. La explicación de la teoría de la ética del cuidado, por qué es pertinente esta teoría y la construcción de la propuesta, III. Unas conclusiones que recojan lo tratado en el capítulo, las cuales serán una reflexión sobre cómo estamos construyendo el mundo en términos de seguridad y el rol de las Fuerzas Militares en esto.

Por último, este trabajo tiene como fin aportar al estudio y enfrentamiento del COT en la región, ya que esta amenaza evidencia un crecimiento importante en el hemisferio y las soluciones a largo plazo son cada vez más necesarias. La creación e implementación de una política criminal integral es el fin para llegar a soluciones concretas que logren combatir realmente la problemática de la Mara Salvatrucha en la región.

29 Clica es la denominación que se le da a un grupo de individuos pertenecientes a la Mara Salvatrucha que se encuentran en un lugar determinado.

## 1. La Mara Salvatrucha en el Triángulo del Norte: ¿pandilla o crimen organizado transnacional?

Los inicios de la Mara Salvatrucha se rastrean en las calles de Los Ángeles en la década de 1980 con la migración de ciudadanos de los tres países que componen el triángulo del norte a Estados Unidos. Esta región se encontraba inmersa en una serie de guerras civiles particulares en cada país, haciendo que existiera una migración importante que buscaba huir de la violencia. Esta migración masiva generó la creación de barrios de inmigrantes, naciendo con ellos la Mara como un grupo que cuidaba aquellas personas que estaban lejos de su país de origen. Sin embargo, con el paso del tiempo se evidenció una transformación de estas redes de cuidado en grupos delictivos que vieron en los inmigrantes la posibilidad de lucrarse; es así como inician las extorsiones y la violencia.

Estos crímenes que azotaron a la comunidad centroamericana en Estados Unidos tienen como consecuencia una serie de deportaciones en la década de 1990 de los integrantes de la Mara a sus países de origen. Lo cual generó la creación de redes de la Mara Salvatrucha en El Salvador, Guatemala y Honduras. La llegada de los mareros<sup>30</sup> le dio una capacidad y presencia alta al grupo delictivo, hasta desencadenar en la creación de variantes de la Mara Salvatrucha, como la MS-13 y Barrio 18<sup>31</sup>, los cuales hoy son enemigos declarados a muerte y sus enfrentamientos representan parte importante de la violencia en la región (Prado, 2018).

Para el año 2016 el triángulo del norte era la región más violenta del mundo según la tasa de homicidios por habitante:

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que, cuando en un país la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes es mayor de 10 personas, se vive en ese país una verdadera epidemia de homicidios. A excepción de Costa Rica y Nicaragua, el resto de las naciones centroamericanas vive tal epidemia debido a que sobrepasan ese rango: Panamá (20-30), El Salvador

30 Así se denomina a aquellos que hacen parte de la Mara.

31 Barrio 18 aunque tiene una presencia importante en el triángulo del norte, también se expandió por Estados Unidos y Canadá.

(mayor de 30), Guatemala (mayor de 30) y Honduras (mayor de 30) (Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe, 2013) en (Jiménez, 2016, p. 169).

La violencia exacerbada en la región se atribuye en gran medida a la llegada y crecimiento de la Mara, que ha sido extremadamente difícil de combatir. La política de mano dura<sup>32</sup> que se implementó en la región para enfrentar la amenaza no ha sido suficiente y ha demostrado fallas importantes. La represión y las medidas policiales han llevado a que se continúe reproduciendo la violencia en estos países centroamericanos, sin obtener resultados notables. Se ha visto que desde las cárceles los jefes de la Mara continúan manejando los negocios y dando órdenes, mientras afuera también hay una estructura jerarquizada y fuerte que sigue delinquiendo.

Este círculo vicioso de la violencia puede verse desde dos puntos que hacen de este fenómeno uno tan fuerte. Por un lado, la violencia que ejerce la Mara se ha mostrado de una naturaleza brutal, lo cual se ha hecho evidente en las investigaciones policiales que hablan sobre los ritos de incorporación y los delitos del día a día; por el otro lado, la represión y la mano dura que se ejerce desde el monopolio de la violencia estatal, tiene antecedente del abandono estatal que se ve como violencia estructural. Este tipo de violencia se evidencia en las condiciones económicas, las oportunidades de educación y las políticas de inclusión en las que los estados centroamericanos se han visto cortos.

Aunque es importante mencionar que los esfuerzos policiales han evolucionado, el accionar represivo ha tenido una propuesta paralela que ha recaído en las investigaciones de la inteligencia policial. Esto se puede evidenciar en el trabajo realizado por la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) y la Comunidad Latinoamericana y del Caribe

32 Para combatir a las maras, se implementó la política de mano dura. La mano dura tuvo sus inicios en El Salvador en julio de 2003 y con ella se pretendía llevar a la cárcel a todo joven que tuviera un vínculo con las maras, ya sea porque llevaba tatuajes, ya sea porque demostrara públicamente su vinculación con estas. Posteriormente, la misma política fue declarada inconstitucional por violar muchos derechos humanos. Pero pronto apareció una nueva ley para atacar a los mareros conocida como Mano Súper-Dura, la cual, para ser implementada, requería del individuo un comportamiento delincuenciales activo. Muy pronto, otros países de Centroamérica implementaron esta ley, aunque en Honduras le dieron el nombre de Cero Tolerancia y en Guatemala de Plan Escoba (Jiménez, 2016, p. 170).

de Inteligencia Policial (CLACIP), que se ve reflejada en la publicación *Fenómenos pandillas. Un abordaje desde la perspectiva MARAS*. La cual es una explicación sobre la simbología de las maras, tanto MS 13 como Barrio 18, de su forma de operar y otro tipo de información relevante para identificarlas y combatirlas, que se verá a lo largo de este capítulo.

Sin embargo, también vale la pena recordar que las estrategias políticas también han sido usadas para tratar de afrontar esta problemática, sin embargo, han fracasado de igual manera. En el año 2014 el presidente norteamericano Barack Obama junto con los países del triángulo del norte y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentaron lo que se denominó 'La Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte' (APTN) la cual consistía en una asistencia económica por parte del gobierno norteamericano en estos ejes: 1) dinamizar el sector productivo, 2) generar empleos, 3) mejorar la seguridad, y 4) fortalecer las instituciones del Estado (Villafuerte, 2018).

La Alianza logró obtener la aprobación de los fondos por parte del Congreso de Estados Unidos, pero posteriormente surgieron inconvenientes como el estallido de escándalos de corrupción que llevó a la renuncia del presidente de Guatemala y la dificultad para repartir los recursos de manera efectiva. La ayuda económica por parte del gobierno norteamericano podría aprovecharse de mejor manera si existiera un acompañamiento más cercano.

Los resultados de la APTN no fueron los esperados y con la llegada de Donald Trump a la presidencia se complicó aún más la alianza en términos económicos. Existió una reducción significativa de los recursos en 2018 y posteriormente en el año 2019 un recorte total de estos, gracias a un enfrentamiento político sobre la migración masiva. Esto recuerda la importancia de entender que el sistema internacional se mueve por intereses, que en este caso iniciaron siendo de interés geopolítico con el fin de una influencia en la región, sin embargo, con la llegada de un nuevo gobierno cambiaron y el triángulo del norte no logró enfrentar la migración cómo esperaba su aliado norteamericano.

Teniendo en cuenta que estas estrategias no han funcionado, es necesario entender el entramado de violencia y el tejido social que se ha

visto deteriorado en estos países y para esto se debe discutir en torno al rol ambiguo de la Mara. El debate internacional sobre la naturaleza de la Mara se ha dividido en tres categorías: pandillas, terrorismo o crimen organizado, y aunque no se ha llegado a un acuerdo común hay insumos suficientes para sentar posiciones en cada uno de los puntos de vista. Sin embargo, para el fin de la propuesta de este capítulo se tomará el debate solamente entre pandilla o crimen organizado.

Académicos como Martínez Ventura (2010) sostienen que el fenómeno de la Mara Salvatrucha no debe entenderse como crimen organizado ya que el grupo tiene características de pandilla y es así como debe comprenderse y enfrentarse. Él defiende su posición al sentar la diferencia del origen de ambos fenómenos; por un lado, expone a las pandillas como una expresión de problemáticas relacionadas con lo social, lo económico, lo cultural y con el descuido institucional, mientras que por otro lado explica que el crimen organizado responde a la búsqueda de poder y de beneficios económicos. De este mismo argumento se deriva que la Mara no tiene la capacidad de ser un grupo con el poder y la formación suficiente para ser crimen organizado, sin embargo, esta idea se puede refutar gracias a la misma legislación y a la evolución que se ha evidenciado en la Mara como grupo.

Aunque la legislación sobre crimen organizado y ahora con componente transnacional tiene aún un camino largo para su consolidación, se puede evidenciar que en las definiciones de crimen organizado se habla de una estructura organizada y fuertemente jerarquizada que tiene redes no sólo territoriales sino humanas, lo cual permite la movilidad no sólo de personas, sino de objetos y dinero. Esta definición se evidencia en la Convención de Palermo del año 2000 y además en la legislación de países como Guatemala (Ley contra la delincuencia organizada) y El Salvador (Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja), los cuales son aquellos que hoy en día están luchando principalmente con la Mara, incluyendo a Honduras.

La Mara es una organización que se ha caracterizado por ser precisamente un espacio altamente jerarquizado y estructurado, sin desconocer que en su raíz tiene elementos que responden directamente a los de una

pandilla, siendo central la conformación de identidad y de un lugar a donde llegan jóvenes que están en busca de un grupo al cual pertenecer, gracias al abandono que ha dejado la migración y la violencia en el triángulo del norte (Goubaud, 2008); sin embargo, los actos delictivos que hoy en día caracterizan a la Mara traspasan las capacidades de una pandilla.

Si bien el microtráfico, las extorsiones y el control territorial responden más a una pandilla, se ha visto que la Mara tiene conexión con grandes carteles de países vecinos. Por ejemplo, San Pedro Sula en Honduras, es una ciudad que se ha visto azotada por la violencia de la Mara y a su vez se ha identificado que en esta ciudad se llevan a cabo reuniones de esta misma organización con el Cartel de Sinaloa. Esto demuestra tres cosas importantes para la caracterización de la Mara como crimen organizado transnacional: (I) La movilidad que les ha permitido la geografía de las fronteras del triángulo del norte los ha llevado a consolidar alianzas con grupos más grandes que ya están tipificados como COT, haciendo que la Mara sea parte de esa gran estructura que deben enfrentar varios estados; (II) La migración y posterior deportación creó redes que hoy en día persisten entre maras en Centroamérica y Norteamérica; (III) Aunque el fenómeno de la Mara tenga su origen en problemáticas que caracterizan a las pandillas, con el tiempo han logrado evolucionar y convertirse en una de las mayores amenazas a la seguridad hemisférica.

Sumado a todo lo anterior, es necesario hacer un ejercicio que también refuerza la propuesta de entender la Mara como COT. Uno de los argumentos centrales de Martínez (2010) es asegurar que la Mara no tiene las capacidades ni sociales, ni políticas, ni económicas para ser crimen organizado. Pero afirmar esto sin tener en cuenta las investigaciones policiales puede ser muy peligroso, se sabe que las finanzas del grupo están relacionadas con el lavado de activos y que las relaciones que han establecido a lo largo del tiempo (tanto internas como externas) son de carácter transnacional (llegando incluso a países como Canadá y España) (AMERIPOL & CLACIP, 2011). Este tipo de afirmaciones pueden llevar a la minimización de la amenaza de las maras, lo cual puede ser muy problemático en términos de recursos.

Sobre este punto hay una idea que vale la pena analizar, sobre cómo se muestra este grupo. La manera en que se ven los integrantes de la Mara ha sido característica desde su creación, la gran cantidad de tatuajes que llenan su piel, la manera cómo se visten y la jerga que utilizan, suele relacionarse con cierto tipo de capacidades y posibilidades. Sin embargo, la Mara ha sido un grupo muy hábil al entender e iniciar un proceso de adaptación.

Los tatuajes que cubren toda la piel ya no son populares dentro de los nuevos integrantes de la Mara. Ya que se han dado cuenta que esta marca más allá de demostrar fidelidad al grupo los convertía en blancos de la Fuerza Pública y no les permitía pasar desapercibidos. Esto no era un problema mayor en sus inicios como pandilla, ya que demostrar que eran miembros de la Mara les permitía impartir terror y perpetuar su control territorial. Sin embargo, ahora que son un actor del COT fue necesario el cambio. Para pasar desapercibidos dentro de una red delictiva transnacional fue necesario un proceso de cambio de la manera cómo transforman su cuerpo. Esto demuestra que la Mara es un grupo que está proyectándose dentro de algo mucho más grande que el control de barrios. El cambio de algo tan importante como lo eran sus tatuajes es el reflejo de la evolución de la amenaza.

La Mara a pesar de ser un fenómeno que surge del abandono institucional como la falta de acceso a la educación y a trabajo, ha logrado reproducirse a través del tiempo y del espacio fronterizo. Ya no es la problemática juvenil que responde a las pandillas, hoy en día es un actor del COT que es parte de una gran cadena estructurada de redes y delitos. La Mara no representa una amenaza individual que debe ser enfrentada por cada Estado en particular, sino que se ha convertido en una organización dominante en la región, que se debe enfrentar por medio de la cooperación y la voluntad política de los Estados del hemisferio.

Categorizar a la Mara como un actor del COT hace que las estrategias que se construyen sean planteadas en términos policivos y de una naturaleza reactiva. Sin embargo, como se mostró, este grupo tiene una ambigüedad que genera una dificultad particular al momento de

combatirlo. Por tener elementos de una pandilla y de COT se deben crear soluciones no sólo a corto plazo sino también a largo plazo.

Así que se debe crear una política criminal integral, que no sólo tenga elementos de reacción sino también de prevención. A primera vista ambas posturas no parecen ser compatibles en términos de elaboración de propuestas, ya que se piensa que responden a problemas de distinta índole, al igual que a distintos tipos de instituciones. Pero la Mara es un ejemplo perfecto para entender que hoy más que nunca se deben compaginar ambas posturas para crear planes de acción. Sin estrategias de prevención a largo plazo combinadas con estrategias de reacción inmediatas a corto y mediano plazo, el fenómeno delictivo de la Mara no va a desaparecer nunca.

En las propuestas que han desarrollado los Estados del triángulo del norte, no se ha logrado conceder una relación importante entre sociedad civil y Estado. Por un lado, las medidas policiales recaen en los Estados en forma de Fuerza Pública, lo cual tiene sentido ya que el Estado posee el monopolio legítimo de la violencia; mientras que las medidas de prevención se han visto relacionadas con organizaciones no gubernamentales en contraposición a Estados débiles que no han logrado enfrentar el problema.

Pero si se quieren combinar las medidas de reacción con las medidas preventivas se debe hacer un trabajo conjunto entre sociedad civil y los respectivos entes estatales. Las alternativas ciudadanas no pueden estar desvinculadas si se quiere lograr crear una estrategia de largo plazo para combatir el COT. Es por esto que la segunda parte de este capítulo pretende hacer una propuesta y una reflexión sobre cómo la manera en que se configura el mundo en términos de seguridad tiene poder sobre lo que ocurre en él.

La Mara, como fenómeno delictivo, tiene su raíz en problemas estructurales que se evidencian a lo largo de toda América Latina: el abandono familiar, el acceso a la educación y la falta de posibilidades laborales y la construcción de masculinidad. Tener esto en cuenta, aporta a la creación de esa política criminal integral que se busca crear si se quiere enfrentar al COT en la región. Para los fines de este trabajo se tomarán

las tres variables mencionadas anteriormente: el abandono familiar, el acceso a la educación y la falta de posibilidades laborales y la construcción de masculinidad; para así crear una propuesta sobre la ya mencionada teoría de la ética del cuidado.

## 2. La teoría de la ética del cuidado y el COT

La teoría de la ética del cuidado es planteada por la filósofa norteamericana Carol Gilligan en 1982 en su libro *In a Different Voice* como respuesta a la teoría de la ética de la justicia planteada por su mentor Lawrence Kohlberg. En la ética de la justicia Kohlberg busca explicar el desarrollo moral de los seres humanos llegando a la conclusión que las mujeres no logran llegar a un nivel moral tan avanzado como los hombres. La teoría de Gilligan pretende darle un vuelco a esta conclusión, demostrando que la investigación de Kohlberg estuvo sesgada ya que su metodología incluía entrevistas en su gran mayoría a hombres y con una bajísima proporción a mujeres (Díaz, 2014).

El propósito de Gilligan es demostrar que todos los seres humanos nacen con una inclinación biológica hacia el cuidado. Sin embargo, la manera en que se asignan roles de género desde la infancia ha hecho que se pierda esta inclinación en los hombres, ya que el cuidado no se ve como una característica propia de la masculinidad sino de la feminidad. Con la propuesta de la ética del cuidado Gilligan busca explicar cómo se está construyendo el mundo en términos morales, además de iniciar la recuperación de la virtud del cuidado que les corresponde a todos los seres humanos. Esta propuesta busca deconstruir la manera en que se han asignado los roles de género, lo cual tiene un potencial importante para enfrentar al COT y a la Mara.

La ética del cuidado reconoce que existen espacios de socialización por medio de los cuales los niños y las niñas se forman de distintas maneras, lo cual reconoce la necesidad de una educación diferenciada. Esto responde a las realidades que deben vivir niños y niñas en el mundo, y no está en relación con las capacidades que se les han asignado por

medio de los roles de género. Esta construcción dicotómica del mundo se ve desde los tres puntos que se mencionaron en el acápite anterior: el abandono familiar, el acceso a la educación y la falta de posibilidades laborales y la construcción de masculinidad.

Estos tres puntos se encuentran dentro de los procesos de socialización, primarios y secundarios, que son explicados por Cortés y Parra (2009). Para este capítulo se tomarán los primarios: “a través del proceso de socialización primaria el individuo adquiere un mundo y construye una identidad personal (...) Igualmente, en el proceso de socialización primaria se construye la identidad personal, que se ve cristalizada en un yo al cual los individuos remiten sus acciones, su pensar y su sentir” (p. 186). Estos procesos de socialización primaria son aquellos que se llevan a cabo en las primeras etapas de la vida y le permiten al individuo entrar en el proceso posterior. Este proceso primario es el que viene cargado de los temas afectivos y valorativos, por eso es tan importante. “La socialización primaria finaliza cuando el concepto del *otro generalizado* y todo lo que esto comporta se ha establecido en la conciencia del individuo, es decir, cuando ya es miembro afectivo de la sociedad y está en posición subjetiva de un yo y un mundo” (Cortés y Parra, 2009, p. 185).

Sin embargo, antes de analizar cada uno de los factores de interés es importante aclarar dos cosas. Primero, la ética del cuidado es una teoría feminista que aboga por la igualdad de condiciones tanto de hombres como de mujeres en términos del cuidado, busca recuperar esta virtud que hoy en día se ve tan necesaria en contextos violentos como el triángulo del norte. Segundo, empezar a construir el mundo, en términos de seguridad, bajo la socialización de la ética del cuidado permite crear estrategias de prevención enfocadas en grupos como la Mara que se han desarrollado hasta llegar a la categoría de Crimen Organizado Transnacional amenazando gravemente al hemisferio.

La teoría de la ética del cuidado ya ha sido tomada como base de propuestas filosóficas que buscan transformar realidades. Ha sido referente de construcción de paz, seguridad humana y de nuevas masculinidades como lo plantea Díaz (2014) en su trabajo *Filosofía por la paz y la ética del cuidado: reconstrucción y génesis de la agencia para las nuevas*

*masculinidades*; también en la construcción de nuevas ciudadanías y de una democracia real como lo demuestran Cortés y Parra (2009) en *La ética del cuidado. Hacia la construcción de nuevas ciudadanías*; y finalmente para la construcción de una ciudadanía que corresponda a los cambios que han llegado con la globalización como se puede ver en Comins (2015) *La Ética Del Cuidado en Sociedades Globalizadas: Hacia Una Ciudadanía Cosmopolita*. Aunque estas propuestas se han quedado en la teoría buscan una aplicación práctica, al igual que este capítulo.

Es así como la ética del cuidado podría convertirse en una herramienta clave para pensar cómo combatir el COT en el triángulo del norte. La apuesta por la ética del cuidado busca explicar cómo la formación de los niños y niñas hoy en día influye en la construcción de seguridad no sólo de los Estados en particular, sino del hemisferio. Recalcando que problemáticas como el COT tienen en su gran estructura organizaciones que se han creado en respuesta a sociedades con tejidos sociales deteriorados y estados que no han logrado reestructurar esto.

#### a. El abandono familiar

La migración que se ha venido presentando desde la década de 1980 del triángulo del norte hacia países vecinos, principalmente Estados Unidos, a causa de la violencia y la falta de oportunidades ha desencadenado el abandono familiar. Es común ver que un integrante de la familia migre primero para posteriormente llevar a su familia, sin embargo, esto no sucede siempre. Con esta situación quiénes se ven más afectados son los niños y las niñas. Como se ha evidenciado en los últimos años con la migración en Estados Unidos los más pequeños son separados de sus padres y enviados de vuelta.

Este punto, por su importancia y recurrencia, fue parte de la APTN, pero fue prácticamente imposible de controlar dada la magnitud del fenómeno de migración:

En respuesta al aumento en el número de niños no acompañados o separados (UASCs, por sus siglas en inglés) y de núcleos familiares del TNC que llegaron a la frontera sur de los Estados Unidos en el verano adoptaron el

plan “Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte”, que constituye un plan regional de desarrollo orientado a fomentar la seguridad y el desarrollo económico. Como resultado, durante el 2016 los Estados Unidos aumentaron el paquete de ayuda para la región del TNC (USD 750 millones); y brindaron apoyo a los esfuerzos para controlar la migración irregular en la región. Un aumento considerable se ha observado en el número de niños no acompañados y núcleos familiares que han huido de la región alcanzando o sobrepasando los niveles del verano de 2014. Más de 60.000 personas nacionales de los países que comprenden el TNC solicitaron asilo en los Estados Unidos solamente durante el 2016. (ACNUR, 2017, p. 2)

La ruptura de las familias ha sido causal de abandono de aquellos que requieren más cuidado, los niños y las niñas. Esto le ha dejado espacio a organizaciones como la Mara para atraer integrantes (hay niños desde los 9 años ingresando). Esta vulnerabilidad que ha generado el abandono familiar es realmente preocupante.

En las primeras etapas de formación el entorno familiar tiene un rol central. “El rol de la familia en los procesos de socialización en general es evidente, principalmente en los procesos que se han denominado de socialización primaria, pues los referentes sociales de la niña y el niño son sus padres o cuidadores y quienes conforman el grupo familiar” (Cortés y Parra, 2009, p. 192). Al ausentarse ese grupo familiar o ese espacio de cuidado se generan unos niños y niñas, que posteriormente son jóvenes, en busca de un lugar donde puedan construir una identidad, unos valores y una familia. Esto es lo que se ha creado dentro de la Mara, un espacio de familia y protección que va más allá de las ganancias económicas (Goubaud, 2008).

Al ser la Mara el referente familiar de cuidado de la primera etapa de socialización se puede evidenciar cómo aquellos que entran construyen una identidad delictiva que luego es muy difícil de eliminar. Teniendo en cuenta también que es prácticamente imposible salir de la organización, la lealtad se convierte en uno de los valores centrales.

La Mara como sustituta de la familia pone a la virtud del cuidado bajo términos que no son saludables para el desarrollo de la vida. Aunque la Mara se convierte en una familia también se vuelve otro grupo

que se denomina ‘los pares’ que son parte de la socialización primaria. Aquí el trabajo de Cortés y Parra (2009) es de gran ayuda para pensar este tema:

El espacio de interacción con los pares proporciona maneras de relacionarse directamente con los otros, con las normas y valores de estos, de manifestar y hacer valer los propios, de participar en procesos de organización y acción, además de proporcionar relaciones de autoridad diferentes a las de los padres y docentes en el caso de los menores. (Cortés y Parra, 2009, pp. 197-198)

Todo esto demuestra la influencia tan fuerte que tienen este tipo de grupos al momento de tomar el rol del cuidado. Pero no es un cuidado interesado en el bienestar, sino un cuidado que busca captar a niños y jóvenes que se han visto golpeados por ese tejido social deteriorado que los Estados y ciudadanos no han logrado reconstruir.

El primer paso de la propuesta tiene que ver con repensar los roles de género dentro de las familias. Al ser la familia el primer referente de los niños y las niñas es importante cambiar la idea que responde a la madre como cuidadora única de la familia. Este rol debe extenderse a todos los miembros de la familia, también entendiendo que existe una gran variedad de formas de familia.

El cuidado debe ser asunto de todos sin discriminación. Esto tiene un potencial enorme al momento de pensar la destrucción de las familias. Se ha visto que la migración es un problema que responde a causas estructurales y que es imposible pararla de raíz. Pero tener en cuenta que la falta de una madre (que tuvo que migrar para buscar más oportunidades) no representa la falta de una figura que tenga el rol del cuidado; sino que un padre o un hermano que quede a cargo también puede tener ese rol. Esto no sólo aporta al crecimiento de un niño o una niña en un espacio seguro, sino también ayuda a una formación que luche contra los roles de género, en términos del cuidado, que han sido asignados a través del tiempo.

El cuidado es un componente central para alejar a los más vulnerables de la Mara. Si esto se convierte en una política de Estado, que en las escuelas y espacios primarios de socialización se explique el cuidado sin asignación de roles de género, sino como una inclinación de los seres

humanos, se podría empezar a reducir el capital humano que ha hecho crecer a la Mara hasta convertirla en un actor del COT en la región. Este primer punto se relaciona directamente con el segundo, ya que otro problema que dificulta esta socialización es el difícil acceso a la educación.

#### b. Acceso a la educación y la falta de posibilidades laborales

El abandono familiar ha generado que los niños y niñas tengan dificultades prácticas para asistir al colegio. Si no existe una persona que esté a cargo del cuidado de los más pequeños el colegio no se vuelve un espacio central. Además, las dificultades económicas también son un factor al momento del ingreso al colegio. Esto refuerza el argumento de la violencia estructural que se está viviendo dentro del triángulo del norte:

(...) entre los factores estructurales ligados a la violencia se encuentran la pobreza o mejor dicho el empobrecimiento y la desigualdad social, la ingobernabilidad de territorios que también se ve reflejada en la poca capacidad para que se cumplan las leyes, el acceso progresivo de armas de fuego ligado a ciertos patrones culturales para demostrar fuerza y, finalmente, el poco acceso a la educación y al trabajo, lo cual hace muy susceptible a la población, sobre todo a los jóvenes, para implicarse en la delincuencia a cambio de obtener dinero o cierto estilo de vida que les “dé mayor prestigio social” al cual no pudieran acceder desde su situación de pobreza. (Fernández, 2006, p. 61. En Jiménez, 2016, p. 171)

Esto genera aún más espacio a grupos como la Mara para que sean los que se encarguen del proceso de socialización primaria de los más jóvenes. Unos Estados débiles, como se denomina a aquellos del triángulo del norte, no han logrado combatir esto ya que el problema de la migración y la violencia, además de ser situaciones que requieren atención inmediata, afectan directamente el acceso a la educación. Siendo así unas reacciones en cadena de fenómenos negativos a los cuales no se les ha dado solución.

Sin embargo, el mayor problema que hoy en día afecta el acceso a la educación es la desigualdad que se evidencia a lo largo del triángulo del norte y que es la causa que engloba otra serie de problemas estructurales.

“En el ámbito de los países centroamericanos tampoco parece que la educación, la pobreza o el desempleo sean factores explicativos de las tasas de homicidio; el único factor que parece tener un alto poder explicativo de las tasas de homicidio por países es la desigualdad” (Jiménez, 2016, p. 176).

La atención hacia el acceso a la educación debe ser primordial, debe garantizarse la oportunidad de ir al colegio, pero también con un enfoque diferencial que ayude a entender la importancia del cuidado. No se puede seguir reproduciendo en la enseñanza escolar las tareas tradicionales que se le ha asignado a las mujeres y a los hombres. Esto, de nuevo, pesa al momento de la conformación de familias que deben separarse a causa de la migración. La educación debe aportar una formación importante en términos de cuidado tanto para niñas y niños, para que más adelante no sean captados por la Mara.

Si bien se entiende que algunos de los integrantes de la Mara entraron por obligación y que este fenómeno se debe combatir con medidas policiales, ya que se deben dismantelar los grupos actuales para que no exista más el miedo a tener que unirse o ser asesinado, se necesita completar estas medidas con cambios estructurales. Así, se garantiza, a largo plazo, que no vuelvan a surgir este tipo de organizaciones que trascienden fronteras.

Gilligan presenta un ejemplo de cómo la ética del cuidado se ha vuelto parte de los discursos gubernamentales en materia de educación:

En su primera aparición ante el Congreso, el presidente Obama habló de dejadez —y de sus consecuencias en la sanidad, la educación, la economía y el planeta— y de la necesidad de sustituir la actual ética del beneficio propio por una ética del cuidado y de la responsabilidad colectiva. (Gilligan, 2013, p. 47)

La educación es un punto urgente para fortalecer, no sólo garantizar el acceso a la educación de los niños y niñas, sino también que por medio de la educación se logre la inclusión de aquellos que consiguen dejar a la Mara. Esta estrategia recoge dos vías para lograr extraer capital humano de la organización, que como se ha expuesto a lo largo del capítulo, ha sido lo que le ha permitido a la Mara reproducirse y convertirse en un fuerte actor del COT.

La falta de acceso a la educación desencadena en la escasez de oportunidades laborales, lo cual reproduce la pobreza. La necesidad de trabajo también hace que los jóvenes, que no han logrado prepararse, deban encontrar una manera de sostener a sus familias. La Mara les brinda la posibilidad de estar en un negocio bastante lucrativo y de fácil acceso sin una preparación previa, lo cual hace de la organización un espacio perfecto para conseguir el sustento familiar.

La poca oferta laboral también se ve como un impedimento al momento de la reintegración de los ex integrantes de la Mara a la sociedad. El aspecto que tienen y la falta de educación dificulta esa entrada al mundo laboral, lo cual se convierte en uno de los problemas al momento de salir de la organización.

### c. Construcción de masculinidad

A través del capítulo se ha evidenciado que el triángulo del norte es considerado una de las regiones más violentas del mundo, en términos de homicidios y población. Esto mismo se refleja en cuanto a feminicidios, “Según un estudio realizado por Small ArmsSurvey (2016) la región Centroamérica reporta la tasa más alta del mundo de asesinato de mujeres de 4.8 mujeres asesinadas por cada cien mil mujeres de la región” (Montti & Bolaños & Cerén, 2018, p. 83).

Estas cifras demuestran no sólo una problemática local, sino regional. América Latina es un espacio donde ser mujer se ve como una situación de riesgo potencial constantemente. Esta violencia no sólo se refleja en homicidios, sino en otro tipo de agresiones como violaciones y acoso sexual. Tener en cuenta esta problemática es el punto de partida para entender cómo se está construyendo la masculinidad en la región.

La Mara Salvatrucha se caracteriza como un grupo, en su gran mayoría, masculino. El rol de las mujeres se puede evidenciar de tres maneras: principalmente como madres, esposas, hermanas e hijas, lo cual se muestra como un rol de complicidad y apoyo; mientras que en menor proporción se ven mujeres que son parte del grupo y finalmente, y la más preocupante, son las mujeres que son víctimas del grupo. Una

de las condiciones para lograr entrar a la Mara es la violación de una mujer.

La manera en que se evidencia el cuerpo de las mujeres como herramienta de entrada, demuestra un comportamiento muy violento que no sólo está ocurriendo dentro de la Mara sino en todo el triángulo norte. Este tipo de actuar sobre las mujeres, la dominación, el miedo y lo agresivo de las situaciones dejan como muestra a unos victimarios detrás a los cuales se les ha ido inculcando este tipo de valores durante su vida. Un sistema que les ha permitido reproducir este comportamiento sin reflexionar sobre el daño.

Asimismo, como el cuidado ha sido asignado por medio de unos roles de género, donde esta virtud es propia de la feminidad y no de la masculinidad. A la masculinidad se le han asignado los valores contrarios, en especial un rechazo por lo frágil, “El miedo a reconocer la fragilidad ha provocado que los niños se conviertan en masculinidades violentas” (Díaz, 2014, p. 110). Este actuar violento corta de raíz la virtud del cuidado.

Como lo demuestra Gilligan (2013) en su investigación, los niños a medida que van creciendo dejan de lado sus amistades más cercanas y cierran su círculo de confianza. Durante el crecimiento la virtud del cuidado va quedando anulada como respuesta al rol que le fue asignado, el masculino. Este actuar violento que se ha formado desde la primera etapa de socialización se ve legitimado y reforzado en espacios como la Mara, donde la naturaleza del grupo es igual. Existe una relación entre la manera como se ha constituido la masculinidad y la actuación de este grupo mayormente masculino.

En la composición de la Mara como grupo se pueden ver resaltados estos valores tradicionalmente propios de los masculino, lo cual se deja ver como el tercer elemento donde la ética del cuidado tiene un lugar. Como ya se advirtió, existen los procesos de socialización primaria y dentro de estos están la familia junto al colegio, y es precisamente en estos espacios donde se asignan los valores de lo masculino. Así, el retorno a la virtud del cuidado da la posibilidad de iniciar la deconstrucción de la masculinidad violenta arraigada y genera el potencial de la construcción de unos roles más equitativos, que no sean determinados por el

género sino por las capacidades. Como Gilligan (2013) reitera, todos los seres humanos nacen con la inclinación biológica hacia el cuidado, esto debe alimentarse y potenciarse, para construir una sociedad más segura.

En este sentido, cuando se habla en términos del paso del cuidado a la seguridad, Díaz (2014) asegura que al asignarse unos roles que constantemente buscan separarse, la fragilidad resulta incómoda para la masculinidad así que en el intento por diferenciarse de la “otra” surge la dominación. Es así como se perpetua un círculo de violencia mediante el cual la búsqueda de una seguridad personal atenta contra la seguridad del otro, en este caso de la otra.

Entendiendo que todos estos elementos de fondo son problemas estructurales que también competen a la lucha contra el COT, se reconocen dos cosas importantes: en primer lugar, un espacio para conocer, entender e implementar las propuestas de los estudios sociales de la seguridad. Este tema tiene potencial en entender cómo lo que sucede en la sociedad es un reflejo de ella. Una sociedad violenta, con falta de oportunidades educativas y laborales, y con un tejido social destruido, da como consecuencia espacios como la Mara que han logrado aumentar sus capacidades y pasar de pandillas locales a estructuras de COT con redes humanas, económicas y políticas.

### 3. Conclusiones

A través del texto se evidenció una investigación plasmada en tres momentos: en primer lugar se entendió el concepto de COT, sus desafíos en términos de definición y limitaciones; en segundo lugar, se hizo un recorrido por la constitución de la Mara y por el debate entre COT y pandillas; en tercer lugar, se explicó qué es y cómo la teoría de la ética del cuidado puede ser una herramienta para combatir de raíz, por medio de tres elementos, la perpetuación de organizaciones como la Mara. Esto, pensando en una propuesta integral que responda a medidas de largo plazo.

Entendiendo esto, para finalizar, la propuesta debe tener un elemento adicional. El actuar de las FFMM para combatir al COT ha sido bas-

tante debatido, ya que este rol en ocasiones se ve superpuesto al de la policía. Si bien el componente transnacional le ha dado un espacio al accionar de las FFMM en términos de la violación de soberanías territoriales y de contrabando, aún no es claro cómo se pueden diferenciar e integrar los roles sin que se vea obstaculizado el ataque hacia la amenaza.

Como se mostró en el texto las policías regionales han realizado una labor de inteligencia realmente completa en cuanto a la Mara, lo cual demuestra que además de las medidas represivas de la cotidianidad se están complementando. Sin embargo, las FFMM tienen un potencial para ser una guía en términos del cuidado.

Si bien las instituciones militares se piensan como fuerzas violentas, tal como lo comentó Benjamin (1997) en su ensayo *Para una crítica de la violencia*, esta perspectiva debe cambiar. Al ser asignado el rol de la defensa no sólo quiere decir que sea por los medios de la violencia, el mundo se ha transformado y asimismo sus instituciones lo están haciendo. El debate por los nuevos roles de las FFMM está en auge y es el momento para implementar funciones que respondan a soluciones de largo plazo.

Las instituciones militares se caracterizan por una fuerte inclinación al cuidado, ya que se ven como un cuerpo colectivo que se responsabiliza por el bienestar de cada uno de sus integrantes. Aunque es un ambiente altamente masculino, el cuidado por el otro es una virtud que se hace evidente en la construcción del militar. Esto puede ayudar a la creación de estrategias de asesoría a la construcción de entidades educativas con bases en el cuidado.

Este rol de asesoría también responde a lo que se ha logrado explicar con el término de seguridad multidimensional que ha impulsado la Organización de Estados Americanos (OEA). Entendiendo que uno de los puntos habla de la seguridad humana, las FFMM tienen la posibilidad de continuar construyendo este tipo de propuestas a través de la enseñanza del cuidado.

Este tipo de propuestas que tienen un enfoque en la prevención son necesarias para transformar la realidad que hoy en día se vive dentro del triángulo del norte. En las últimas dos décadas se ha visto la violencia desmesurada en la región y las medidas a corto plazo no han logrado

contener a la amenaza. Los conceptos de seguridad y cuidado van de la mano, así que pensar cómo se construye el cuidado desde la niñez en un elemento al que se debe apuntar desde las primeras etapas de socialización. Si se fomentan unos roles del cuidado ya sean dentro de las familias o dentro de las instituciones educativas es posible lograr una sociedad con menos inclinación hacia la vida delincencial y la violencia.

Así, al ser el COT catalogado como una de las nuevas amenazas es necesario enfrentarlo por medio de nuevos roles que asuman tanto la sociedad civil como las FFMM y policiales. Los estudios sobre seguridad están apuntando hacia la innovación y búsqueda de nuevas alternativas ante una realidad tan compleja, por esto el presente capítulo presenta esta reflexión a manera de propuesta para la construcción de un tejido social más sano, con una inclinación hacia el cuidado y hacia la construcción de una seguridad equitativa.

# ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE BLANCOS PRIORITARIOS PARA LA CONTENCIÓN Y DEBILITAMIENTO DE LOS CÁRTELES Y LA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO\*

---

*Diego Rodríguez Samora*

*Alfredo Fernández de Lara Gaitán*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL”, del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.



## Antecedentes del narcotráfico en México

El origen del narcotráfico en México se remonta a la década de 1930, particularmente en entidades federativas como Baja California, Sinaloa y Jalisco. Aunque, desde la década de 1950 se generó una paulatina centralización en el control de este mercado, mediante la colusión entre traficantes y políticos (Astorga, 2005, 2007; Hernández, 2014). Más tarde, en la década de los años ochenta, el combate al narcotráfico comenzó a destacarse en la agenda pública como resultado de los cambios en la política antidrogas estadounidense y las presiones ejercidas por ese país en contra del gobierno mexicano, especialmente después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. En referencia a la comprensión de los antecedentes del fenómeno descrito, Marco Palacios y Mónica Serrano (2010) señalan que en administraciones federales anteriores hubo una especie de pacto entre autoridades de gobierno de distintos niveles y los narcotraficantes.

La autoridad se encargó de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas. A lo largo de este periodo los traficantes no operaron como elementos autónomos, sino que asumieron el control de “franquicias” cumplidamente asignadas por las autoridades reguladoras. Gracias a estas “licencias” de operación y a la protección provista por las agencias oficiales, los empresarios criminales pudieron desarrollar enclaves de producción y hacer uso de las vías de comunicación para despachar su mercancía hacia el mercado estadounidense

(...) En la práctica, el funcionamiento ordenado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener la expansión del mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo (2010, p.117).

Esta fue una relación de complicidad que prácticamente se tejió a lo largo del siglo XX, como lo demuestra el trabajo de Luis Astorga en su libro titulado *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, quien respecto de este vínculo entre autoridades gubernamentales de todos los niveles y traficantes hace un importante recuento histórico en el que evidencia como:

Desde los inicios de la formación del campo del tráfico de drogas en México, este adquirió características particulares, pues nació a la sombra de intereses del campo político y supeditado a él. Así continuó durante décadas. Lo que se modificó con el tiempo fue la mediación entre el campo político y el del tráfico de drogas. El resquebrajamiento progresivo del sistema político posrevolucionario basado en el presidencialismo y en el partido de Estado, el avance de la oposición política en el Congreso y en los gobiernos estatales y, finalmente, la alternancia en el poder, que implicó el desplazamiento de ese partido (PRI) el poder ejecutivo federal mediante elecciones democráticas en el año 2000, crearon por primera vez en México las condiciones de posibilidad para una mayor autonomía relativa del campo del tráfico de drogas respecto al poder político: de allí el recurso a las medidas de excepción actuales, desesperadas, como el uso creciente de las fuerzas armadas, para intentar recuperar los mecanismos de contención y control relativo del negocio del tráfico de drogas que habían operado durante años. (2005, pp. 161-162)

Además de demostrar la larga y fuerte conexión entre clase política, cuerpos de seguridad [v.g. la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS)] y narcotraficantes, Astorga aborda una de las explicaciones que más relevancia tiene para entender las causas de la escalada de violencia criminal en la última década y media. Es decir, la fragmentación del poder político y el control social que durante décadas concentró el PRI, de tal forma que la transición política en México tuvo entre sus efectos no deseados un desajuste en las redes de colusión y corrupción existentes

(Durán y Snyder, 2009; Durán, 2015). De hecho, en la década de los años noventa, varios casos evidenciaron (v.g. el general Jesús Gutiérrez Rebollo, zar antidrogas encarcelado por cooperar con la delincuencia organizada), el alto grado de permeabilidad que la corrupción había generado en las instituciones, haciendo que para principios del siglo XXI el Estado mexicano se enfrascará en una “paradójica batalla que no se puede ganar, perder ni dejar de combatir” (Chabat, 2000).

En la presidencia de Vicente Fox (primer presidente de un partido distinto al PRI) el problema del narcotráfico era conocido e incluso visible, sin que se presentarán las tasas de homicidio y la violencia que México ha vivido en la última década. De hecho, al principio de la administración de Fox hubo una política enfocada a descabezar a algunas organizaciones criminales. En opinión de Astorga (2007) “con las capturas de traficantes importantes en el gobierno de Fox (Benjamín Arellano, la Rana, el June, Albino Quintero Meraz, el Metro, por ejemplo), el Estado logró, al menos en parte, hacer cumplir las leyes vigentes e imponer su autoridad. Esos hechos contribuyeron en su momento a reducir los márgenes de impunidad y de corrupción asociados al negocio de las drogas, y a modificar las percepciones acerca del poder real de dichas organizaciones y la falta de voluntad política –u otro tipo de razones, como la convivencia y la corrupción de alto nivel– para enfrentarlas en gobiernos anteriores” (p. 95).

Sin embargo, el impacto efectivo de estas capturas fue mínimo, generó desbalances en la correlación de fuerzas entre los cárteles de Sinaloa, Tijuana, Juárez y el Golfo y se continuó la penetración de las instituciones de seguridad por parte del crimen organizado. Estas organizaciones mutaron, diversificaron sus actividades ilícitas y se adecuaron a la nueva coyuntura de fragmentación del poder político a nivel local, estatal y federal. Por tanto, “Las capturas no redujeron ni eliminaron el negocio, sólo modificaron momentáneamente las organizaciones de traficantes, los obligaron a buscar nuevas estrategias y a replegarse por algún tiempo. La aprehensión de traficantes de primer nivel y de sus principales operadores no tuvo un impacto conocido en la oferta de drogas en el mercado de Estados Unidos o en el de México, ni en los precios” (Astorga, 2007, p. 95).

Ante el contexto general que se ha presentado, no es de extrañar que los últimos cuatro presidentes mexicanos (1994-2018) hayan tenido que desarrollar una política activa de combate al crimen organizado. Si bien es cierto que la violencia producto del narcotráfico en México no es una cuestión nueva, en el 2006 se presentó una escalada en la frecuencia y visibilidad de la violencia - expresada en el incremento del número de homicidios atribuidos al crimen organizado - como resultado de la “guerra contra el narcotráfico”<sup>33</sup> (Márquez y Meyer, 2010) declarada por el presidente Felipe Calderón. Violencia que ha continuado en la presidencia de Enrique Peña Nieto<sup>34</sup> (2012-2018) y que ha causado la confrontación más violenta desde la revolución mexicana (Crisis Group, 2013).

## 1. Contexto político del México contemporáneo 2000-2016

Durante gran parte del siglo XX, desde 1929 hasta el año 2000, México se caracterizó por la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con una presencia avasalladora desde el nivel federal hasta el nivel estatal y municipal, y una gran centralización en la toma de decisiones en la figura del Poder Ejecutivo (Meyer y Márquez, 2010). A medida que el régimen perdió legitimidad, se vio en la necesidad de liberalizar el sistema electoral y permitir la inclusión de otras fuerzas

33 “La guerra de Calderón” – como se le llama por simplificar aquello – sumió regiones enteras del país en dinámicas de violencia y descomposición extremas, con miles de muertos, desaparecidos (Márquez y Meyer, 2010). La declaración de guerra de Calderón, la cual, según coinciden la mayoría de los autores, se realizó de manera improvisada, ya que no delineó una auténtica política de prevención del crimen organizado, ni se definió cuando los militares retornarían a los cuarteles (Guerrero, 2011, 2012; Crisis Group, 2013).

34 “Después de tres años de descensos consecutivos, en 2015 el número de defunciones por homicidio en México creció en 2.6% respecto al año 2014 según cifras publicadas el pasado 26 de julio por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). La cantidad de homicidios acumulada durante los primeros 3 años de la actual administración federal es 49% más alta que la observada en el mismo periodo de la administración anterior. Los datos del INEGI confirman el quiebre de la tendencia a la baja que había comenzado en el año 2011. Al cierre de 2015 se registraron 20 mil 525 homicidios en todo el país, cifra 2.6% más alta que la observada en 2014. Guerrero y el estado de México concentran la mayor cantidad de casos. Ambas entidades registraron el 25% de todos los casos reportados en el país”. Fundación Desarrollo Humano Sustentable, A.C. agosto 2016. “Repunta el homicidio en México, cifras del INEGI lo confirman”. Disponible en: [http://media.wix.com/ugd/d7264b\\_e5c978a4ca514a598b16dd166c734833.pdf](http://media.wix.com/ugd/d7264b_e5c978a4ca514a598b16dd166c734833.pdf)

políticas. De hecho, la transición mexicana se dio por la vía de reformas electorales (de particular relevancia son la creación del Instituto Federal Electoral y la reforma político electoral de 1996), que permitieron que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) fueran obteniendo espacios en el congreso federal y en las legislaturas locales.

Estas reformas electorales tuvieron como consecuencia una mayor competitividad en el sistema de partidos, ya que paulatinamente estos le disputaran la hegemonía al PRI, por lo que autores como Mauricio Merino han conceptualizado a la transición mexicana como una “transición votada”.<sup>35</sup> La apertura generada mediante las reformas electorales impulsó transformaciones que permitieron que en el año 2000, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, resultara electo presidente (2000-2006). Durante su sexenio se inició un cambio gradual en la estrategia en el combate al crimen organizado, a través de la persecución de los líderes de algunos cárteles, aunque sin una notoria escalada en la violencia. También fue a inicios de este sexenio que Joaquín Guzmán Loera (alias el Chapo) se escapó, por primera vez, de una cárcel de máxima seguridad, lo cual generó fuertes cuestionamientos para el gobierno e incluso se llegó a hablar de la protección del gobierno en torno a las actividades de Guzmán Loera y del cártel de Sinaloa.

En julio de 2006 se dio la elección presidencial más competitiva y polémica en la historia reciente de México, debido a que la diferencia porcentual entre el candidato del PAN (Felipe Calderón con 35.89%) y el candidato del PRD (Andrés Manuel López Obrador con 35.53%) fue de solo 0.56%, se generó una amplia polarización social y cuestionamiento a la legitimidad del presidente Felipe Calderón. En consecuencia,

---

35 “El argumento se centra en tres diferencias: en lugar de ser una transición pactada –como sugiere el modelo teórico–, la mexicana ha sido, por llamarla de alguna manera, una transición *votada*; además, no ha habido –como si lo hubo en otros casos– una ruptura con el régimen anterior, por el contrario, el mexicano ha sido un cambio basado en la *apertura* gradual y continua, no en el rompimiento; por último, en vez de una transformación de las reglas del juego, lo que hemos presenciado ha sido la recuperación de instituciones formales más que el diseño de nuevas”. En: Merino, Mauricio. México (2003). *La Transición Votada*. En: América Latina Hoy. Número 33. Ediciones Universidad de Salamanca, España, pp. 63-72. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7318/7357> Consultado el 13 de junio de 2019.

Calderón asumió la presidencia con una fuerte crisis de legitimidad y, a los pocos días, pese a que no había sido un tema prioritario de su campaña electoral, declaró una guerra en contra del crimen organizado, declaración que después trató de matizar señalando que no era una guerra sino una lucha del Estado para recuperar la seguridad. Resulta pertinente cuestionarse ¿hasta qué punto era insostenible la fuerza que habían adquirido las organizaciones criminales en México? ¿era necesario declarar una guerra contra estas organizaciones para recuperar la seguridad pública? ¿esta intervención para recuperar la seguridad fue improvisada o se planeó adecuadamente? Estas son interrogantes que han formado parte central del debate sobre la lucha del Estado mexicano contra las organizaciones del narcotráfico.

En lo que se refiere a la primera pregunta, el argumento de Guillermo Valdés ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), de enero de 2007 a septiembre de 2011, resulta relevante para una mejor comprensión respecto al reto que el crimen organizado le presentaba al gobierno federal. En su opinión:

La presencia y la violencia de la delincuencia organizada han sido tan apabullantes en los últimos años que pareciera que todo comenzó en diciembre de 2006, cuando al principio de su sexenio el presidente Felipe Calderón dio luz verde al operativo contra el narcotráfico en Michoacán. No son pocos quienes atribuyen a esa decisión presidencial el estallido de las guerras entre las organizaciones delictivas y, por tanto, de la violencia. Sin embargo, a lo largo de ese año la situación de la delincuencia organizada ya presentaba una gran complejidad. Se tenían suficientes indicios en el gobierno federal y en los estatales, de que la inseguridad y el narcotráfico estaban adquiriendo dimensiones muy peligrosas (...) En el territorio del país abundaban organizaciones del narcotráfico. Su presencia física, originalmente en el noroeste (Sinaloa, Durango, Sonora, Chihuahua y Baja California), se había extendido a partir de 1990, a toda la frontera con Estados Unidos (desde Tijuana hasta Matamoros), y hacia el sur y centro del país. (Valdés, 2014, pp. 363-364)

En lo que se refiere a la pregunta de si ¿era necesario declarar una guerra contra estas organizaciones para recuperar la seguridad pública?

Quizás fue erróneo hacer una declaración de guerra hacia un enemigo que funciona bajo códigos y lógicas distintas a las de un grupo armado insurgente. También fue erróneo iniciar esta confrontación de manera improvisada y sin calcular los costos en vidas humanas que esto generaría, sobre todo en un contexto de amplia debilidad institucional en las áreas de seguridad pública y en el aparato de justicia, los cuales mostraban signos de captura por parte de algunas organizaciones criminales como el cártel de Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. Sin embargo, para los gobiernos panistas era claro que, frente al avance del crimen organizado, así los niveles de violencia estuvieran relativamente contenidos y no afectaran de forma directa a la población civil, era impostergable hacer frente a la amenaza que para la seguridad pública representaban estas organizaciones, así como a la captura que, especialmente en los niveles estatales y locales, habían generado estas organizaciones criminales. Las críticas hacia la estrategia y las acciones del gobierno son múltiples. Algunas críticas se concentran en el “uso de los militares y las consecuencias sobre los derechos humanos, otros en el hecho de que el gobierno rompió equilibrios que existían entre los cárteles, otros en el fuerte gasto gubernamental” (Signoret, 2011, p. 11).

## 2. México ¿conflicto criminal, contrainsurgente o guerra civil?

Las organizaciones criminales no persiguen objetivos ideológicos o la disputa por el poder político – aunque terminan capturando muchas de sus instituciones para sus intereses-. Por tanto, no puedan ser catalogados como narco-insurgencia o como grupos terroristas. De hecho, hay distintas posturas en torno a la denominación que el conflicto mexicano debería tener: ¿guerra civil, narco-insurgencia, lucha contra el crimen organizado? Benjamin Lessing (2015), llama la atención sobre la necesidad de establecer una mayor claridad conceptual entre lo que debe ser entendido como guerra criminal y sus diferencias frente a una guerra civil o una rebelión insurgente. La importancia de una

conceptualización más estrecha y funcional sobre lo que es una guerra criminal resulta fundamental para evitar errores conceptuales y de apreciación que pueden producir una distorsión en la comprensión de las características y las lógicas particulares de la violencia criminal (como lo ilustra el caso el mexicano). Para este autor, una de las diferencias centrales que los cárteles tienen respecto a otros grupos armados ilegales (guerrillas insurgentes, movimientos secesionistas, terroristas) es que estos no buscan derrocar al gobierno, ni hacerse con el poder formal, por lo que la aplicación de políticas contrainsurgentes no son las más adecuadas.

En opinión de un exfuncionario público federal entrevistado para este trabajo “lo que son fundamentalmente los cárteles de la droga en México, son organizaciones criminales de carácter transnacional que lo único que buscan es ganar recursos cometiendo una serie de ilícitos que van más allá del tráfico de drogas, que implican el secuestro, la piratería, la trata de personas, etcétera” (2016). Por su parte, Joaquín Villalobos (2011), descarta las dos primeras denominaciones (guerra civil y narco-insurgencia), y señala que:

El problema para establecer la naturaleza y la denominación del conflicto en México se complica al tener que caracterizar a los cárteles y establecer sus propósitos, ya que se trata de grupos claramente criminales sin agenda política, sin demandas hacia el Estado y sin agravios históricos que los hayan motivado. No se puede, por ejemplo, hablar de una guerra civil o de una insurgencia. Independientemente de que la existencia del crimen organizado se pueda vincular con la debilidad del Estado y con la pobreza en algunas regiones del país, en definitiva, la motivación central y única de los grupos criminales es la codicia y el enriquecimiento ilícito. (p. 13)

Por su parte, “los funcionarios del gobierno mexicano han rechazado siempre el término insurgencia, argumentando que los cárteles no tienen ningún programa político, y descartan cualquier opinión de que México está en un conflicto armado. Sin embargo, dicen que algunos ataques, tal como cuando hombres armados arrojaron granadas contra civiles, deben ser definidos como terrorismo. “Hemos tenido algunos casos de actos de terror, sin duda”, expresó el último Secretario de Gobernación de Calderón, Alejandro Poiré” (Crisis Group, 2013, p. 9).

En contraste con esas posturas, Andreas Schedler (2014a, 2014b) ha planteado explícitamente que México se encuentra en una guerra civil. En su opinión “desde hace más de una década, el país está sumergido en una nueva guerra civil. No es una guerra por el Estado ni por ideología. Es una guerra civil de las llamadas “nuevas” que se libran por ganancias materiales, no por motivos políticos. Y es una guerra que son muchas guerras. Una guerra opaca donde conviven, se mezclan y se refuerzan la violencia criminal de empresas ilícitas y del Estado, la violencia entre organizaciones criminales y dentro de las mismas y la violencia ejercida contra combatientes y contra la población civil” (Schedler, 2014b, p. 10).

La violencia entre los cárteles del narcotráfico que se ha desarrollado en México<sup>36</sup> puede considerarse como un conflicto no estatal, ya que de acuerdo a la definición generada por el *Department of Peace and Conflict Research*, de la Universidad de Uppsala, *non-state conflict*<sup>37</sup> éste puede definirse como: “el uso de la fuerza armada entre dos grupos armados organizados, ninguno de los cuales es el gobierno de un Estado, lo que se traduce en al menos 25 muertes en combate en un año”. Sin embargo, en el caso específico del conflicto que se vive en México también participa el Estado en contra de los cárteles del narcotráfico y, al mismo tiempo, esta violencia entre cárteles, así como entre éstos y el Estado, ha generado una crisis de inseguridad que ha repercutido directamente en la seguridad y derechos de gran parte de la población civil.

Por tanto, para los fines de este trabajo se considera que México no enfrenta una guerra insurgente o una guerra civil, se enfrenta a un conflicto criminal que involucra, tanto las disputas entre organizaciones criminales como del Estado frente a estas. Tener claridad sobre el hecho de que en México hay un conflicto criminal resulta relevante al momento de evaluar la estrategia de supresión de objetivos de alto valor o de blancos

36 De acuerdo a información del UCDP Conflict Encyclopedia de la Universidad de Uppsala: “Mexico has also experienced non-state conflict, primarily in the form of powerful criminal cartels fighting each other for dominance. Since 2006, the Mexican Government has aggressively targeted Mexican drug cartels using both civilian and military forces. The period between 2006 and 2011 saw a dramatic surge in the levels of non-state conflict, primarily in the form of powerful criminal cartels fighting each other for dominance of drug trafficking routes to the United States”. Disponible en: [http://www.ucdp.uu.se/gpdata-base/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central\\_Americas](http://www.ucdp.uu.se/gpdata-base/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central_Americas) Consultado el 5 de julio de 2019.

37 Definitions <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Negotiation> Consultado el 7 de Mayo de 2019.

prioritarios, ya que en otros contextos esta ha sido empleada en una lógica distinta a la criminal, es decir, ha sido implementado bajo contextos de lucha contraterrorista y contrainsurgente (AlQaeda en Afganistán, FARC-EP en Colombia).

### 3. Algunas hipótesis que se han propuesto para explicar la violencia generada por el crimen organizado en México 2000-2016

Entre los resultados de la revisión de literatura está la identificación de cinco grupos de hipótesis que buscan explicar el incremento de la violencia en México. De manera sintética estas hipótesis sobre la violencia en México son las siguientes:

El incremento de la violencia se relaciona con la transición política y alternancia, en el sentido en que el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema más plural afectó los acuerdos existentes entre los cárteles del narcotráfico y las redes de protección existentes generando una mayor competencia entre los cárteles (Astorga (2005, 2007) Snyder y Durán (2009), Chabat (2015)).

La violencia se explica como resultado de la declaración de “guerra” que hizo el Estado mexicano en contra del crimen organizado y su estrategia de desmembramiento de los cárteles mediante la captura de sus líderes, lo cual ha derivado en la fragmentación y lucha entre cárteles (Guerrero, 2009; Villalobos, 2010; Palacios y Serrano, 2010; Schedler 2014).

La violencia se explica por factores exógenos, tales como: el impacto que el combate al narcotráfico ha tenido en Colombia o el impacto que ha tenido para el mercado de la cocaína, el incremento en los decomisos en ese país y la ubicación geográfica de México respecto a Estados Unidos (Bagley, 2013; Hope, 2013; Mejía, 2012).

La violencia es más que la simplificación de la “colombianización de México”, ya que, en su opinión, hay diferencias considerables entre la realidad mexicana y colombiana, aunque reconocen que la experiencia de ese país le puede brindar algunas lecciones a México; (Bagley 2009, 2014,

2016; Palacios y Serrano 2010; Christopher, Clarke y Serena, 2014).

Con una perspectiva institucionalista, la violencia es la expresión de diversos vacíos de poder y de fallas institucionales y de regulación judiciales (Buscaglia, 2013)

Las hipótesis mencionadas, aunque no son las únicas que han buscado explicar el fenómeno de la violencia que actualmente se vive en México, a juicio de los autores de este capítulo son las agrupas las tendencias más significativas. Tampoco se encuentran contrapuestas entre sí, de hecho, varios de los investigadores comparten algunos de los postulados planteados.

## 4. Una década de la escalada de la violencia en México

Las disputas al interior y entre cárteles por el control de las rentas que genera el narcotráfico ocasionaron una gran crisis de violencia e inseguridad en varias entidades del país. A partir del año 2007 se presentó un aumento en la violencia<sup>38</sup>, expresada en el número de homicidios dolosos, la cual alcanzó sus puntos más álgidos en los años de 2011, 2017 y 2018 (ver figura 1).

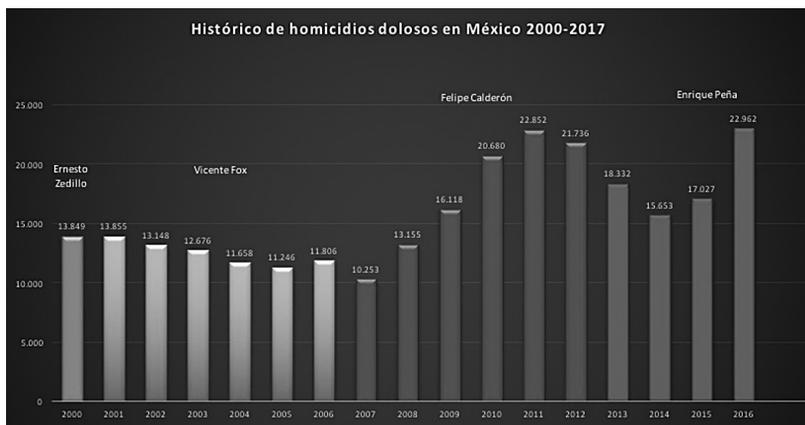
En opinión de Guillermo Valdés, ex director del CISEN, “la mayoría de los asesinatos no fueron causados por la “guerra” entre el gobierno de Felipe Calderón y los narcotraficantes, sino debido a las disputas entre estos”. En el análisis que él presenta encuentra que de los “fallecimientos vinculados al crimen organizado”, entre enero de 2007 y diciembre de 2011, “ocho de cada diez, 82%, que en números absolutos significan 42.440 asesinatos, presentaron características que permiten afirmar que se trató de ejecuciones” (2014, p. 390). Por tanto, Valdés considera que

---

38 De acuerdo con la administración de Calderón alrededor del 90% de las muertes relacionadas con la guerra en contra del crimen organizado durante la segunda mitad de la década pasada fue resultado de las disputas entre organizaciones criminales. En otras palabras, la mayoría de los asesinatos fueron el resultado de la lucha entre bandas criminales y la competición por territorios y mercados. Sin embargo, hay un consenso respecto a que la espiral de violencia en la cual entró México fue impulsada por la aparición de un nuevo jugador en el mundo del crimen organizado, especialmente a comienzos del 2000: los Zetas (Chabat, 2015: 103-104).

este dato “define con claridad el principal fenómeno que produce la violencia; es decir, la causa inmediata de los homicidios han sido los conflictos internos entre diversas organizaciones criminales” (2014, p. 389) y no la intervención gubernamental.

**Figura 1.** Número de homicidios dolosos en México 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, para otros especialistas “el aumento en los homicidios en México fue el talón de Aquiles de la estrategia del presidente Calderón porque tiene mayor impacto sobre la sociedad, ya que incrementa la percepción de inseguridad. En los últimos siete años los cárteles del narcotráfico empezaron a utilizar métodos de violencia cada vez más extremos y visibles, convirtiéndose en una constante el desmembramiento y la exhibición pública de los cadáveres de sus víctimas. Aun cuando son ellos los que perpetran la gran mayoría de los homicidios relacionados con este tipo de violencia, en los últimos dos años las víctimas de la sociedad civil son cada vez más” (Benítez y Rodríguez, 2012). Además de esto se han venido incrementando las desapariciones forzadas, el reclutamiento de menores de edad por parte de las organizaciones criminales y el desplazamiento forzado de poblaciones enteras.

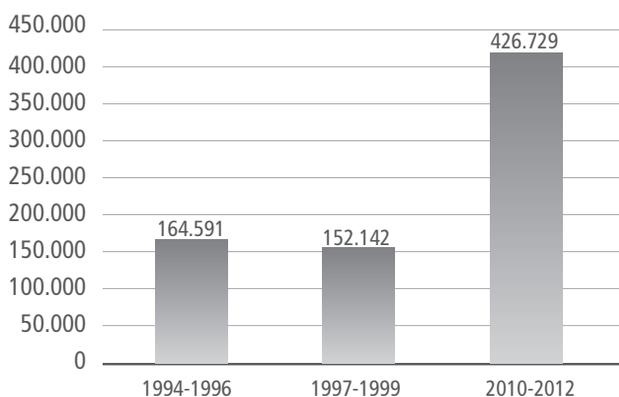
Hay evidencia que muestra que diversos factores como: la fortaleza de las organizaciones criminales, las guerras entre cárteles por el control del territorio y la disputa por el mercado del tráfico de drogas hacia Estados Unidos de América iniciaron mucho antes de la declaración de guerra hecha por el presidente Calderón (Crisis Group, 2013; Hernández, 2014; Bailey, 2014). A continuación, se citan algunos acontecimientos relevantes que evidencian que la descomposición en materia de seguridad se venía gestando previamente al año 2006.

En opinión de Bagley:

Desde los años ochenta, ciertas organizaciones adquirieron suficientes recursos económicos y olfato político para corromper a múltiples gobiernos municipales, varios gobiernos estatales y agencias federales clave (...) A comienzos del año 2000, las organizaciones del narcotráfico más poderosas habían acumulado tantos miembros, armamento, movilidad y liderazgo como para desafiar e intimidar a las fuerzas policiales municipales y estatales, sobre todo en zonas de producción de drogas y a lo largo de las principales rutas de contrabando en los estados del norte del país. La ominosa novedad era que algunas organizaciones de traficantes de drogas se mostraban cada vez más dispuestas a retar al Ejército, último muro de protección del Estado mexicano. (2014, p. 16)

Según información del *Background Report: Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in México*, realizado por el *Crisis Group* (2013) “la violencia de los cárteles comenzó a escalar en el 2004, cuando Vicente Fox era presidente e inmediatamente después de que expirara la legislación sobre la prohibición doméstica de armas de asalto en Estados Unidos”. Es decir, la escalada de violencia se presentó desde la administración anterior a la de Felipe Calderón y tal parece que factores exógenos como el fin de la prohibición de la venta de armas (ver figura 2) de asalto en Estados Unidos también son parte de las causas que incidieron en la dimensión que ha tomado la violencia criminal en México.

**Figura 2.** Número de armas de fuego traficadas hacia México desde Estados Unidos



Fuente: Realizado con base en Índice de Paz en México 2014. Institute for Economics & Peace, p. 50.

Además, la situación geopolítica de México, al ser vecino del país con mayor número de consumidores de cocaína y metanfetaminas, hace que los incentivos que tienen los cárteles criminales de tráfico de drogas para continuar sus actividades ilícitas sean altos. Sin embargo, pese a que este es un problema binacional, la mayor parte de los costos humanos, sociales y de seguridad los ha asumido México. Algunos datos que sirven para ilustrar las externalidades del incremento en la violencia y el deterioro en la seguridad que se ha dado en México durante los últimos años se pueden obtener del informe del Índice de Paz en México (2013), en el cual se señala lo siguiente:

En el 2012 hubo en el país 32 homicidios por cada 100,000 habitantes. El número de armas de fuego introducidas ilegalmente a México aumentó en gran medida durante la última década, siendo casi tres veces más alto en el periodo 2010-2012 que el comprendido entre 1997 y 1999. El indicador de delitos cometidos con armas de fuego —que mide el número de delitos que implican el uso de una de estas armas— aumentó en forma importante: la tasa por cada 100,000 habitantes se incrementó 117% durante los últimos 10 años. El financiamiento federal a las fuerzas policiales estatales, conocido como Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP),

se ha elevado 190% desde 2003. El impacto económico de la violencia es equivalente al 27.7% del Producto Interno Bruto de 2012 (2013, p. 4).

## 5. La respuesta de la administración de Vicente Fox

En el 2000, el candidato del PAN Vicente Fox ganó la presidencia y usó a las fuerzas armadas en una estrategia de “decapitación” de las organizaciones del narcotráfico (Bailey, 2014). Esto indica que la estrategia de blancos prioritarios no tuvo sus orígenes en la administración de Felipe Calderón sino en la de su antecesor. Sin embargo, su implementación no coadyuvó al debilitamiento de organizaciones criminales como los cárteles de Sinaloa, de Tijuana o del Golfo, incluso pareciera que exacerbó las disputas territoriales entre estos. Si bien es cierto que los factores exógenos mencionados anteriormente han tenido un importante peso en las causas de la violencia en México no se pueden dejar de mencionar factores como: la improvisación que los gobiernos del Partido Acción Nacional hicieron para enfrentar un tema tan complejo, los vacíos institucionales que existen en México y la gran responsabilidad que los gobiernos estatales y municipales han tenido en la penetración de las instituciones y la captura de algunas de estas, incluidas las fuerzas de seguridad pública, por parte del crimen organizado. Al respecto el especialista en temas de seguridad Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, considera que:

El problema de la inseguridad en México se agravó al usar toda la fuerza del Estado con poca inteligencia para combatir a algunos cárteles de droga. De una forma muy contundente coincide con un problema estructural que es que los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de atender el 80% de los delitos del fuero común, y con la oleada de violencia que desata, por un lado, los cárteles para seguir controlando territorios o para disputarse territorios, la violencia se triplicó porque los gobiernos estatales sus aparatos de seguridad y de justicia no estuvieron a la altura de la nueva circunstancia de violencia que se veía para el país. Entonces, fue muy fácil para los gobiernos estatales el pedir operativos conjuntos para con fuerzas estatales, fuerzas armadas y la policía federal, para, de manera temporal,

resolver los problemas de violencia que se desataban en los cárteles. Ese para mí es el principal problema o son los orígenes estructurales de la violencia que se desató en el país. (2016)

Una evidencia de que la corrupción continuó después de la salida del PRI de la presidencia, es el hecho de que, durante la administración panista de Vicente Fox, el Chapo Guzmán escapó por primera ocasión de una cárcel de máxima seguridad, con lo cual recuperó su rol de liderazgo en el cártel de Sinaloa. También fue por aquellos años que “el cártel del Golfo, liderado por Osiel Cárdenas Guillén, contrato a desertores de la élite militar mexicana (los denominados Zetas) para servir como sicarios armados. El cártel del Milenio se formó en Michoacán, en tanto los conflictos entre organizaciones rivales se exacerbaban” (Bailey, 2014, p. 160). Ante la creciente violencia, en 2005 el gobierno de Vicente Fox puso en marcha en varias ciudades los operativos denominados “México Seguro” (Calderón, 2014).

## 6. La respuesta de la administración de Felipe Calderón

Como se ha mostrado la amenaza a la seguridad que representaba el fortalecimiento y expansión del crimen organizado fue una combinación de factores endógenos como los efectos no deseados de la transición política que vivió México a finales del siglo XX, así como de factores exógenos generados en otros países como Estados Unidos (demanda de marihuana, cocaína y metanfetaminas, incremento en el tráfico de armas de asalto hacia México) Colombia (debilitamiento del cártel de Medellín y Cali y la pérdida del control de la producción y tráfico de cocaína frente a los cárteles mexicanos). Las redes de colusión y la corrupción que se gestaron y desarrollaron durante setenta años de gobiernos del PRI mutaron y dejaron de estar contenidas por ciertos pactos establecidos con actores políticos y agencias de seguridad de todos los niveles de gobierno mexicano e incluso con la complacencia de agencias de seguridad internacionales (v.g. en el caso Irán-Contras).

Por tanto, las administraciones post-PRI recibieron como herencia una bomba de tiempo que en cualquier momento estallaría, pues la captura del Estado por parte de las organizaciones criminales continuaría incrementándose. De hecho, muchas de las redes de corrupción e impunidad, ya fuera por intimidación o por cooptación, al interior de las agencias de seguridad como las gestadas durante la extinta Dirección Federal de Seguridad, continuaron operando en instituciones como la Procuraduría General de la República, en la Agencia Federal de Investigaciones, luego Policía Federal Preventiva, e incluso al interior del Ejército mexicano (por ejemplo, la desertión de ex militares para servir al cártel del Golfo bajo la denominación de los Zetas). La enfermedad estaba presente y, sin duda, el Estado tenía la obligación de combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de la sociedad mexicana. Sin embargo, durante la campaña de Felipe Calderón a la presidencia de México este no fue un tema central de su agenda, solamente, tras la crisis de legitimidad que enfrentó como resultado del proceso electoral más cerrado en la historia de México, el combate al crimen organizado paso a ser el tema central de su administración. Por eso, los cuestionamientos que se hicieron a su política de seguridad y la percepción de que el Estado mexicano emplazó una lucha improvisada contra el crimen organizado.

Analistas (Guerrero, 2011; Schedler, 2014) han considerado que ante la crisis de legitimidad con que llegó Felipe Calderón a la presidencia, este buscó legitimarse ante la sociedad emprendiendo una lucha frontal contra el crimen organizado, la cual se implementó sin un adecuado diseño y evaluación de los impactos sociales y económicos que se generarían. Este notorio fortalecimiento de la lucha frontal del Estado mexicano en contra de diferentes grupos del crimen organizado tuvo como consecuencia una escalada sin precedentes en la violencia en distintas regiones del país, lo cual ha tenido fuertes repercusiones para la seguridad de la población civil y un alto costo en vidas humanas<sup>39</sup>. Ante

---

39 “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”. En: Revista Proceso. 13 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=348816> Consultado el 29 de junio de 2019.

esta coyuntura crítica, durante la administración de Felipe Calderón el esfuerzo emprendido para restablecer la seguridad en el país se centró en aspectos, tales como: acotar las capacidades operativas de los grupos delictivos, escalar las capacidades de las instituciones policiales y de procuración de justicia, así como reparar en parte el tejido social, especialmente en las zonas más afectadas por la criminalidad. Precisamente hacia allá se orientó la “Estrategia Nacional de Seguridad”, organizada en tres grandes ejes:

1. La contención y debilitamiento de las organizaciones criminales,
2. La depuración y el fortalecimiento de las instituciones y las dependencias responsables de la seguridad y la justicia, y
3. La reconstrucción del tejido social (Calderón, 20:41).

Por tanto, la política de seguridad implementada por Felipe Calderón “aceleró de manera significativa el combate del Estado a las organizaciones de traficantes de drogas. Hacia el final del 2008, desplegó 45.000 soldados y policías federales en las regiones prioritarias. Los grupos de narcotraficantes intensificaron sus propios conflictos, con particular intensidad en Chihuahua, Sinaloa, Baja California y Nuevo León. Los Zetas rompieron su vínculo con el cártel del Golfo y se expandieron rápidamente” (Bailey, 2014, p. 161). “Calderón supervisó incautaciones récord de cocaína, metanfetaminas y dinero proveniente de la droga, mientras que las fuerzas de seguridad capturaron o mataron a 25 de los 37 jefes más requeridos por la justicia de los cárteles. No obstante, la violencia entre los grupos criminales rivales y las fuerzas de seguridad se disparó rápidamente, mientras que el Ejército, una de las instituciones más respetadas de México, se convirtió en objeto de escrutinio por extensos abusos contra los derechos humanos” (Crisis Group, 2013).

## 7. La estrategia de blancos prioritarios (objetivos de alto valor) como parte de la estrategia nacional de seguridad

Una de las principales estrategias, relacionadas con el primer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad (que es el que interesa para esta investigación), consistió en buscar la detención o supresión de los principales líderes y lugartenientes de los cárteles. Para ello, se establecieron incentivos económicos (recompensas) que llevarán a la captura de los blancos prioritarios establecidos. De acuerdo con el presidente Felipe Calderón el objetivo de esta estrategia era que “mediante las acciones operativas y de inteligencia se buscó debilitar la estructura de todas las organizaciones criminales sin distinción [...] Así pues, la política de contención y debilitamiento de las organizaciones criminales tuvo importantes vertientes. Por una parte, acabar con la impunidad con que dichas organizaciones violaban las leyes federales y debilitarlas en sus capacidades de fuego, operativas y financieras” (2014, pp. 43-45). Vertientes que tal parece no se lograron.

La lista de 37 blancos prioritarios apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 23 de marzo de 2009, acuerdo A/123/09 de la Procuraduría General de la República. En este acuerdo se establecieron recompensas de 15 y 30 millones (pesos mexicanos), respectivamente, para quienes brindaran información que ayudara a la captura de los líderes y lugartenientes de las siguientes organizaciones criminales: 1) Cártel del Golfo-Zetas, 2) Cártel del Pacífico, 3) Cártel Beltrán Leyva, 4) Cártel de los Carrillo Fuentes, 5) Cártel de la Familia y 6) Cártel de los Arellano Félix.

**Figura 3.** Lista de 37 blancos prioritarios publicada en el Diario Oficial de la Federación (acuerdo A/123/09)

• Heriberto Lazcano Lazcano	• Nazario Moreno González
• Jorge Eduardo Costilla Sánchez	• Servando Gómez Martínez
• Ezequiel Cárdenas Guillén, alias 'Tony Tormenta'	• José de Jesús Méndez Vargas, alias 'el Chango'
• Miguel Angel Treviño Morales	• Dionisio Loya Plancarte
• Omar Treviño Morales	• Teodoro García Simental, alias 'el Teo'
• Iván Velázquez Caballero, alias 'el Talibán'	• Fernando Sánchez Arellano, alias 'el Ingeniero'
• Gregorio Saucedo Gamboa	• Sigifredo Nájera Talamantes
• Joaquín Guzmán Loera o Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, alias 'el Chapo'	• Ricardo Almanza Morales
• Ismael Zambada García, alias 'el Mayo'	• Eduardo Almanza Morales
• Ignacio Coronel Villarreal	• Raymundo Almanza Morales
• Juan José Esparragoza Moreno, alias 'el Azul'	• Flavio Méndez Santiago
• Vicente Zambada Niebla, alias 'el Vicentillo'	• Sergio Peña Solís o René Solís Carlos
• Arturo Beltrán Leiva	• Raúl Lucio Fernández Lechuga, alias 'el Lucky'
• Mario Alberto Beltrán Leyva o Héctor Beltrán Leyva, alias 'el General'	• Sergio Enrique Ruiz Tlapanco
• Sergio Villarreal Barragán	• Francisco Hernández García, alias 'el 2000'
• Edgar Valdez Villareal, alias 'la Barbie'	• Alberto Pineda Villa
• Vicente Carrillo Fuentes, alias 'el Viceroy'	• Marco Antonio Pineda Villa
• Vicente Carrillo Leyva	• Héctor Rueda Ríos
	• Juan Pablo Ledezma o Eduardo Ledezma

Fuente: Expediente de Recurso de revisión No. 4728/11 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Esta estrategia enfocada en golpes contra los líderes de las organizaciones criminales no es nueva. De hecho, en casos como Irak y Afganistán agencias estadounidenses de inteligencia implementaron esta estrategia, catalogada como supresión de objetivos de alto valor (el término en inglés *high-value target*, empleado para identificar a individuos cuya detención es prioritaria), la cual logró inhibir la actividad de varios líderes, se recolectó información precisa sobre la ubicación de otros miembros y el funcionamiento de células operativas importantes, y con ello se logró la dislocación de una parte sustancial de la estructura de Al Qaeda (Arnaud, 2013). Sin embargo, en los casos señalados esta estrategia se implementó bajo una lógica contraterrorista o contrainsurgente que no necesariamente responde a las exigencias que la lucha contra los cárteles mexicanos requiere.

Al respecto, en opinión de un integrante de la Policía Nacional de Colombia, “los objetivos de alto valor tienen más impacto mediático y electoral que resultados reales en el combate al narcotráfico (2016)”. Así mismo, considera que la estrategia de objetivos de alto valor “funciona para contextos de conflicto con organizaciones armadas tipo FARC-EP y cuando esta es empleada de manera quirúrgica”, sin embargo, para el caso de las organizaciones criminales esto genera una especie de “efecto químera, surgen más organizaciones como resultado de la fragmentación generada y de la disputa por el control de la organización” (2016).

Arnaud (2013) señala que durante la década de los años noventa, en Colombia se implementó “una estrategia similar con buenos resultados: se habían desmantelado las estructuras operativas de los cárteles de Cali y Medellín tras la detención de miembros clave del primer y segundo escalafón de las organizaciones. El narcotráfico no había cesado en Colombia, pero la amenaza que los dos mega cárteles representaban para el Estado se había eliminado definitivamente” (p. 24). No obstante, hasta el momento, los cárteles mexicanos no han entrado en una confrontación directa con el Estado mexicano como la que, en su momento, declaró abiertamente Pablo Escobar en Colombia, por lo que esta estrategia se enfrenta a un contexto organizacional distinto.

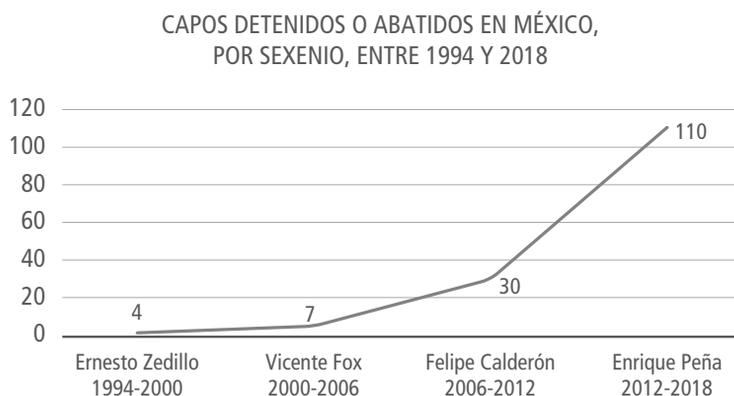
En los últimos años se ha hablado mucho de las similitudes que presenta el caso mexicano frente a Colombia en los años noventa. Sin duda el caso colombiano presenta procesos de aprendizaje que deben considerarse, pero sin caer en simplificaciones. Si bien hay elementos en común producto de la transnacionalización de las prácticas criminales de las organizaciones delictivas de ambos países, México y Colombia presentan características que lo diferencian, por ejemplo: las lógicas de un Estado Unitario son diferentes a las de un Estado Federal, el Estado mexicano no se ha enfrentado un conflicto armado contra un grupo insurgente (FARC-EP) que implique los retos que esto ha presentado para el Estado colombiano, también la situación geopolítica y la relación respecto a Estados Unidos de América es muy diferente e incluso hay que considerar que la presencia institucional y territorial del Estado mexicano históricamente ha sido más amplia que la del Estado colombiano.

## 8. El papel de Estados Unidos en la estrategia de blancos prioritarios

Aunque, la mayoría de las agencias oficiales de seguridad en México no reconocen de forma explícita, el aporte y la cooperación que han recibido por parte de agencias estadounidenses es innegable que las agencias como la DEA y el FBI han desempeñado un papel relevante en el diseño de la estrategia de capturas relevantes (también conocida como de blancos prioritarios o supresión de objetivos de alto valor) en México y en labores de inteligencia conjunta para la captura de los principales líderes del narcotráfico; por ejemplo, en la segunda captura de Joaquín Guzmán Loera<sup>40</sup> “El Chapo”.

También en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se le dio continuidad a esta política y se establecieron 122 blancos prioritarios, algunos de los cuales se retomaron de la lista del sexenio anterior. Al final de la administración de Peña Nieto se informó que se habían dado de baja 110 de los 122 objetivos (PGR, 2016 y Sexto Informe de Gobierno, 2018). [Ver figura 4]

**Figura 4.** Capos detenidos o abatidos en México entre 1994 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial.

40 Aranda, Jesús, *DEA utilizó drones para capturar a “El Chapo”*. 24 de febrero de 2014. En: La jornada Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/24/politica/002n1pol> Consultado el 20 de julio de 2019.

A fin de ahondar en la cuestión de la cooperación bilateral México-Estados Unidos, en una de las entrevistas<sup>41</sup> realizadas, se preguntó sobre la influencia que las agencias de seguridad e inteligencia estadounidenses han ejercido en el tema de blancos prioritarios, a lo que el entrevistado respondió lo siguiente:

Mira, al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto se cortaron muchas líneas de comunicación con las agencias de inteligencia de los Estados Unidos, entonces, por lo que yo sé, tuvieron poco que incidir en la elaboración de esta metodología. Esta estuvo a cargo de Ulises Rendón, en su momento, con Roberto Campa en Gobernación, y creo que donde han, que yo conozco, participado con mayor claridad estas agencias son en el ámbito local. Yo conozco al menos dos agencias o tres oficinas de que tiene agregadurías aquí en México que están en estrecha colaboración con los gobiernos estatales. Yo te diría, la DEA obviamente, la ATF la agencia del control de las armas, el tabaco y el alcohol, que les preocupa el tema de tráfico de armas a México y explosivos y el tercero la oficina del agregado militar de los Estados Unidos, creo que ellos participan en diálogos con gobiernos estatales obviamente con el gobierno federal, pero esta colaboración se redujo cuando se quiso crear la famosa ventanilla única de diálogo en materia de seguridad, a través de la Secretaría de Gobernación, esto rompió mucho el diálogo que tenían estas agencias, esto molestó mucho en Washington, al Departamento de Estado obviamente, pero también es una realidad que las agencias americanas con el gobierno del presidente Calderón tenían manos libres para tener diálogo directo con sus contrapartes en el gobierno de Felipe Calderón. Entonces, y a veces se generaba desorden. Creo que no llegamos al nivel de desorden que se vio en los años ochenta entre la pugna de la DEA y de la CIA por el tema del tráfico de drogas y con el caso Irán-contra, pero sí, creo que poco han incidido, poco incidieron en los primeros años. Me parece que un punto de quiebre fue la fuga del Chapo Guzmán, ahí creo que las agencias de inteligencia tuvieron que aflojar y más que incidir en estos objetivos prioritarios se enfocaron en aprehender al Chapo Guzmán y ahí claramente, y si se sabe, que la información satelital que proveía la DEA a la Secretaría de Marina fue crucial para las dos últimas recapturas del Chapo.

---

41 Entrevista 3.

## 9. Análisis de estrategia de blancos prioritarios

Como se mencionó, la política de blancos prioritarios fue parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Sin embargo, esta estrategia no es nueva, ya que esta se implementó, así sea de manera poco visible, desde la administración de Vicente Fox (2000-2006). Esta estrategia también continuó siendo parte importante de las acciones de combate al crimen organizado durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Sin embargo, es pertinente destacar que fue durante la administración de Felipe Calderón que esta estrategia fue implementada con mayor racionalidad y de forma más transparente y pública. En contraste con la administración de Fox, en la que ni siquiera se hicieron públicos los blancos prioritarios y el descabezamiento de los líderes de los cárteles no parece haber seguido determinada racionalidad. Por su parte, en la administración de Peña Nieto, si bien se establecieron 122 objetivos prioritarios, este listado no se hizo público y, por tanto, no se hizo de forma transparente, ni con una visión de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. En cuanto a los criterios usados para el diseño e implementación de esta estrategia un exfuncionario federal en áreas de seguridad se le preguntó sobre cuáles fueron dichos criterios, a lo que respondió lo siguiente:

De entrada, de las que se tenía conocimiento obviamente de su existencia se incluyeron por lo menos a tres personas por cada una de las organizaciones. Más bien el criterio justamente de la peligrosidad de las organizaciones o de la violencia que generaban no fue para determinar si se incluían a unas u a otras sino para definir el número de blancos dentro de cada una de las organizaciones. Y obviamente se fueron haciendo los ajustes. En 2009, por ejemplo, aparecían como el Cártel del Golfo muchos de los integrantes de los Zetas, después del 2010, que viene la ruptura, ya se hace la distinción de cada organización criminal. (2006)

Una cuestión que puede considerarse como positiva es que está ha sido una política transexenal, incluso con la alternancia que se dio en

2012, con el paso de una administración panista a una priista. La continuidad en esta estrategia, aunque con diferencias, se corrobora con lo señalado por el mencionado exfuncionario federal, quien señaló lo siguiente:

Evidentemente ha habido una continuidad. En la administración 2006-2012 se determinó una lista que se publicó en el diario oficial de la federación, en 2009, donde se definieron 37 blancos prioritarios en distintos niveles, desde lugartenientes regionales, lugartenientes locales, hasta los jefes máximos de cada organización criminal. Se definió justamente esta lista, se determinaron ciertos montos de recompensas por cada uno de estos y se lograron bastantes avances en la detención de estos mismos. En la actual administración se determinó una lista más extensa de 122 personas y de 122 presuntos criminales de todas las organizaciones criminales. La diferencia es que esta lista no se publicó en el diario oficial de la federación, no se ofreció recompensa por estas personas y de hecho no se ha sabido en su totalidad cuales son las 122 personas ni el rango de cada una de estas que se consideraron sino conforme se han ido llevando a cabo las detenciones o las neutralizaciones. Entonces más o menos hasta ahora se ha podido saber que se han detenido poco más de 90 personas determinadas como blancos prioritarios en la actual administración, pero no se sabe a ciencia cierta cuál es el resto, ni cuáles fueron los criterios para determinar que esos eran los más relevantes. (2016)

En lo que se refiere a la evaluación gubernamental de los resultados de esta política no se encontró información disponible, salvo artículos específicos por parte de algunos funcionarios federales de la administración de Calderón (v.g. Alejandro Poiré, quien se desempeñó como Secretario de Gobernación), no se conocen ejercicios de evaluación gubernamental sobre los efectos deseados y los efectos no deseados que la estrategia de blancos prioritarios ha generado. La mayoría de los estudios que se han realizado provienen de la academia (Signoret, 2011; Calderón, et. al. 2015; Atuesta y Ponce, 2016) o de algunos analistas o consultores en materia de seguridad (Guerrero, 2011). En el caso de los estudios académicos identificados la mayoría son de corte cualitativo (Signoret, 2012; Calderón, 2015; Atuesta y Ponce, 2016).

En cuanto a los resultados y efectos de la estrategia punitiva del gobierno el debate se ha centrado entre quienes consideran que esta disminuye la violencia del crimen organizado y quienes creen que, por el contrario, esta ha fragmentado a las organizaciones criminales y, en consecuencia, exacerbado y dispersado espacialmente la violencia. Los críticos de esta política consideran que la violencia se expandió geográficamente y aumentó como resultado de esta estrategia de desmantelamiento de los cárteles.

Actualmente, se considera que existen alrededor de 15 grandes cárteles y alrededor de 80 células delictivas operando en todo el territorio mexicano<sup>42</sup>. Las principales organizaciones criminales identificadas son: Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), el Cártel de Sinaloa, el Cártel de Santa Rosa, Los Zetas, el Cártel del Noreste, el Cártel del Poniente, el Nuevo Cártel de Juárez y el Cártel del Golfo, Los Viagra, el Cártel de Tijuana Nueva Generación, Los Arellano Félix, La Familia, Los Beltrán Leyva, el Cártel Independiente de Acapulco y el Cártel Nueva Plaza.

La fragmentación de los cárteles es considerada como un reflejo de la poca efectividad que la política de blancos prioritarios ha tenido, lo cual, incluso, ha favorecido el surgimiento de nuevos grupos que se disputan los vacíos de poder y las rutas del narcotráfico (Bagley, 2014). Esto porque los cárteles modificaron su comportamiento como respuesta a la estrategia de blancos prioritarios y de extradiciones implementada por el gobierno federal, lo que derivó en el incremento de la violencia y su dispersión territorial (Villalobos, 2010; Guerrero, 2011; Schedler, 2014a). En opinión de Arnaud (2013), la estrategia de supresión de objetivos de alto valor presenta fallas de concepción y de ejecución que derivaron en las fallas que se han presentado. Para Eduardo Guerrero (2011), desde 2007, la violencia se ha expandido geográficamente y ha ido en aumento como resultado de la estrategia del gobierno federal centrada en el desmantelamiento de los cárteles. Sin embargo, Guerrero considera que

---

42 Muedano, Marcos. "Dominan 80 células del narco en México, operan seis cárteles". 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/dominan-80-celulas-del-narco-en-mexico-operan-seis-carteles/1280724> Consultado el 5 de julio de 2019.

la fragmentación de las organizaciones mayores expande la violencia a nuevos municipios<sup>43</sup>.

Junto con la violencia crece la delincuencia: la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas, el narcomenudeo (..) A diferencia de los cárteles, las organizaciones menores no poseen los contactos ni la infraestructura logística para traficar drogas a Estados Unidos, lo cual propicia que emprendan negocios ilícitos menos redituables. (Guerrero, 2019)

También se ha generado el denominado “efecto cucaracha” (Bagley 2014, 2016), consistente en el desplazamiento territorial de los cárteles como parte de su estrategia de sobrevivencia y adaptación. De hecho, la influencia de los cárteles mexicanos se ha expandido al sur de Estados Unidos y a países centroamericanos como Belice, Guatemala y Costa Rica.

Además, la expansión de la violencia ha ido de la mano con la diversificación de las actividades depredadoras y extractivas<sup>44</sup> por parte de las organizaciones menores que se han reproducido como resultado de la fragmentación de los grandes cárteles del narcotráfico. Incluso se incrementó notablemente el robo de combustible por parte de particulares que extraen ilegalmente el combustible de los ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), lo cual se ha convertido en uno de los principales problemas de seguridad. Otro ejemplo de diversificación de actividades ilegales es el tráfico ilegal de hierro con destino a China que se ha detectado en los estados de Michoacán y Jalisco. Solamente en una operación fueron decomisadas 119 mil toneladas de mineral con un valor de 15 millones de dólares (Otero, 2013).

---

43 A la fragmentación de organizaciones criminales ha seguido un proceso de dispersión —y consecuente expansión— geográfica de la violencia, lo que implica nuevos desafíos para contenerla o disminuirla. Esto plantea un reto formidable a los gobiernos estatales y municipales, pues las fuerzas federales se retirarán gradualmente de algunos estados y municipios donde los cárteles no representan más una amenaza a la seguridad nacional, para concentrar sus esfuerzos en combatir a las grandes organizaciones como los cárteles de Sinaloa y del Golfo y Los Zetas. El retiro de los contingentes federales podría propiciar el aumento súbito y masivo de las actividades delictivas del fuero común, dada la flaqueza de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública, procuración de justicia y del ámbito judicial. Guerrero, Eduardo (2011). *La raíz de la violencia*. En: Revista Nexos. Junio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318> Consultado el 6 de agosto de 2019.

44 Le Billon (2009), Fearon (2004) entre otros autores, han planteado la importancia de analizar el tipo de recursos naturales a los que tienen acceso los grupos rebeldes, ya que esto guarda relación con la prolongación de un conflicto. Una cuestión que para el caso mexicano tendría que ser analizada en mayor profundidad.

Estas organizaciones criminales más que disputarle el territorio al Estado buscan eliminar o reducir la interferencia de este en la explotación ilegal que hacen sobre determinados recursos como el hierro o la gasolina<sup>45</sup>. Una prueba de esta fragmentación es que para 2006 eran 6 los principales cárteles en México, en tanto, para el periodo comprendido entre 2007-2009 se tenía un registro de 9 y para 2010 de 12 cárteles. El cártel de Sinaloa es el que presenta una mayor fragmentación, como se puede apreciar en siguiente cuadro.

**Figura 5.** Número de cárteles de tráfico de drogas en México 2006-2010

2006	2007-2009	2010
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
	Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel del Pacífico Sur Cártel Independiente de Acapulco Cártel de La Barbie
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Facción de El Teo	Facción de El Teo
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo
		Zetas
La Flia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia Cártel de Jalisco Nva Generación

Fuente: Guerrero, Eduardo (2011).

Esta fragmentación ha sido interpretada como una expresión de que la estrategia centrada en la captura de los líderes de los cárteles ha

45 En lo que va de este 2014, ladrones en todo México han perforado 2.481 tomas ilegales en oleoductos de la petrolera estatal, un tercio más que en el mismo período de 2013. Petróleos Mexicanos (Pemex) calcula que ha perdido unos 7,5 millones de barriles por un valor de 1.150 millones de dólares. “Más de mil millones de dólares, la pérdida por robo de combustible en México durante 2014”. Septiembre 25 de 2014. Animal Político. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/09/mas-de-mil-millones-de-dolares-la-perdida-por-robo-de-combustible-en-mexico-durante-2014/> Consultado el 5 de noviembre de 2018.

sido poco efectiva y ha conllevado a la fragmentación del poder y al surgimiento de nuevos grupos que se disputan los vacíos de poder y las rutas del narcotráfico. Para Guerrero (2011) los cárteles no decidieron espontánea y sistemáticamente cambiar su forma de operación en 2008, fragmentarse y entrar en guerra. Hubo varios factores que modificaron su comportamiento. La política de arrestos del gobierno federal fue uno de estos factores, pues puso fin a la estabilidad y certidumbre que durante años permitieron que los grandes capos mantuvieran un control firme sobre sus organizaciones y tendieran a privilegiar la negociación sobre la confrontación para resolver sus diferencias. Por tanto, en su opinión la estrategia punitiva del gobierno federal explica – argumentación respaldada con datos estadísticos – la dispersión geográfica y el incremento en el nivel de la violencia.

En un estudio más reciente (Atuesta y Ponce, 2016), los autores identifican la forma en que los arrestos o los asesinatos de integrantes del crimen organizado incrementan la violencia separando los enfrentamientos entre grupos criminales (violencia privada) y la violencia que se produce a través de los homicidios de miembros de las fuerzas gubernamentales (violencia pública). Entre los aspectos relevantes que identifican en su análisis están los siguientes:

1. Los resultados sugieren que las intervenciones gubernamentales que producen muertes en miembros del crimen organizado (en enfrentamientos) tienen efectos diferentes a los que generan los arrestos.
2. La violencia privada se incrementa en el largo plazo cuando aumentan los arrestos.
3. En el corto plazo la violencia privada se incrementa solo cuando hay un aumento en el número de ejecuciones de miembros de la delincuencia organizada.
4. La violencia pública se ve afectada por represalias tomadas por el crimen organizado cuando se incrementan las muertes o arrestos de sus miembros (Atuesta y Ponce, 2016: 30).

Por tanto, concluyen que “Las intervenciones gubernamentales no solo abren la posibilidad de que se produzcan homicidios cuando se implementan, sino que además alientan más homicidios en momentos posteriores como producto de una mayor fragmentación de los grupos criminales y de los actos de retaliación de éstos” (Atuesta y Ponce, 2016, p. 30). Este trabajo, al igual que otros (Calderón, Magaloni, Robles y Díaz, 2015; Atuesta y Ponce, 2016) sólo analizan la estrategia de blancos prioritarios y sus efectos en el aumento de la violencia en el período comprendido entre 2007 y 2012, es decir, durante la administración de Felipe Calderón.

Sin embargo, Patrick Signoret (2011), a través de un análisis de corte cuantitativo, mismo que abarca del período comprendido entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010 (básicamente cubre el período de la presidencia de Calderón), encuentra “evidencia de que la eliminación de jefes narcotraficantes tiene como consecuencia un aumento promedio en la violencia posterior. Sin embargo, la evidencia parece sugerir que no hay ningún efecto significativo en la violencia en los primeros 9 meses después de eliminar a un narcotraficante de alto nivel, asimismo, la evidencia señala que la violencia disminuye en el mes de captura o muerte del criminal, y aumenta en la misma proporción tres meses después” (p. 3).

De acuerdo a los hallazgos de Signoret.

Los resultados del primer modelo señalan sin ambigüedad que, cuando se eliminan jefes narcotraficantes, la violencia promedio en los municipios que estaban bajo su influencia aumenta en todos los periodos posteriores. Sin embargo, estas regresiones parecen mostrar que la violencia no aumenta en el corto plazo sino, posiblemente, varios meses después de la neutralización de los narcos de alto nivel. Los resultados del segundo modelo señalan que los homicidios disminuyen en el mes de la eliminación del líder narco, y vuelven a aumentar – en la misma proporción – tres meses después. (2011, pp. 51-52)

En opinión de Bruce Bagley<sup>46</sup>, en el marco de una entrevista en la

---

46 Como parte de los orígenes de esta investigación y en el marco del curso de Seminario de Investigación se logró concertar una reunión con el Dr. Bruce Bagley, catedrático de la Universidad de Miami, misma que se realizó el 1 de abril de 2016. La importancia de la entrevista es que el doctor Bagley es uno de los especialistas más reconocidos en temas de narcotráfico y seguridad nacional, así como experto en el caso de México.

que se le preguntó su opinión sobre los resultados de la estrategia de blancos prioritarios implementada en el caso mexicano:

La estrategia de cutting of head's no ha cumplido con el objetivo de fortalecer las instituciones de seguridad, ni ha detenido o evitado la producción, tráfico y consumo de drogas. Sin embargo, se pueden encontrar éxitos parciales en esta estrategia; por ejemplo, que el problema del narcotráfico pasó de ser una amenaza a la seguridad nacional a un tema más de seguridad pública.

En contraste, hay posiciones que defienden la política de blancos prioritarios, por ejemplo, algunos funcionarios de la administración de Calderón, quienes, mediante análisis estadísticos, han mostrado que la caída de los capos no necesariamente explica los niveles de violencia y las tasas de homicidio que se generan (Poiré y Martínez, 2011; Sota y Messmacher, 2012). En opinión de Guillermo Valdés (2013), ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, durante la administración de Calderón, la violencia no puede ser explicada solamente como resultado de la intervención del gobierno federal. Al respecto señala:

Se ha argumentado que la estrategia gubernamental es la causa de la violencia, debido a su interés por detener a los líderes, ya que cuando se captura a uno se provoca una disputa en la organización entre quienes aspiran a suceder al detenido. Si bien es cierto que en algunos casos así sucede (hay otros casos en que no ocurre), como cuando, en octubre de 2008, a la captura de Eduardo Arellano Félix siguió un pico de violencia en el último trimestre de ese año; pero también lo es que esos períodos de violencia son cortos, pues una vez resulta la sucesión cesan las hostilidades. Por tanto, para explicar los conflictos de larga duración habría que pensar en otras causas y no sólo en la intervención gubernamental. (p. 403)

[...] Al no reconocer ese hecho (la conversión de la delincuencia organizada mexicana en otra crecientemente violenta producto de factores internos, como su fragmentación y diversificación, y económicos como la evolución del mercado de drogas en Estados Unidos) se recurre a la variable externa más clara y a la mano: la decisión gubernamental de combatirlo, expresada en el despliegue de fuerzas federales. (p. 412)

En opinión de un exfuncionario federal en áreas de seguridad durante la administración de Felipe Calderón, a quien se le preguntó ¿cuál sería tu postura para cuestionar la idea de que la fragmentación de las organizaciones criminales necesariamente se ha transformado en mayor violencia? este mencionó lo siguiente:

No, yo creo que hay mucho debate sobre el impacto en el número de homicidios posterior a la detención o a la neutralización de algún capo o de algún lugarteniente. El problema también es difícil determinar hasta qué momento le puedes atribuir a esa detención el incremento en el número de homicidios. Es decir ¿bastaría con medir dos semanas, tres semanas o hasta seis meses después de la detención? Yo creo que la mayor parte de los estudios por lo menos evalúan un mes y en ese inter no sólo es que ocurran como efectos importantes las detenciones de esos lugartenientes sino también hay decomisos, enfrentamientos entre ellos mismos, traiciones, etcétera. Entonces, justamente por el tipo de fenómeno criminal que se está enfrentando y estudiando es difícil poder ver o determinar, si se incrementó la violencia a partir de alguna detención.

Lo que sí creo, es que, por ejemplo, si tu revisas, efectivamente, ahora hay más organizaciones criminales que en el 2006 pero difícilmente alguien puede decir que la detención del Chapo haya generado, no sólo más violencia, sino que el cártel del Pacífico sea o siga siendo el más importante. Si revisas algo de información vas a darte cuenta que el cártel del Pacífico o de Sinaloa hoy no es más fuerte que en 2006. Se ha visto disminuido efectivamente por las detenciones, pero también por las traiciones y modificaciones al interior de su propia estructura criminal y muestra de ello es que hoy el cártel Jalisco Nueva Generación realmente le está disputando la primacía criminal en operación en el país.

En cuanto a los estudios académicos se refiere, una gran parte de estos coinciden en afirmar que cuando se asesina o captura a líderes en las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad, la violencia tiende a crecer. Aunque dichos estudios predicen que esas intervenciones tienden a incrementar la violencia, sabemos muy poco sobre cómo y por qué ocurre esto (Atuesta y Ponce, 2016). La idea generalizada por académicos y medios periodísticos es que la estrategia de descabezamiento de

las organizaciones es la causa del aumento de la violencia en México, que solo ha incidido en generar una mayor fragmentación y el surgimiento de más organizaciones criminales. Sin embargo, para funcionarios federales (al menos de la administración De Felipe Calderón), la fragmentación de los cárteles puede ser vista, más bien, como una expresión de su proceso de debilitamiento, como en el caso del cártel de Sinaloa, que es el que más se ha fragmentado o el declive que los Zetas han tenido en los últimos años, como consecuencia del abatimiento de sus fundadores y principales líderes.

Por tanto, las relaciones entre las causas (detener o abatir blancos prioritarios) y efectos (fragmentación, dispersión territorial, aumento de la violencia homicida) aún no son del todo claras y son difíciles de generalizar para todas las organizaciones criminales que operan en México, ya que cada una de estas organizaciones tiene sus propias lógicas para responder a los retos que enfrentan cuando sus líderes o principales lugartenientes son capturados o abatidos por las fuerzas federales. Lo anterior evidencia que desde que la política de blancos prioritarios se implementó formalmente, en 2009, se ha asumido, muchas veces de manera acrítica, que esta estrategia sólo ha generado resultados perniciosos como la fragmentación de los cárteles, la diversificación de su involucramiento en otras actividades ilícitas y el aumento de la tasa de homicidios.

Para Gerardo Sánchez Lara, especialista en temas de defensa y seguridad nacional, el descabezamiento no necesariamente desata la violencia. Al preguntársele si ¿consideraba que la estrategia de blancos prioritarios tiene alguna relación con las oleadas de violencia y el aumento en las tasas de homicidio en México? El entrevistado señaló lo siguiente:

Yo creo que hay varios factores que hay que analizar. Y no podemos dar, efectivamente un análisis de bote pronto, es decir, si capturas a uno de estos grandes capos o al número uno de alguno de los cinco principales grupos delictivos inmediatamente se desatará la violencia. No. Hay que conocer un poquito de teoría de grupos subnacionales, de grupos subversivos, guerrilla, de grupos terroristas para saber que cuando se apres a uno de los grandes líderes del comando de una organización que vive en la clandestinidad, los mandos secundarios, las primeras semanas o meses se van a resguardar

porque con la información que se obtiene de atrapar a la cabeza o al segundo se puede conectar con otros nodos de la organización. Entonces, yo por eso he insistido en que la violencia no es inmediata. Lo que sucede es cuando hay un desorden entre estos cárteles o cuando hay la intervención de alguna autoridad local para recomponer el Estado de fuerzas de mercados, de controles territoriales de algunos estos grupos, o existe el interés voraz de algunos de ellos de ingresar a un territorio que consideran estratégico. Ahí creo que es cuando se genera violencia. No por el descabezamiento per se. No. Eso es pensar, es simplificar, que los cárteles de droga mexicanos han copiado mecanismos del pasado como la mafia italiana o los cárteles colombianos. Creo que eso es simplificar. Creo que va más del lado de búsqueda de territorios estratégicos para el control de plazas. No es per se el que se atrape a estas personas y se genere más violencia. Creo que seguir sosteniendo estas hipótesis tiene adeptos, tiene oídos en los medios de comunicación, en análisis periodísticos, pero creo que la situación *es mucho más compleja* (2016).

Lo que resulta evidente de este debate es que hay un divorcio entre los análisis académicos y los de exfuncionarios federales y algunos analistas y consultores. Los primeros encuentran causalidad entre la política de blancos prioritarios centrada en la detención o abatimiento de los líderes o lugartenientes de los cárteles mexicanos y los aumentos en las tasas de homicidio y en la dispersión espacial de la violencia. En tanto, el segundo grupo considera que esto no necesariamente es así y que hacer estas inferencias simplifica un fenómeno por demás complejo y difícil de generalizar a través de análisis estadísticos.

Lo cierto es que la mayoría de los trabajos de corte cuantitativo presentan algunos puntos cuestionables, por ejemplo: 1) carecen de una adecuada contextualización sobre el origen del problema y dan por sentado que el problema de la violencia de los cárteles se generó casi espontáneamente a partir de la declaración de guerra hecha por el presidente Calderón, lo cual no necesariamente fue así; 2) su horizonte temporal se enfoca a lo acontecido entre 2006 y 2012, lo cual no necesariamente concuerda con el inicio de la estrategia de blancos prioritarios en 2009 y tampoco evalúan los años siguientes a la administración de Calderón, pese a que esta política se continuó implementando en la administración de Enrique Peña, así sea de forma poco transparente; 3) en los trabajos

revisados, quizás con excepción del de (Atuesta y Ponce, 2016) se generaliza la forma en que operan y reaccionan las organizaciones criminales frente a la detención o el abatimiento de sus líderes, sin considerar que cada una de estas organizaciones tiene estructuras jerárquicas y lógicas organizacionales diferentes (algunas están integradas por relaciones familiares, otras funcionan bajo lógicas más gerenciales y otras bajo lógicas milicianas).

## 10. Perspectivas sobre la violencia en México durante los próximos años

En opinión de Gerardo Rodríguez, especialista consultado, la violencia en México va a continuar. Al respecto señaló lo siguiente:

Creo que se va a mantener si no se recomponen las instituciones. En términos estructurales y funcionales. Si no tenemos policías que realmente hagan investigación y se incorporen de manera activa al sistema de justicia penal. Si tenemos juzgados que no operan con eficiencia, si tenemos cárceles saturadas, el problema de la violencia en México va para largo. Al menos yo creo que si no hay un trabajo de arreglar “el coche andando” y mejorar las instituciones en términos estructurales y financieros y de funcionamiento, yo no veo que esta oleada de violencia acabe. Pero esto pasa por los gobiernos estatales es lo que yo quiero remarcar. La vulnerabilidad del Estado mexicano está en el ámbito local. Y en el ámbito macro de la seguridad a nivel nacional de las instituciones nacionales de seguridad el problema eterno y el problema estructural es la competencia por el poder político y económico entre los ministerios de defensa, marina, gobernación, la policía federal, la propia procuraduría o nueva fiscalía general de la República, el problema de acceso a recursos y al poder político seguirá marcando los problemas estructurales de violencia y de inseguridad en México”. (noviembre de 2016)

En opinión del exfuncionario público en áreas de seguridad de la administración federal 2006-2012, el escenario previsible es la continuidad de la violencia, al respecto señaló que:

En el corto plazo, cortísimo plazo, de aquí a 2018, que es cuando cambia el gobierno creo que la violencia homicida va a incrementar, insisto va a terminar en números con cifras mayores que el período 2006-2012 y sobre todo te digo porque ya es claro el repunte, ya hubo un rebote de las cifras de homicidios dolosos, y también lo que estamos viendo en los últimos meses es un proceso de reconfiguración de las propias organizaciones criminales. Para que veas que no sólo las detenciones generan incrementos a la violencia, también las liberaciones pueden incrementar la violencia. Ahí está el caso de Caro Quintero que no es casual que desde que haya dejado la cárcel hubo un proceso en lo que fue su zona de operación, que es básicamente Chihuahua, haya un recrudescimiento de la violencia. También casos como Colima están emergiendo también como estados conflictivos está la disputa entre el cártel del Pacífico y el cártel Jalisco Nueva Generación. En Tijuana vemos otra vez enfrentamientos, hay una realineación de las alianzas de las organizaciones criminales, y creo que eso va a volver a incrementar las cifras de la violencia homicida, de las ejecuciones, del saldo de muertos que dejan los enfrentamientos entre estas organizaciones delincuenciales. En ese sentido el panorama en el corto plazo no es muy bueno, y en el mediano y largo plazo pues dependerá mucho también de la estrategia que siga el gobierno que llegué y que entre en funciones en diciembre de 2018. Creo que eso puede tener un impacto, bueno va a tener un impacto para bien o para mal justamente en el fenómeno de la violencia y de la criminalidad en México. (noviembre de 2016)

## 11. Conclusiones

Este trabajo se ha desarrollado en el marco de la comprensión de la criminalidad y conflicto asociado al narcotráfico, como fenómeno sobre el cual gravitan organizaciones criminales transnacionales que se vinculan o relacionan especialmente entre Colombia y México.

A partir de una revisión y contrastación de la literatura sobre el tema y el debate en torno a la causalidad que existe entre la estrategia de blancos prioritarios (descabezamiento de los líderes de las organizaciones criminales mediante su detención o abatimiento) y el aumento en la violencia homicida en México se presenta la crisis de inseguridad que ha venido enfrentando México en la última década y media. La investigación también

se soporta en entrevistas realizadas a funcionarios públicos y especialistas sobre el tema, lo cual permitió conocer con mayor profundidad el contexto del diseño e implementación de esta política, así como los efectos deseados y no deseados que desde la óptica de los entrevistados ha generado esta estrategia. Por ejemplo, se encuentra que los problemas generados por el fortalecimiento y la violencia de los cárteles, si bien se hicieron notoriamente más visibles en la administración de Calderón, era un problema que desde años antes se venía gestando, a partir de las disputas entre los cárteles de Sinaloa, Golfo, Juárez y Tijuana.

A partir de contrastar los estudios académicos, los cuales son predominantemente cuantitativos, se encuentra que, en su mayoría, los resultados que estos corroboran la tesis de que el aumento de las tasas de homicidio atribuibles a la violencia generada por el crimen organizado es resultado de la estrategia del gobierno federal basada en el descabezamiento de las organizaciones criminales. Sin embargo, aquí se hizo evidente la existencia de un divorcio entre los resultados obtenidos por los estudios académicos y los argumentos esgrimidos por exfuncionarios federales (Alejandro Poiré, 2011; Guillermo Valdés, 2014; y el exfuncionario federal entrevistado) que consideran que dicha causalidad es cuestionable y que, dada la complejidad del fenómeno y las dificultades de medición, resulta difícil generalizar estos resultados a riesgo de simplificar la realidad.

A partir de septiembre de 2018, con la elección del nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se ha dado prioridad al combate a la corrupción y al robo de combustible. Si bien ha reconocido la amenaza que representa el crimen organizado no se ha profundizado en la estrategia que seguirá su administración para hacer frente a esta amenaza y los efectos que genera sobre la población civil. Violencia que se expresa en cuestiones como: las altas tasas de homicidio dolosos que se presentan en varias ciudades de México, la realidad que enfrentan miles de familias cuyos familiares se encuentran desaparecidos, el asesinato de 124 periodistas (Artículo 19, 2019) y el aumento en el desplazamiento forzado interno en México por causas relacionadas con la violencia, para 2016 se estimó un total de 33.433 víctimas (Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, 2016). Todos estos son temas que demandan el diseño e implementación de políticas públicas transparentes que permitan hacer frente a estas problemáticas que vulneran la integridad y la seguridad de millones de personas en México. Sin embargo, el panorama es tan complejo que es difícil considerar que estos retos en materia de seguridad se resolverán en los próximos años.

### **Notas sobre las entrevistas:**

1.- Bruce Bagley, catedrático de la Universidad de Miami y especialista en el tema de narcotráfico en México. Entrevista presencial realizada el 1 de abril de 2016. Bogotá, Colombia.

2.- Ex funcionario de seguridad en la administración federal (2006-2012). El informante solicitó mantener el anonimato. Entrevista realizada el 21 de noviembre de 2016.

3.- Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. Coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) y profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), *think tank* especializado en seguridad y defensa nacional. Es profesor de terrorismo y seguridad nacional en cursos de posgrado en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Universidad Iberoamericana (UIA), UDLAP Consultores y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entrevista realizada vía skype el 23 de noviembre de 2016.

4.- Integrante de la Policía Nacional de Colombia, Oficial Superior experto en lucha antidrogas. Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2018, solicitó mantener el anonimato.

# EL PRESENTE DEL NARCO- TRÁFICO COLOMBIANO Y SUS ALIANZAS CRIMINALES TRANSNACIONALES CON CARTELES MEXICANOS\*

---

*Diego Rodríguez Samora*

*Alfredo Fernández de Lara Gaitán*

*Nadia Peralta Romero*

\* Este capítulo de libro resultado de investigación es producto del proyecto titulado “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en AL”, del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES), que hace parte de la línea de investigación “Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica”, del grupo de investigación “Masa Crítica”, reconocido y categorizado en (B) por Colciencias, registrado con el código COL0123247, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.



## Introducción

El presente capítulo describe los vínculos existentes entre Organizaciones Criminales Transnacionales (OCT) colombianas y mexicanas relacionadas al narcotráfico a partir de las percepciones dominantes. Entre tanto se asume como percepción la imagen del fenómeno que elaboran y comunican los líderes de opinión de mayor credibilidad como son los *think-tank*, entre los que se encuentran académicos, asesores y técnicos que realizan procesos de investigación de carácter científico, las instituciones de seguridad nacionales e internacionales que construyen su imagen del fenómeno desde el trabajo de campo asociado a la investigación criminal, jurídica y de inteligencia y los medios de comunicación quienes elaboran y presentan material informativo que describe, explica y analiza los datos y acontecimientos sobre el tema en cuestión, con diferentes énfasis tanto a nivel local como en el contexto global con intereses, análisis y posiciones en ocasiones mediáticas.

En dicho contexto, se debe entender a los *líderes de opinión* como una persona u organización que filtra, analiza e interpreta la información para después, comunicarla a los demás mediante sus relaciones interpersonales (Katz, 1979). En este proceso logran generar, alterar o cambiar la percepción de la *opinión pública*<sup>47</sup> como receptora de una información contextualizada o procesada generando en ella marcos de interpretación, que pueden incluso lograr procesos de política pública para enfrentar la evolución del narcotráfico en Colombia, o por lo menos para definirlo y entenderlo.

---

47 Entendida esta como “un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información... *proveniente del líder de opinión*...Sartori, G., & González, S. S. (1988). *Teoría de la democracia* (Vol. 2). Madrid: Alianza. Pág 305

Durante la investigación se responde a la pregunta ¿Cuáles son las percepciones dominantes sobre los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México? Y de forma accesoria se caracterizan algunas tendencias regionales del fenómeno criminal. Para ello se desarrolla el argumento de que: las percepciones dominantes que exploran las conexiones entre los OCT analizadas, lejos de contraponerse, muestran una mirada similar del fenómeno en continua evolución. En dicho contexto, se hace necesario identificar el origen de las mismas y darles seguimiento, para evitar su distorsión y el eco que podría invisibilizar otros ángulos diferentes.

Para desarrollar los objetivos propuestos, este texto se divide en tres secciones: la primera esboza de manera general, como se han dado los principales debates en el análisis de la lucha antidrogas en Colombia y México; la segunda presenta las tendencias más relevantes en las percepciones que tienen los líderes de opinión frente a los vínculos existentes entre OCT asociadas al narcotráfico de los dos países; finalmente se presenta la discusión de los datos y unas reflexiones a tener en cuenta.

## 1. Principales debates en la comprensión de la evolución del narcotráfico

Sin exceder el objeto de estudio que corresponde a la caracterización de los vínculos entre OCT de Colombia y México, y siendo conscientes que existen en el panorama internacional más OCT vinculadas al narcotráfico, a continuación, nos ocuparemos exclusivamente de los debates de la evolución del fenómeno del narcotráfico en los países de origen de las OCT que se toman como referencia en este documento, así:

### 1.1. La Evolución en la lucha antidrogas en Colombia

El fenómeno de las drogas ilícitas<sup>48</sup> ha ocupado un lugar central en

---

48 Para efectos de este documento el concepto de drogas ilícitas se equipará y es intercambiable con el del narcotráfico, especialmente me refiero a la cocaína. No desconozco que las drogas ilegales abarcan otras sustancias, tales como: el LSD, las anfetaminas y los barbitúricos entre otras. O, que el narcotráfico refiere al tráfico de narcóticos, especialmente opiáceos como la heroína, la morfina y los opioides, o, que

la historia económica, política y social de Colombia desde mediados del siglo XX. Como consecuencia el narcotráfico y las políticas para combatirlo se han ido convirtiendo en temas obligados de la agenda internacional del país, así como una variable de análisis en el estudio de algunos de los principales problemas sociales que enfrentan varios países de Latinoamérica. Si bien se han generado consensos en torno a la necesidad de abordarlo como problema, que impacta al ser humano, a la sociedad y al Estado; en contraste, existen muchos disensos sobre los enfoques de cómo abordar esta problemática. Es decir, se discute que priorizar, si la demanda o la oferta, la seguridad pública o la salud pública, la cooperación internacional o los intereses nacionales, su relación como causa objetiva de la violencia o como elemento dinamizador de la misma.

El caso de Colombia destaca por las implicaciones que este fenómeno presenta, haciéndolo de gran relevancia para la política doméstica y externa del país, ya que como lo exponen Camacho, Gaviria y Rodríguez (2011), Quintero y Posada (2013) y el Reporte Observatorio de Drogas de Colombia “O.D.C” 2016, 2017 y 2018, la comercialización interna de drogas ilegales presenta una tendencia en el aumento por lo menos desde 2007. Aspecto reiterado por análisis de la Dirección de Inteligencia Policial “DIPOL<sup>49</sup>” y por las *múltiples noticias sobre el narcomenudeo*<sup>50</sup> y el aumento reciente de cultivos ilícitos después de dos décadas de erradicación, ambos casos sugieren una agudización del fenómeno. En una línea similar, cifras del Departamento Nacional de Planeación “DNP<sup>51</sup>” afirman que el narcomenudeo mueve \$6 billones de pesos que corresponden al 0,75 del PIB Nacional, gracias

---

en estricto sentido la cocaína es un alcaloide; sin embargo, en la literatura académica en Colombia estas diferencias no son evidentes y en varios casos los conceptos de drogas y sustancias ilegales, los narcóticos, los alcaloides y los estupefacientes refieren o incluyen como eje central en sus análisis a la cocaína.

49 Dirección de Inteligencia Policial, grupo de prospectiva y análisis, ver: Cortés, Parra, y Durán, J. (2012).

50 1. Microtráfico en Bogotá: un negocio de \$400 mil millones al año. El Espectador, 23 Feb 2017. Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/microtrafico-en-bogota-un-negocio-de-400-mil-millones-al-ano-articulo-681452>. 2. Hay alerta por el aumento del Microtráfico. Noticias RCN, Noviembre 26 de 2017 ver en: <https://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/hay-alerta-el-aumento-del-microtrafico-bogota>. 3. Colombia pasó de productor a ser uno de los principales consumidores de droga. Revista Dinero, 2/14/2017. Ver en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/cuanto-mueve-el-negocio-del-narco-trafico-en-colombia-2017/241953>

51 DPN (2016) “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales” recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Invitaci%C3%B3n-narcomenudeo.aspx>

a 1.480.000 consumidores estimados de cocaína, marihuana, bazuco y éxtasis en Colombia. Asimismo, se señala que el 56% del total de consumidores están en las ciudades capitales, en donde 6 ciudades concentraron el 30% del total del mercado del narcomenudeo en el 2015 (Bogotá, Barranquilla, Pereira, Santa Marta, Medellín y Bucaramanga).

Esta información, implica alertas sobre la necesidad de estudiar el fenómeno más allá de los análisis que puntualizan actores, tales como: Estados Unidos de América EE. UU., los grandes capos o el Estado pensado de forma unitaria sin sus complejidades. En este sentido, se ha privilegiado en la literatura analizar la configuración y efecto nacional de las políticas antidrogas, existiendo diversos vacíos en la comprensión del fenómeno como una red criminal que se reconfigura constantemente y que ahora se expresa en una mayor visibilidad y notoriedad de los vínculos transnacionales existentes entre organizaciones criminales precedentes de Colombia y México. Se evidencia entonces la necesidad de preguntarnos por estudios que permitan la comprensión de una forma diferente del fenómeno, o si al estudiarlo en perspectiva de red criminal y privilegiando la imagen que se tiene del fenómeno, permitiría avanzar en el conocimiento del mismo y en las políticas públicas para abordarlo.

¿Por qué privilegiar la perspectiva en red y líderes de opinión? Porque la centralidad del problema de las drogas ilícitas en la vida colombiana se ha caracterizado especialmente desde los años ochenta, por su relación con fenómenos como la violencia, la corrupción y el conflicto armado. Apreciaciones hechas en su mayoría de forma nacional y focalizada en los actores criminales y/o condicionamientos sistémicos externos, sin mirar a los actores no criminales que proyectan la percepción del fenómeno y con esta las acciones institucionales para enfrentarlo. Así las explicaciones dadas a la permanencia del problema en el tiempo, a las políticas existentes y a los efectos del fenómeno, son insuficientes para referirnos a la transformación del problema y a la expansión de su comercialización interna y a la apertura de mercados. Algo similar sucede al insistir en explicaciones al fenómeno que parten de la división entre países productores y consumidores, pues en las condiciones actuales esto parecería no ser una forma idónea de referirse al fenómeno del

narcotráfico. También es insuficiente, abordar las políticas antidrogas en perspectiva internacional, regional o nacional sin profundizar en el rol que desempeñan los actores ilegales y la relación transnacional que han establecido y que ha incidido en generar imágenes compartidas del fenómeno. Estas formas de analizar el narcotráfico han generado percepciones parciales que invisibilizan el papel e influencia que tienen actores importantes, como es el caso de los líderes de opinión.

Hasta el momento, en Colombia las políticas sobre el fenómeno han sido abordadas en los análisis y las discusiones de política pública para afrontar el fenómeno, generalmente desde cuatro aproximaciones. La primera gira en torno a las tensiones, intereses y efectos, que produce la lucha antidrogas en las relaciones internacionales del país (Matthiesen, 2000; Tickner, 2001). Este tipo de análisis sugieren presiones sistémicas sobre el Estado, que a su vez es concebido monolíticamente. Dentro de esta “caja negra” o dentro del sistema internacional no se distinguen o diferencian actores y roles, como es el caso de los líderes de opinión sobre el fenómeno y sobre su comprensión en redes criminales asociadas a las OCT del mundo que se desarrollan a partir de experiencias criminales locales diferenciadas.

La segunda línea, agrupa los análisis sobre los efectos de la política exterior de los EE. UU y la narcotización de las relaciones bilaterales con Colombia (Tickner, 2000), orientada a la erradicación de cultivos para disminuir la producción (Vargas, 1999) y la interdicción para impedir la distribución de estupefacientes, así como evitar el lavado de activos (Mejía y Gaviria, 2011), desde una aproximación en la que se asume el fenómeno como una amenaza para la seguridad nacional. En su mayoría, esta literatura desconoce a los líderes de opinión, por lo tanto, no se considera la imagen del fenómeno que estos proyectan o las percepciones que generan estos y que, en definitiva, permean a los tomadores de decisión y a la sociedad.

Tercero, está la perspectiva jurídico-penal que se ocupa del endurecimiento de las penas para aquellos que consumen, portan o venden estupefacientes (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2014; Lemaitre y Albarracín, 2011). En este tipo de discusiones, se suele abordar líneas teóricas que se

enfrentan o contradicen, en ocasiones con estudios empíricos. Aunque es posible que se identifiquen actores e instituciones, su rol o posición se tratan como un todo, no distingue por ejemplo de donde o partir de quienes construyen una imagen del fenómeno, o por quienes se ven permeados.

Finalmente, están las posiciones que propenden por la prevención del consumo de estupefacientes desde el enfoque de salud pública (Tikner, 2014; Segura, 2015), que se lidera a través de los Consejos Seccionales de Estupefacientes y los Comités Municipales de Drogas colombianos (Reporte O.D.C, 2016 y 2017). En estos consejos y comités, pese a que por normatividad jurídica y en la práctica las instituciones son los actores más importantes, estas se comprenden y posicionan por su nivel de efectividad operativa o misional. Así, podemos entender que la participación de las instituciones en la lucha antidrogas, no es clara, o por lo menos no sea ha caracterizado de forma apropiada como comprenden el fenómeno y a través de quien lo hacen.

Podemos afirmar entonces que las aproximaciones mencionadas dejan a un lado el rol de los líderes de opinión analizados en su conjunto como actores relevantes en la comprensión de la lucha antidrogas, mirando diferencias y similitudes, cómo se unifican en posiciones especialmente en instituciones de seguridad haciendo eco y legitimando una imagen única del fenómeno, tanto en su carácter nacional como internacional. De igual manera como estas posiciones obtienen su carácter científico- académico a través de *think-tanks* y analistas expertos de la materia o los medios de comunicación. Estos líderes de opinión si bien son tenidos en cuenta de manera aislada por la literatura al respecto de la lucha antidrogas, no se han analizado de manera conjunta, para contrastarlas frente a un caso específico como los es la comprensión de los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México.

Así mismo al referirnos a OCT podemos referirnos a muchas organizaciones diferentes, para delimitarlas frente a este documento a partir de las entrevistas realizadas, las fuentes y bibliografía consultadas se ha elaborado el siguiente cuadro de OCT colombianas con el fin de contextualizar a cuáles nos referimos en este documento, cuando nos referimos a ellas<sup>52</sup>.

---

52 En estricto sentido pueden existir en esta clasificación GDO que no ejercen una labor criminal directa

**Tabla 1.** OCT de Colombia asociadas al narcotráfico

GRUPO	GAO	GAO,R	GDO (+Representativos)	
<b>DENOMINACIÓN CRIMINAL Y DELICUENCIAL</b>	<b>ELN</b>	<b>14 Estructuras</b>	La Constru	
			Cordillera	
			Casa del Valle	
			Red Norte del Valle	
			Banda Local	
			Los Flacos	
			Cordillera del Sur	
	<b>Clan del Golfo</b>		Los Rastrojos	
			Clan del Oriente	
			Los Chatas	
			Picacho	
			Los Triana	
			Los Pachelly	
			La Terraza	
	<b>Pelusos</b>		<b>09 Subestructuras</b>	La Sierra
				Caicedo
				La Unión
				Robledo
				Trianón
	<b>Caparros</b>			<b>08 Comisiones</b>
Los Costeños				
Los Pachencia				

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y bibliografía.

## 1.2. La evolución en la lucha antidrogas en México

Sin duda, el problema de la violencia criminal en México tiene muchas manifestaciones y causas (Chabat, 2015). Revisando la historia de

---

de carácter internacional, sin embargo, su existencia coadyuva o se articula celularmente a un sistema criminal internacional, por ellos se ubican en la clasificación.

la evolución del narcotráfico en México es claro que ni la cooptación de las instituciones, ni la violencia en México son algo nuevo, quizás la novedad está en el aumento en la frecuencia y la visibilidad (brutalidad/narco-mensajes), con la que esta es empleada por los cárteles, tanto en sus luchas territoriales como en sus enfrentamientos con el Estado (Durán, 2015).

En la literatura se encuentran diversas interpretaciones sobre el incremento de la violencia generada por el narcotráfico. En su mayoría, estas explicaciones coinciden en señalar que en administraciones federales anteriores el Estado coexistió con una especie de *pax narcótica* (Astorga, 2005, 2007; Chabat, 2015 y Hernández, 2014), entre autoridades de distintos niveles (federal, estatal, municipal) y los grupos del crimen organizado, lo cual permitió una gestión eficiente y pacífica de este mercado ilegal (Palacios y Serrano, 2010). En una línea de argumentación similar se ha planteado que el aumento de la competencia electoral y la alternancia política en México, tuvieron como consecuencia la fragmentación del poder político a nivel estatal y local, generando que las redes de protección y los compromisos de reciprocidad se desdibujaran, generando un reacomodo y competencia entre cárteles que derivó en el aumento de la violencia (Snyder y Durán, 2009; Palacios y Serrano, 2010; Trejo y Ley, 2016).

Otras explicaciones centran la atención en aspectos institucionales, tales como: la corrupción, la vulnerabilidad institucional del Estado Mexicano y su penetración por parte del crimen organizado y altos niveles de impunidad<sup>53</sup>. De hecho, varios analistas han hecho énfasis en la debilidad y permeabilidad institucional, principalmente en áreas encargadas de la seguridad y la justicia, como una de las principales causas en el incremento del poder del narcotráfico (Buscaglia, 2013; Valdés, 2013; Bailey, 2014; Bagley, 2014, 2016). Otra explicación se relaciona con el consumo de drogas, ya que México dejó de ser un país de producción y de tránsito para convertirse gradualmente en un país consumidor (Cal-

---

53 Por ejemplo, cuando el gobierno de Calderón lanzó la Operación limpieza nuevamente quedó al descubierto la complicidad de altos mandos de la Secretaría de Seguridad con los narcotraficantes (Márquez y Meyer, 2010).

derón, 2014), lo cual genera incentivos para competir por el mercado interno. Esto incrementó la disputa territorial entre los cárteles por el control del narcomenudeo al interior del país y no solamente por las rutas hacia EE.UU.

Otras explicaciones sobre el incremento de la violencia se han enfocado en analizar los factores exógenos. Por ejemplo, hay quienes plantean que la estrategia de combate al narcotráfico implementada por el Estado colombiano, desde la década de los años noventa, generó como efecto colateral, el fortalecimiento de los cárteles mexicanos y su control del mercado estadounidense. Estas dinámicas sumadas a factores geográficos hicieron que México se volviera el epicentro del tráfico de cocaína (Garzón, 2008; Bagley, 2009; Palacios y Serrano, 2010; Castillo y Mejía, 2012), ya que México comparte una extensa frontera con EE.UU, país que además de ser el principal mercado para el consumo de narcóticos es también el principal distribuidor de armas ilegales, lo cual ha permitido un alto nivel de fuego por parte de los cárteles mexicanos.

Bruce Bagley (2009) en un artículo titulado *La conexión Colombia-México-Estados Unidos*, contextualiza el desarrollo histórico de la relación entre los cárteles del narcotráfico colombianos y mexicanos, en las últimas tres décadas. Plantea que desde:

Comienzos del nuevo milenio, los grupos criminales mexicanos han efectivamente desplazado a los cárteles colombianos de Medellín y Cali, así como a sus herederos, los llamados cartelitos que quedaron tras el desmantelamiento de los grandes monopolios de los años noventa (...) La primera organización mexicana en involucrarse de manera profunda en el tráfico de cocaína colombiana fue el Cártel de Juárez<sup>54</sup>, encabezado por Amado Carrillo Fuentes, conocido también como el Señor de los Cielos. (pp. 25-27)

---

54 Las organizaciones criminales mexicanas comenzaron como mensajeros pagados, pero gradualmente obtuvieron una participación cada vez más importante durante la década de 1990. "Lo que es interesante es que no hubo una toma de posesión hostil o violenta", dijo Jay Bergman, director para la región andina de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). "En cada avance, los cárteles colombianos tomaban una decisión consciente de asignarles una mayor participación a los mexicanos. Y luego se llegó al punto en donde los mexicanos empezaron a tener la última palabra". Los cárteles colombianos fueron especialmente debilitados por el asesinato del capo Pablo Escobar en 1993 y el arresto de los principales líderes del cártel de Cali en 1995 (Crisis Group, 2013: 6).

Los cárteles mexicanos que se disputan el control de la distribución de la droga en México y en su envío a EE.UU son los siguientes: Sinaloa, Golfo, Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva, la Familia Michoacana y Jalisco Nueva Generación (ver tabla.1). Por tanto, “las organizaciones mexicanas rápidamente profundizaron su involucramiento en el negocio altamente lucrativo de distribución de cocaína en Norteamérica. Al mismo tiempo, se enriquecieron y se hicieron más poderosas y violentas” (Bagley, 2009, p. 30). La Administración de Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) estima que para el año 2010, el 93% de la cocaína que ingresaba a territorio estadounidense viajaba a través de México (Crisis Group, 2013).

Este fortalecimiento de los cárteles mexicanos ha ido de la mano con la expansión de su influencia y sus operaciones más allá de EE.UU, ya que de acuerdo a Edgardo Buscaglia (2013), quien cita un informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “en 2011 se detectó la actividad de narcotraficantes mexicanos en por lo menos 46 países, tan lejanos como Corea del Norte, Togo, Costa de Marfil, Egipto, Turquía, Malasia y Nueva Zelanda, en muchos de los cuales incluso han legalizado sus patrimonios, como lo han demostrado investigaciones en España, Estados Unidos y Alemania” (p. 49).

Uno de los principales debates sobre la violencia en México enfatiza el hecho de que la violencia entre cárteles, al expandirse y afectar a la población, hizo que un problema de seguridad pública se convirtiera en un asunto de seguridad nacional. Los cárteles mexicanos no amenazan la sobrevivencia del Estado, pero si dañan y debilitan sus capacidades (Crisis Group, 2013). De tal modo, en el caso de México la amenaza no es que el narcotráfico capture el Estado, sino que el Estado sea incapaz de cumplir con su obligación de garantizar la seguridad (Chabat, 2000).

Sin embargo, para el expresidente Felipe Calderón el crimen organizado sí representaba una amenaza de grandes proporciones. En su opinión “en la medida en que el crimen organizado desarrolla amplia capacidad para apoderarse de cuerpos policíacos, ministerios públicos, incluso gobiernos, también es una seria amenaza para la seguridad nacional. Por consiguiente, se debe combatir con toda la fuerza del Estado”

(2014, p. 25). En consecuencia, hay una ambigüedad sobre si este es un asunto de seguridad pública, de seguridad nacional o ambas.

**Tabla 2.** Atomización de las OCT de México asociadas al narcotráfico

Año	2007-2009	2010		2011-2012	2019
Denominación de los carteles	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa		Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
	Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel de los Beltrán Leyva		Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel de los Beltrán Leyva
		Cártel del Pacífico Sur		Cártel de los Guerreros Unidos	Cártel de los Guerreros Unidos
		Cártel de la Barbie	Cártel Independiente de Acapulco	Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur
				Cártel Independiente de Acapulco	Cártel Independiente de Acapulco
	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	La barredora	La barredora	
			La mano con ojos	La mano con ojos	
	Cártel de Tijuana	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana		Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Célula El Teo	Célula El Teo/Alianza Sinaloa			
	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo		Cártel del Golfo	Cártel del Golfo los Ciclones
				Cártel del Golfo Los Rojos	
		Cártel Los Zetas		Cártel Los Zetas	Los Zetas vieja escuela
	Cártel Familia Michoacana	Cártel Familia Michoacana Los Caballeros Templarios		Los Zetas	
La Familia Michoacana				La Familia Michoacana	
Cártel del Milenio	La Resistencia		La resistencia	Cártel de Jalisco nueva generación	
	Cártel de Jalisco nueva generación		Cártel de Jalisco nueva generación		

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y bibliografía.

Lo cierto es que la lucha contra el narcotráfico se volvió la prioridad más alta del Estado mexicano, entre 2006 y 2012, a tal grado que los militares se involucraron como nunca antes (Crisis Group, 2013). Dicha confrontación con el narcotráfico ha derivado en que algunos de los principales líderes de estas organizaciones hayan muerto o se les haya encarcelado. Pese a ello, el fenómeno del narcotráfico en México se ha atomizado y cuando se de OCT puede referirse a muchas organizaciones diferentes, por lo mismo a partir de las entrevistas realizadas, las fuentes y bibliografía consultadas se ha elaborado el siguiente cuadro de OCT mexicanas con el objetivo de establecer a cuáles están siendo consideradas.

## 2. Tendencias en las percepciones de los generadores de opinión sobre vínculos entre OCT asociadas al narcotráfico

A partir de la clasificación de líderes de opinión planteada inicialmente, las percepciones sobre los vínculos de OCT colombianas y mexicanas se pueden caracterizar, de la siguiente manera:

### 2.1. Desde los medios de comunicación

Presentar las percepciones dominantes en los medios informativos televisivos, impresos, radiales, *online* sobre un tema en particular como el narcotráfico y los vínculos entre OCT colombianos y mexicanos es una tarea que demanda una investigación más exhaustiva y extensa que los alcances de este capítulo. Sin embargo, de manera aleatoria, se revisaron algunos de ellos, tales como: revista semana, un periódico, la información, el sol de México, el Tiempo, Noticel, Milenio, el Espectador, Caracol Noticias, entre otras que tienen amplia visualización en Colombia y México. A partir de su revisión y sin pretensiones de generalizaciones, se presentan algunas tendencias válidas para analizar en este documento y cumplir los objetivos aquí planteados. En el mismo sentido del marco limitante de la investigación, el periodo de tiempo tomado en

cuenta para el análisis corresponde a los años transcurridos entre 2014 y 2019, en este periodo se evidencian algunas percepciones dominantes que se presentan a continuación.

Algunos de ellos, como el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia a través de UN periódico (2018) focaliza la similitud de los planes para afrontar el narcotráfico que se dieron en ambos países, como el “Plan Colombia” (1999) y el “Plan Mérida (2008)”. En el análisis se resalta la dinámica del fenómeno del narcotráfico asociado a crisis estructurales de los modelos de desarrollo económico –inscritos en economías agrarias y extractivas– y a periodos de transición hacia sociedades modernas con determinantes crecimientos urbanos. Asumiendo que los actores criminales provienen de amplios sectores de la población marginada, e involucra a élites sin escrúpulos. Este tipo de análisis presentan visiones del fenómeno donde existe una forma de avance social de grupos excluidos a través del narcotráfico que solo es posible bajo la anuencia de clases económico/sociales mejor posicionadas. De otro lado, reduce la continuidad del fenómeno del narcotráfico, al nivel del involucramiento y éxito de EE. UU. para diseñar, financiar y/o apoyar las políticas antidrogas en cada país.

Otros medios como La Información (2014) de origen Centroamericano caracterizan la relación entre los cárteles del narcotráfico de Colombia y México sobre acuerdos temporales, como los dados recientemente en Guatemala para producir drogas de diseño y cocaína que luego trasiegan a EE. UU. En esta alianza los carteles colombianos trasladan a sus técnicos (químicos, expertos en laboratorios y el proceso de transformación) y los carteles mexicanos a sus expertos (seguridad y logística) para garantizar la actividad criminal. Esta tendencia muestra una cooperación transnacional de gran complejidad entre las OCT analizadas, que permite desarrollar unos fines comunes con capacidades de operación en distintos lugares, incluso fuera del alcance de las autoridades de sus respectivos países.

Desde otra perspectiva, los medios de comunicación como El Sol de México (2017) presentan las relaciones de fraternidad y de sucesión voluntaria, pero también incitada por el contexto, en el control latinoame-

ricano del negocio criminal, entre los narcotraficantes de los dos países. Respecto a lo anterior, pone de ejemplo la amistad entre Amado Carrillo Fuentes “El Señor de los Cielos”, Joaquín Guzmán Loera “El Chapo” y el extinto máximo líder histórico de la mafia de Colombia, Pablo Escobar Gaviria “El Patrón del Mal”, para describir el cambio de eje criminal del narcotráfico entre OCT de los dos países. Según la información de esta asociación criminal con alcances transnacionales, permitió transportar toneladas y toneladas de cocaína hacia EE. UU, Europa, Asia y África, comprar autoridades municipales, estatales, federales y de las agencias antidrogas de ambos países. Esta línea de caracterización de la prensa presenta los vínculos entre OCT colombianas y mexicanas como un gradual cambio del dominio internacional del narcotráfico realizado de forma consensada entre las OCT de ambos países dada por múltiples variables. Por ejemplo, se argumenta que los colombianos admiten la mayor capacidad de coordinación de OCT mexicanas para el negocio criminal, ante la neutralización de los capos colombianos por la acción del Estado.

Otras posturas informativas como la de Revista Semana (2016) focalizan los vínculos entre estas organizaciones criminales y su modus operandi. Al respecto, la revista afirma que “La relación entre el Clan Usuga y el Cartel de Sinaloa en México es más estrecha de lo que se pensaba”. Según el diario, para las autoridades la estructura narco-paramilitar colombiana es una de las principales proveedoras de cocaína para el grupo criminal mexicano. La forma de trabajo y los contactos son gestionados desde México por emisarios hacia Colombia. Estos emisarios buscan proveedores y negociaciones con abundante dinero sin asumir partido en los conflictos internos. Esta tendencia muestra unos vínculos más casuales y de oportunidad, rodeados de desconfianza mutua, pero también de mutuo interés.

En una línea similar el periódico El Tiempo (2017) focaliza el aumento de la capacidad y el mayor control criminal de narcotraficantes mexicanos en la producción de coca colombiana. En la caracterización del fenómeno los carteles mexicanos como el de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y Los Zetas, se presentan como una nueva amenaza de

seguridad nacional para Colombia. Dicha amenaza se expresa en que las organizaciones mexicanas del narcotráfico controlan cerca de 100.000 hectáreas de sembradíos de coca, que corresponden a más de la mitad del total que se supone hay en Colombia. Este proceso de control se materializa a través de las bandas criminales y las disidencias de las FARC. Es decir, los carteles mexicanos ahora delinquen en Colombia de forma indirecta en alianza con aproximadamente 4.500 delincuentes en armas. Los emisarios mexicanos en Colombia, para algunos sectores de la prensa colombiana y mexicana logran supervisar en Colombia todas las fases del proceso de producción: desde los sembradíos de hoja de coca, donde han sido capturados *in situ* emisarios mexicanos, hasta los laboratorios de clorhidrato de cocaína, donde verifican que la calidad de la droga sea la pactada en la negociación y finaliza en el transporte de la misma mercancía fuera de Colombia.

Otra tendencia de la prensa como Noticel (2018) prioriza los análisis de tipo sumarial que surgen de procesos de delación jurídica. A manera de ejemplo, están los análisis sobre el testimonio del narcotraficante colombiano Juan Carlos Ramírez, alias “Chupeta”, como uno de los testigos clave del Gobierno de EE. UU. en el juicio en contra de Joaquín “El Chapo” Guzmán. Allí se reconstruye la relación antigua entre el cartel de Sinaloa y los cartelitos del Valle del Cauca, relación que data de más de 10 años de contubernio criminal en una relación más horizontal entre organizaciones de crimen transnacional. Esta tendencia de tipo jurídico/histórica da cuenta de aspectos pasados del fenómeno del vínculo existente entre narcotraficantes mexicanos y colombianos, donde los colombianos eran los dueños del mercado y los mexicanos eran los encargados del trasiego de la droga hacia EE. UU., relación que empieza a transformarse por una de socios paritarios en el negocio.

Otra tendencia como la manifestada por Milenio (2019), resalta a los *brokers y dealers* o intermediarios en el negocio criminal entre OCT. A manera de ejemplo, está el despliegue informativo sobre la captura de 14 personas que presuntamente pertenecían a una organización criminal que hacía de intermediaria criminal entre narcotraficantes colombianos y la mafia italiana y carteles mexicanos. Así, el artículo periodístico

caracteriza la organización criminal en su rol de intermediaria entre grupos criminales colombianos y mexicanos. En dicha noticia se destaca entre los arrestados a Ovidio Isaza Gómez, hijo del ex paramilitar Ramón Isaza, uno de los cabecillas de la banda de La Oficina y miembros de las bandas criminales del clan del Golfo y los Pachenca. Esta tendencia en la prensa presenta el contubernio criminal entre los Grupos Armados Criminales y los grupos delincuenciales colombianos que cooperan y se articulan a complejas redes internacionales que se reconfiguran permanentemente para evadir la acción de las autoridades de algún país, en este caso de Colombia y de EE. UU principalmente, esto es posible por intermediarios que unen la producción con la comercialización final de las drogas ilegales.

En otra mirada El Espectador (2018) focaliza la presencia de los carteles de droga mexicanos en Medellín y Bogotá. Esta presencia la asocia a que las OCT mexicanas se han constituido en las únicas con rutas directas a EE. UU. Esto ha generado un fenómeno de violencia y competencia local en Colombia entre organizaciones criminales locales por trabajar con las organizaciones de narcotraficantes de México, que buscan mantener las zonas de aprovisionamiento tranquilas y funcionando. Dicha noticia resalta la expansión y crecimiento del mercado ilegal en Europa, Asia y otros destinos, así como la asociación criminal colombiana y mexicana que se extiende a organizaciones locales de delincuencia organizada. La relación colombo-mexicana implica que los carteles mexicanos en Colombia logran eliminar intermediarios, mediante el financiamiento de grupos armados ilegales afines a sus intereses, pese a no tener el control de ellos.

Otra caracterización como la de Caracol (2019) presenta los vínculos entre OCT de Colombia y México a partir de operativos, capturas y acciones puntuales de organismos de seguridad nacionales e internacionales. Esta tendencia de carácter mediática usualmente presenta una imagen del fenómeno a partir de las declaraciones de uniformados o fiscales que participan en el desarrollo de las acciones institucionales. A manera de ejemplo, con la captura en Bogotá el 12/04/2019 de alias “Rafa” vinculado al cartel de Sinaloa y de la entrevista a un oficial de la policía que participó en

los operativos, Caracol Noticias presenta el vínculo criminal colombiano y mexicano como responsable del incremento de los cultivos de coca en Colombia. También señala la compra y lavado de activos de mexicanos en Colombia a través del mercado inmobiliario, como indicativo de que los carteles mexicanos llegaron para quedarse y establecerse.

## 2.2. Desde las instituciones de seguridad

Las percepciones de estas instituciones se han abordado en tres ejes: el primero respecto a las instituciones mexicanas, aquí se han adelantado entrevistas a oficiales expertos en la lucha antidrogas del Ejército y de la Armada mexicana, al igual que de la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal; en el segundo eje se incluyen instituciones colombianas dentro de las cuales se ha entrevistado y adelantado conversaciones con integrantes de la DIPOL, DIJIN, DIRAN, ARMADA y EJÉRCITO, encargados de la lucha antidrogas. En el tercer eje están las agencias norteamericanas dentro de las cuales está el Comando Sur y la DEA principalmente, de la segunda se adelantó análisis de documentos.

### *México*

En términos generales todos los funcionarios entrevistados, seis en total, expresaron no querer ser identificados, ni mencionar el canal o lugar de la entrevista para poder hablar tranquilamente sobre el fenómeno del narcotráfico, dos admitieron ser grabados para efectos de la transcripción de la entrevista, pero sin ser identificados y que se borrara las grabaciones posteriormente (se conservan las transcripciones) los cuatro restantes solo autorizaron tomar datos manuscritos; estos seis funcionarios ostentan grados de oficiales superiores y homólogos.

A nivel general concuerdan en que existen vínculos fuertes entre OCT de México y Colombia, pero para los oficiales del Ejército entrevistados no existe hegemonía del negocio criminal de las OCT de México, estas se articulan a un sistema criminal internacional que carece de centralidad y ahí las OCT mexicanas se convierten en un nodo; sin embargo, el control del territorio limítrofe a EE. UU. hace más visibles a las

OCT de México. Para los oficiales de la Armada entrevistados sí existe una hegemonía de las OCT de México que han desplazado y convertido a las colombianas en su mano de obra y proveedoras o por lo menos hacia allá va la tendencia, expresa uno de los entrevistados.

Todos los entrevistados concuerdan en los siguientes puntos:

- Se presenta una expansión criminal y diversificación de las actividades criminales de los carteles de droga hacia otras actividades criminales.
- La violencia está asociada al fraccionamiento criminal y al control territorial dentro de México.
- Existencia de Nodos de especialización criminal en los procesos o etapas del narcotráfico a nivel internacional.
- Hay un aumento en la participación de las OCT de México en el negocio de la heroína y el fentanilo, y una disminución en el negocio de la marihuana.

Adicional a los puntos anteriores, uno de los oficiales de la Armada entrevistados, afirma que las OCT de México contratan extranjeros, para entrenamiento y transferencia de capacidades; de igual manera que el ingreso a la organización criminal supera la nacionalidad y ahora pueden ingresar teniendo en cuenta su experiencia y especialización criminal así sean de otros países. Por ejemplo, en la prensa mexicana se han generado indicios de la presencia de exguerrilleros e integrantes de carteles provenientes de Colombia que operan en México al servicio del cartel de Jalisco nueva generación. Incluso uno de sus principales operadores Mauricio Varela, alias “Manotas”, designado como líder del CJNG en Puerto Vallarta es de nacionalidad colombiana.

A la pregunta ¿Cómo ve la hegemonía internacional del narcotráfico entre OCT? Uno de los oficiales del Ejército afirma que:

El narcotráfico también hace parte de la globalización, y hay muchas organizaciones en el mundo que imitan modelos de negocio exitosos en el mundo (también en lo criminal), [...] creo que llega un momento y una

tendencia política de culpar a las OCT de México de toda la existencia del narcotráfico actual, mi pregunta es si existen tantos mexicanos en Holanda, Australia, Italia o Europa para direccionar, mantener y controlar un negocio que termina en lo local. Es un negocio complejo y complicado que tiene igual que la estructuras de las instituciones y órbitas de seguridad, niveles estratégico, táctico y operacional criminal [...], eso significaría que debería existir mexicanos que distribuyen en las calles por ejemplo y que tengan presencia y representación diplomática para hacer que el negocio funcione [...], eso no creo que se dé [...], cada país y región tiene sus propias OCT que se articulan con las mexicanas [...], seguramente se relacionan también entre ellas por todo el mundo según su interés de negocio o intenciones [...], hay muchas mafias y no creo que por ejemplo la mafia rusa deje que los mexicanos controlen sus áreas de influencia criminal [...], sería ilógico pensar que las OCT mexicanas tengan un poderío tal que puedan controlar y ejercer una hegemonía como la que se piensa. Así pues, todos los países tienen OCT que se vinculan con otras como las que existen en América latina dentro de las cuales están las mexicanas. (Vanguardia, 2018)

Para este oficial de alto rango el problema y el factor que les da poder a las OCT de México es el acceso a las armas de fuego producidas en EE. UU., ahí casi no existe debate al respecto, enfatiza el oficial. El mismo funcionario admite una hegemonía criminal de carteles mexicanos por su privilegiada posición geográfica para el ingreso de las drogas ilícitas a EE. UU. Por otra parte, considera que en el mercado a Europa y Asia hay mayor predominancia de OCT colombianas.

Las entrevistas a los funcionarios de la Secretaría Pública de seguridad permitieron en gran medida consolidar la tabla No. 2, sin embargo, al hablar de vínculos de las OCT de México con las colombianas, se remitieron a hablar de nexos por ambos océanos, de cierta hegemonía de las OCT de México, así como el poder corruptor y coercitivos que estas tienen dentro de su país, pero, además, señalaron que ellos están más interesados en la evolución interna, la atomización criminal y los actores del narcotráfico hacia el interior del país, más allá de los vínculos con los colombianos (refiriéndose a las OCT de Colombia).

## *Colombia*

En términos generales todos los funcionarios entrevistados de la Policía Nacional, ocho en total, expresaron no querer ser identificados ni mencionado el canal o lugar de la entrevista para poder hablar tranquilamente sobre el fenómeno del narcotráfico, solo admitieron hablar al respecto sobre las apreciaciones que tenían desde su experiencia como analistas o tomadores de decisión y lo que pensaban frente a los vínculos con OCT de Colombia y México. Aquí puntualizaron *modus operandi*, modalidades delictivas, investigaciones en curso a nivel general, nada específico o reservado.

De estos encuentros y charlas se logró establecer algunas características de estos vínculos. Una de ellas es la mayor presencia de mexicanos en Colombia en actividades ligadas a la producción, transporte y el cuidado de la “calidad” de la mercancía (narcotráfico), lo cual se observa con preocupación por la violencia simbólica ejercida por los Caparros<sup>55</sup> y su crecimiento, tal vez auspiciada en parte por el negocio transnacional del narcotráfico. A manera general, se identifican en Antioquia presencia de mexicanos que pueden estar apoyando la continuidad y auge de violencia con dinero y armas. Entre direcciones policiales que enfrentan el narcotráfico de manera más directa, se comparte el mismo discurso frente al fenómeno analizado, caracterizando los vínculos, las rutas y las relaciones entre OCT de México y Colombia, de manera similar.

Los hallazgos dan cuenta que existe un continuo reacomodamiento estructural de los OCT en Colombia que dificulta su caracterización en tiempo real, motivada por los éxitos operacionales, así como una migración de narcotraficantes a otros países como: México, Panamá, Venezuela, Perú Brasil, Argentina y naciones centroamericanas, en busca de una reconfiguración de sus acciones, motivada por la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Esto se expresa en laboratorios clandestinos para la extracción de alcaloides (base y clorhidrato de cocaína) en algunos países de la región Andina, Cono Sur y, ahora, en Centro América

---

55 También es conocido como el Bloque Virgilio Peralta Arenas, tiene presencia delictiva en varios municipios del bajo cauca de Antioquia y en el sur de Córdoba. Hace parte de los grupos armados organizados, como el Clan del Golfo (o Autodefensas Gaitanistas de Colombia), el ELN y las disidencias de las Farc.

(Honduras, Guatemala, Belice etc.). Igualmente, en regiones donde los perímetros fronterizos favorecen a estas organizaciones, se ha permitido no solamente que a los dinamizadores encargados de la articulación de redes se les facilite el apoyo para el tráfico, sino también que sus “capos” puedan moverse fácilmente evadiendo la acción de las autoridades y continuar fortaleciendo sus estructuras desde estas latitudes.

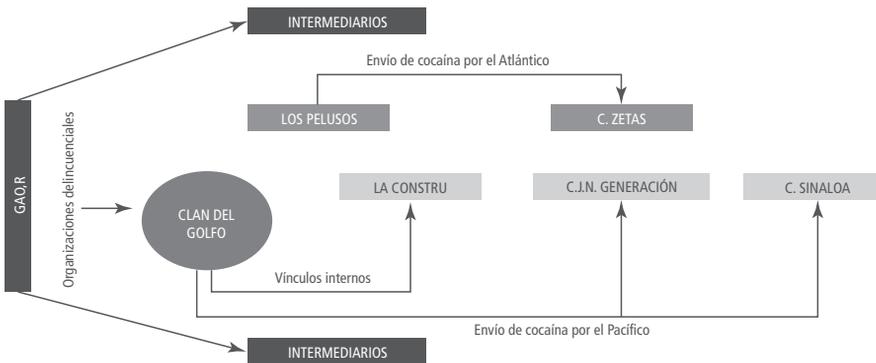
Las rutas aéreas y marítimas han sufrido cambios, pero en términos generales concuerdan que estas se dan principalmente hacia, Argentina, Venezuela y Brasil que se han convertido en puente para el tráfico de estupefacientes hacia África y Europa, donde son distribuidos a los mercados de Europa y Asia. Asimismo, los vínculos con OCT son más evidentes al usar a Ecuador, Centroamérica y las Islas del Caribe como centros de acopio y puntos de redistribución para llegar al mercado norteamericano solo a través de los carteles mexicanos.

De igual manera se han caracterizado los vínculos con las OCT de México, como los que están propiciando, financiando y dándole oportunidad de subsistencia a las OCT de Colombia, con un rol de las organizaciones colombianas más de producción y logístico hacia EE. UU, pero con uno protagónico hacia África y Europa. En contraparte, se evidencia un rol de las organizaciones mexicanas más de financiamiento en lo nacional y de coordinación en lo internacional. Una disputa territorial entre OCT acentuada en lugares como el Chocó, bajo Cauca, Antioquia, entre otras zonas. Una cooperación entre organizaciones criminales en lugares como Tumaco, Buenaventura y algunas zonas de exclusividad delincuencia para algunas OCT.

En términos generales se sabe de la presencia de carteles mexicanos, se conoce su participación en investigaciones puntuales, pero a nivel estratégico los análisis no se realizan con la comprensión regional del fenómeno, ni con la del conocimiento de las OCT mexicanas. Es decir, se hacen investigaciones puntuales en casos concretos con articulación de diferentes agencias que permiten resultados operativos, pero esto no obedece a una estrategia consistente y/o de largo plazo, articulada para debilitar los vínculos existentes entre OCT colombianas y mexicanas.

A nivel general, los oficiales de las Fuerzas Militares entrevistados aunque suponen los vínculos entre OCT de Colombia y México no las definen en intensidad y dirección, realizan una apreciación orgánica y territorial de las OCT de Colombia Grupos Delincuenciales Organizados “GDO” y Grupos Armados Organizados Residuales “GAOR” y de las dinámicas y rutas desde los centros de producción, procesamiento hacia las costas y frontera con Venezuela. Adicionalmente los entrevistados de la Armada dan cuenta del *modus operandi*, de las capacidades crecientes subacuáticas y en velocidad para el transporte de los narcóticos por vía marina, las múltiples estrategias en mar, la implementación de barcos nodrizas para tanqueo, transporte, etc., en el proceso de traslado de los estupefacientes hacia Centroamérica y México especialmente. Finalmente, se puede esquematizar los vínculos entre OCT de Colombia y México a partir de las entrevistas realizadas y los documentos analizados en Colombia, de la siguiente manera:

**Figura 1.** Caracterización de Vínculos entre OCT de Colombia y México



Fuente: Elaboración propia a partir de Entrevistas y Esquemas de interpretación policiales.

Tanto los entrevistados policías, militares y un funcionario de la fiscalía ven con preocupación la presencia de carteles mexicanos y argumentan su preocupación en los casos de judicialización donde se

han visto inmersos, al respecto se elabora la siguiente tabla, que aunque permite determinar un accionar criminal mexicano alto, este no pareciera obedecer a las preocupaciones existentes (es de aclarar que existen más de 100 investigaciones judiciales en curso por narcotráfico con vinculados mexicanos, según palabras públicas del fiscal general de la nación):

**Tabla 3.** Internos Extranjeros en Colombia según país de procedencia

AÑO	ECUADOR	MEXICO	GUATEMALA	VENEZUELA
2016	97	113	19	229
2017	122	94	17	332
2018	151	79	24	511
2019	165	67	32	952

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del INPEC tomadas el 29 de mayo de 2019 de [http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&sj\\_username=inpec\\_user&sj\\_password=inpec#/public/Extranjeros/Dashboards/Extranjeros\\_Nacional](http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&sj_username=inpec_user&sj_password=inpec#/public/Extranjeros/Dashboards/Extranjeros_Nacional)

### *Estados Unidos de América*

Para la Administración de Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) en la Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas, 2018<sup>56</sup> son evidentes los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México. Para la citada agencia estos vínculos pueden resumirse de la siguiente manera:

While Colombian TCOs control the production and shipment of the majority of cocaine destined for consumption in the United States, Mexican TCOs are responsible for its exportation into and distribution throughout the United States. Mexican TCOs work directly with Colombian sources of supply,

56 “La Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas (NDTA) de 2018 es una evaluación estratégica integral de la amenaza que representa para los Estados Unidos el tráfico de drogas nacional e internacional y el abuso de drogas ilícitas. En su elaboración se usan los informes de aplicación de la ley tribal; datos de salud pública; informes de código abierto; e inteligencia de otras agencias gubernamentales para determinar qué sustancias y organizaciones criminales representan la mayor amenaza para los Estados Unidos, Drogas ilícitas más usuales, así como las organizaciones criminales transnacionales y nacionales que trafican con ellas.

often sending Mexican representatives to Colombia, Ecuador, and Venezuela to coordinate cocaine shipments. Similarly, Colombian TCOs maintain delegates in Mexico to serve as brokers for cocaine supply orders or illicit money movements. Additionally, Central American TCOs interface with both Mexican and Colombian TCOs for the northbound movement of cocaine and the southbound flow of illicit drug proceed". (NDTA 2018, p. 100)

Es decir, las OCT de Colombia manejan la oferta, las OCT de México dominan la demanda y la comercialización, finalmente entre las OCT de ambos países coordinan el transporte de la cocaína. Estas actividades criminales son gestionadas por emisarios de ambos lados y facilitadas por un menor control en los estados que su territorio se convierte en tránsito y almacenamiento de los alcaloides. Una caracterización más específica que hace la agencia antidrogas es que las OCT mexicanas trabajan directamente con las fuentes de suministro colombianas y a menudo envían representantes mexicanos a Colombia, Ecuador y Venezuela para coordinar los envíos de cocaína. Del mismo modo, en contrapartida, las OCT colombianas mantienen delegados en México para servir como intermediarios para pedidos de suministros de cocaína o movimientos ilícitos de dinero. Además, las OCT centroamericanas interactúan con las OCT mexicanas y colombianas para el movimiento de cocaína hacia el norte y el flujo de ingresos de drogas ilícitas hacia el sur.

Para la DEA las OCT colombianas exportan grandes cantidades de cocaína a México, América Central y el Caribe, utilizando una variedad y combinación de medios de transporte, legales e ilegales, y procesos complejos y simples de ocultamiento de la sustancia. Para esta agencia de control de drogas las fronteras con Panamá, Venezuela y México son puntos de salida para envíos de cocaína con destino a los lugares anteriormente mencionados. La agencia reconoce los esfuerzos estatales antidrogas de Colombia, que ha generado un efecto globo de las actividades de tráfico de drogas a países vecinos.

De igual manera la agencia considera que muchas OCT más pequeñas suministran directamente cocaína y heroína a los EE. UU., principalmente a los mercados de drogas del noreste y la costa este. Sin embargo, reconoce el desplazamiento de las OCT colombianas por parte de las

mexicanas, en cuanto al ingreso y suministro en EE. UU. de alcaloides y el apoderamiento internacional de la comercialización. Para la DEA, las OCT colombianas más pequeñas con sede en los EE. UU. manejan los movimientos ilícitos de dinero en nombre de las OCT colombianas más grandes, las OCT mexicanas u otros grupos criminales. La agencia tomando como punto de partida los informes de las fuerzas del orden público de diferentes estados indican que los lavadores de dinero de Colombia coordinan la recepción del producto (...refiriéndose a dinero) de la droga en varias ciudades de los EE. UU. como Chicago, Houston, Miami y Nueva York. Una vez recibidos, estos fondos a menudo se colocan en cuentas bancarias con sede en EE. UU. y se trasladan mediante transferencias externas bajo el pretexto de pago de productos y servicios.

### Think-tank

Aquí se ha privilegiado al Centro William J Perry por dos situaciones, su trabajo gravita en Latinoamérica y es el *think-tank* con mejores y más duraderas relaciones con los organismos de seguridad de Latinoamérica dentro de los *think-tank* de EE. UU., sus egresados de programas como Combatiendo las Redes de Amenazas Transnacionales (CTTN), Gobernanza en Defensa (DG) o Estrategia y Política de Defensa (SDP) entre otros se aproximan a los 8.000, adicionalmente sus docentes viajan a realizar trabajo de campo continuamente a países como Colombia y México entre otros, analizando problemas y fenómenos como el narcotráfico y las OCT *in situ*.

En este centro se realizaron dos entrevistas semiestructuradas, al Dr. David Spencer<sup>57</sup> y a la Dra Celina Realuyo<sup>58</sup>, se adelantaron charlas

---

57 El Dr. David Spencer fungió como oficial responsable de Colombia / América del Sur en la Oficina del Secretario de Defensa para Antinarcóticos y Amenazas Globales. Entre 2011-2012 también se desempeñó como Director de Políticas de Colombia en la Oficina del Secretario de Defensa para Asuntos del hemisferio occidental. Es un profesor asociado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. El Dr. Spencer obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad George Washington en 2002, donde estudió Política Latinoamericana, con especialización en la insurgencia regional y el terrorismo. Obtuvo maestría y licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Brigham Young en 1992 y 1988, respectivamente.

58 La profesora Realuyo se concentra en temáticas de seguridad nacional, redes ilícitas, las organizaciones criminales transnacional (TCOs, por sus siglas en inglés), contraterrorismo, amenazas financieras y el papel de las mujeres en la paz y la seguridad. Como exdiplomática estadounidense, exagente financie-

informales durante dos meses con otros docentes y profesionales que se ocupan del fenómeno del narcotráfico en Latinoamérica que visitaron el centro. De igual manera se entrevistó a expertos sobre Seguridad Internacional y sobre México, adscritos<sup>59</sup> al Colegio de Asuntos de Seguridad internacional de la Universidad de la Defensa Nacional y se asistió a un conversatorio cerrado para discutir el tema de OCT de Latinoamérica y del narcotráfico entre otros fenómenos con el Dr. Hugo Acha investigador del “Center for a secure free society”.<sup>60</sup>

Dicho lo anterior y bajo la pregunta, ¿Cuál es la dinámica actual del narcotráfico en Latinoamérica, el doctor Spencer afirma que:

Existe una crecida del narcotráfico, por varias razones: 1. Aumento de la demanda fuera de los EE. UU., es decir por consumo en Europa, Rusia y sus exrepúblicas, China, Australia y el mercado interno en Latinoamérica, especialmente en Brasil. Al crecer la demanda y con ello los precios exorbitantes, estos auspician el negocio, .... Pese a que en EE. UU. existe una baja del consumo de la cocaína. De otro lado, está que el negocio se ha hecho más eficiente. Por ejemplo, Bolivia como narco Estado y Venezuela como narco estados, y más que eso, como Estado criminal que apela a otras economías ilícitas.... Y el tema de Nicaragua y Cuba auspiciando actividades ilícitas, contribuyen al sostenimiento y auge del narcotráfico en Latinoamérica. También organizaciones terroristas como ISIS o Boko

---

ra del banco Goldman Sachs, oficial de Contraterrorismo Financiero del Departamento de Estado, y profesora de Asuntos de Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Defensa, Georgetown, George Washington, y en la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas, la profesora Realuyo tiene dos décadas de experiencia internacional en los sectores públicos, privados y académicos. La Dra. Celina Realuyo es graduada de la Escuela de Negocios de Harvard, Universidad de Johns Hopkins Escuela de Estudios Internacionales Avanzados y de La Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh en la Universidad de Georgetown. Tiene un certificado de l'Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po) en París, Francia. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, y Mujeres en Seguridad Internacional.

59 Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional “CISA” su misión es educar y preparar profesionales civiles y militares de seguridad nacional y futuros líderes de los Estados Unidos y naciones asociadas para los desafíos estratégicos del entorno de seguridad contemporáneo. Como parte del Departamento de Defensa se encarga de la educación y el desarrollo de la capacidad de asociación en la lucha contra el terrorismo y la guerra irregular a nivel estratégico.

60 Aunque se realizaron acercamientos con el Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, *Institute for the Study of War* y el *Center for Strategic and International Studies CSIS* por diferentes motivos no se lograron concretar reuniones para entrevistas. De otra parte, consultando sus líneas de investigación abiertas, sobre Latinoamérica el tema de OCT y del narcotráfico no ocupan la agenda, por lo cual también se desestimaron finalmente, al considerar que la información recolectada hasta el momento permitía realizar los análisis frente a la pregunta planteada inicialmente.

Haram están metidos en el narcotráfico para financiar sus guerras, esto supone acercamientos a OCT de Latinoamérica, pero no se puede aún confirmar. Esto ha generado una industrialización del narcotráfico como herramienta de financiación para apoyar las políticas extremistas de izquierda u otras causas.

Sobre la misma pregunta la doctora Celina Realuyo afirma que:

Ahora en Colombia se están produciendo más narcóticos y de mejor calidad que antes y se sospecha que hay intercambio de capacidades y que los mexicanos están llevando expertos de afuera a Colombia, por ello en Colombia han detenido ingenieros químicos mexicanos en los laboratorios recientemente, porque ellos quieren subir la producción y la calidad, porque los mexicanos están negociando la venta de droga colombiana en Rusia y Australia, por ejemplo. Existe presencia de mexicanos en Brasil y Argentina asociados al narcotráfico y esto no fue así antes, al respecto, aunque se sospecha, no hay información confirmada del vínculo por ejemplo de OCT de México con el PCC y el comando vermelho.

Y sobre la pregunta de cómo podrían ser los vínculos entre OCT de Colombia con las OCT de México la doctora Realuyo sostiene que:

Entre colombianos y mexicanos (OCT) comparten experiencias, por ejemplo, en México existen bandas de colombianos que hacen extorsión y hurto de residencias...tengo que averiguar si están compartiendo la forma de hacer el lavado de activos. Los mexicanos podrían llevar su violencia extrema a Colombia, eso es preocupante. De igual manera los OCT de Brasil están creciendo el Primer Comando Capital PCC y el Comando Vermelho quieren controlar suministros, pero hoy no se sabe si están articulados con los mexicanos o si en algún momento entrarán en disputa. Lo que sí se sabe es que los mexicanos están expandiendo su influencia para controlar todo el proceso y el suministro.

Las notas escriturales tomadas de conversaciones informales, eventos y charlas con visitantes al centro durante dos meses sobre la investigación que se adelanta dan cuenta de una preocupación por el apoyo a las OCT de gobiernos como Venezuela, del hasta ahora poco conocido fenómeno criminal del narcotráfico en Bolivia, del crecimiento y

expansión del OCT de Brasil y México, de la agudización de la producción de cocaína en Colombia y de la violencia consecuente a esta y de la pérdida de la hegemonía de OCT de Colombia en el narcotráfico.

### 3. Discusión de los datos y reflexiones finales

Construir una imagen de los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México, a través de las influencias que ejercen los líderes de opinión, también es válido hacerse preguntas como: ¿Cómo y de donde obtienen la información?, ¿cómo analizan, validan y exponen la misma?, ¿Qué objetivos, intereses y actores están detrás, etc.? ¿Es posible que se haga un eco distorsionado de una misma idea, informe o actor? ¿La contradicción a las posiciones de generadores de opinión es posible y hasta qué punto? Son preguntas aparentemente fáciles de resolver, pero cuyas respuestas no son contundentes al momento de finalizar esta investigación.

A riesgo de simplificar el análisis y reconociendo que se puede profundizar más en el tema, se presentarán las apreciaciones de los autores elaboradas a partir de la interrelación con los aquí denominados líderes de opinión, frente a los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México. Esta exposición a las fuentes de información se dio a través de entrevistas semiestructuradas, conversaciones y lectura de documentos de las mismas, y giran en torno a seis cuestionamientos, que permiten responder a la pregunta de investigación planteada introductoriamente en el documento. Así, estos cuestionamientos y análisis son los siguientes:

#### *a. ¿Cómo es el panorama actual del narcotráfico en Latinoamérica?*

A nivel general, se puede entender una especialización nodal del fenómeno del narcotráfico en Latinoamérica, estos nodos, aunque se vinculan entre sí, son interdependientes, por ello al afectarlos simplemente son remplazados sistémicamente por otra organización criminal

que adquiere preponderancia en el sistema. Sin embargo, su subsistencia no afecta el funcionamiento de la red de manera importante. En este contexto, existe una mayor preponderancia de las OCT de México, dadas por el control territorial de la frontera con EE. UU., y gran parte de la violencia entre carteles tiene como motivación principal garantizar el control territorial. En cuanto a su expansión criminal esta tiene dos tendencias, a la especialización por actividad o tipo criminal o a una diversificación y a la franquicia corporativa criminal que le permite crecer en influencia dentro de México y en el exterior.

En Colombia la atomización criminal se ha dado por sobrevivencia criminal ante la persecución estatal y esto ha generado una pérdida de control de las OCT colombianas de todo el proceso criminal, por lo menos en lo que se refiere al mercado narcótico de EE. UU. En contraste las OCT de Colombia conservan una preponderancia importante y disputas por los envíos de narcóticos hacia Europa y otros destinos. Así estos vínculos, entre OCT de México y Colombia se dan por compadrazgo y viejas alianzas, a través de intermediarios, emisarios, pactos de sangre, los controles de seguridad y los jefes de las organizaciones, nodos o células criminales y demás estrategias posibles.

*b. ¿Existe una relación criminal entre OCT de Colombia y México?*

A nivel general, esta relación es de cooperación, articulación y en menor medida de subordinación, en todo caso se concuerda con la mayor capacidad de recursos y rutas de las OCT de México, por lo menos en lo que se refiere en el trasiego de narcóticos hacia el mercado de EE. UU. Se entiende la necesidad de las OCT de México de garantizar y controlar el suministro de narcóticos, por lo cual estas organizaciones están incrementando su presencia en Colombia para encargarse de aspectos logísticos y para apoyar en recursos a las OCT colombianas según la afinidad de estas a los intereses de las organizaciones mexicanas. En este contexto no hay fidelidades y vínculos inmutables, estos se caracterizan por la oportunidad y el margen de ganancia.

*c. ¿Cómo se da esta relación criminal?*

De múltiples formas, especialmente en la actualidad con emisarios y pactos de sangre<sup>61</sup>. Existe un vacío en la comprensión del retorno del dinero y del lavado de activos en estas nuevas formas de garantizar la continuidad del negocio narcótico

*d. ¿De dónde toma usted información para hacer sus análisis?*

Existe un eco, pues una misma posición se retroalimenta de los generadores de percepción sin que a veces se pueda establecer el origen inicial de la apreciación. La transferencia de una percepción se da entre agencias de seguridad de manera lateral entre el país, de manera cíclica entre las agencias locales y las internacionales y manera cruzada entre medios de comunicación, agencias de seguridad y *think-tanks*. Más allá de cuestionar o no la veracidad de las imágenes presentadas sobre el objeto de investigación, si se puede sugerir la necesidad de establecer mecanismos para seguir el rastro de las percepciones, porque estas se pierden entre tanto cruce de información, es decir el origen inicial. Así, caracterizar una tendencia o percepción del fenómeno en su punto de origen se hace complejo, en contraste, se legitima con su repetición. Existe más claridad cuando las apreciaciones surgen de una delación judicial, un caso operativo de una agencia de seguridad, pero a medida que ese dato en concreto pasa por análisis y líderes de opinión se complejiza y adquiere otras dimensiones, tal vez como el juego del teléfono roto, que de voz en voz se distorsionan los eventos iniciales o se construyen unos nuevos.

*e. ¿En qué escenarios suele comunicar sus análisis?*

Por lo general ante tomadores de decisión o eventos públicos, medios de masificación de información etc. Y es precisamente de ellos de donde a veces son tomados, de otros líderes de opinión. Por ejemplo, las agencias locales de inteligencia informan a agencias internacionales de seguridad y medios de comunicación y, posteriormente, esa información

61 Los pactos de sangre consisten en poner la vida de emisarios como prenda de garantía del negocio en la OCT con la cual se adelanta la transacción ilegal.

regresa como verdad casi inmutable al país o institución de origen. Y es inicialmente información de inteligencia, no de un proceso científico en la mayoría de eventos. Efectivamente toda ella puede ser verdad, la información o la imagen dominante del fenómeno analizado; pero también puede estar distorsionada en el sentido que al transitar entre instituciones, análisis y posiciones individuales su carácter inicial (de dónde y cómo surgió) es transformado. O simplemente ser recolectada con sesgos voluntarios o involuntarios dados durante el ciclo de la información.

*f. ¿Cuáles son las tendencias del narcotráfico y de los vínculos existentes?*

A la red, a la especialización de células, a la atomización y multiplicación de OCT desde un ámbito local; todo ello puede ser generador de violencia por la lucha de límites territoriales, fronteras invisibles, etc. Los vínculos entre OCT cada vez son más volátiles, inestables y de oportunidad lo que dificulta su caracterización, sistematización y judicialización. Es preocupante la rapidez y mutación del fenómeno por efectos de globalización, redes de comunicación y transporte, etc. Es preocupante la posible exportación de violencia simbólica de México a Colombia, es preocupante el silencio y crecimiento del narcotráfico en Bolivia, son preocupantes las capacidades adquiridas por OCT de México y Brasil, al igual que la colaboración y articulación de OCT de México, Colombia y Brasil se convierta en un futuro en una confrontación por rutas y crecimiento criminal y es preocupante la participación de estructuras estatales de algunos países del hemisferio en el negocio del narcotráfico.

## Reflexiones finales

El crecimiento de drogas sintéticas o de diseño, del fentanilo y su capacidad adictiva están reconfigurando la economía ilícita de las drogas ilegales, especialmente con EE. UU. Existe un desconocimiento del volumen y dinámicas del narcotráfico en Bolivia. Se desconoce la articulación asociada al narcotráfico y el aprovechamiento de estas redes

ilegales por parte de las organizaciones terroristas de otros continentes en Latinoamérica. Se pierden de vista nuevos actores, rutas y mercados asociados al fenómeno por la centralización de los análisis en los carteles más conocidos.

Finalmente, al responder a la pregunta ¿Cuáles son las percepciones dominantes sobre los vínculos existentes entre OCT de Colombia y México? Bien podría decirse que la imagen que predomina entre los líderes de opinión más relevantes es casi la misma, con mínimos de diferencia. Lo anterior nos lleva a pensar dos cosas: la primera que la imagen construida por los líderes de opinión sobre los vínculos de estas OCT y del fenómeno analizado es la correcta. La segunda es que ante una misma posición repetida desde diferentes instituciones y líderes de opinión que se hacen eco mutuamente, una vez se expone una idea o imagen del fenómeno analizado poco o nada se puede refutar la misma.

En dicho contexto, se hace necesario identificar el origen de las percepciones dominantes (imágenes construidas y presentadas del fenómeno) y darles seguimiento, para evitar su distorsión y el eco que invalida o invisibiliza otros ángulos diferentes. Es decir, que frente a la imagen del fenómeno que se analiza y que se replica de forma similar entre los líderes de opinión debe existir cautela en su asimilación total, porque ello puede invisibilizar otras tendencias del fenómeno criminal hasta que estas se hacen tan evidentes, que su abordaje será mucho más complicado que si se enfrentara en etapas iniciales.

### **Notas sobre las entrevistas:**

Se realizaron cinco entrevistas a oficiales y funcionarios de México, a ocho funcionarios de la Policía Nacional de Colombia, a cuatro oficiales de las Fuerzas Militares, un funcionario de la Fiscalía de la General de la Nación de Colombia, dos profesores del CENTRO DE ESTUDIOS HEMISFÉRICOS DE DEFENSA WILLIAM J. PERRY y un profesor del Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional Universidad de Defensa Nacional, otras charlas de carácter informal con académicos nutrieron los análisis.

1. Frente a funcionarios del comando sur la DEA, no se logró concretar las entrevistas por aspectos de tiempo y lugar para hacerlas, así como autorizaciones.

2. Frente a la fiscalía de Colombia se intentaron concretar entrevistas, las cuales por efecto de reserva sumarial no se pudieron llevar a cabo.

4. No se logró entrevistar personal del comando sur de los EE. UU por agenda de programación.



# AUTORES

---

## **Coronel (Bra) Fabio Sampaio**

Coronel del Ejército de la República Federativa de Brasil e Investigador en el Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad. Oficial de logística del 23° contingente brasileño de la MINUSTAH, en Haití. Comandó la Compañía de Comando de la 17ª Brigada de Infantería de la Selva (Porto Velho - RO) y el 44° Batallón de Infantería Motorizada (Cuiabá - MT). Tiene el Curso Avanzado de Estado-Mayor, de la Academia de Defensa del Reino Unido y el Curso de Comando y Seguridad Nacional, de la Universidad de Seguridad Nacional de China

## **Coronel (Bra) Paulo Cezar Crocetti**

Coronel de Caballería del Ejército brasileño. Profesional en Ciencias Militares (Academia Militar das Agulhas Negras, Brasil); Maestro de Equitación (Escuela de Equitación del Ejército brasileño); Maestría en Operaciones Militares (Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales del Ejército de Brasil); Diplomado en Estado-Mayor y Especialista en Ciencias Militares (Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil), Analista de Inteligencia del Ejército de Brasil (Centro de Inteligencia del Ejército de Brasil), Máster en Administración de Empresas (Fundación Getulio Vargas – MBA FGV), Posgrado en Administración

en el Curso de Política, Estrategia, Alta Administración del Ejército de Brasil (Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil) y Especialista en Defensa (Escuela Superior de Guerra de Brasil) . Actualmente, asesor de Transformación y Capacidades del Comando General de Las Fuerzas Militares de Colombia.

### **Capitán de Navío (RA) William Javier Palomino Vargas**

Capitán de Navío de la Reserva Activa de la Armada Nacional de Colombia. Director del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES) de la Escuela Superior de Guerra (2019).

### **Paola Andrea Ruiz Rojas**

Periodista con más de 20 años de experiencia. Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Auxiliar de Investigación del director del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad.

### **Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez**

Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Cum Laude) de la Pontificia Universidad Javeriana y Capitán de Navío de la Reserva Activa de la Armada de Colombia. Magíster en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Programa Conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland, College Park/Estados Unidos). Docente-Investigador (Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”). Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales (Escuela Naval Almirante Padilla).

### **Juan Sebastián Pérez Morales**

Estudiante de noveno semestre de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Pasante Primer Semestre 2019 Escuela Superior de Guerra.

## **Eva María Rey Pinto**

Antropóloga, Universidad de los Andes. Estudiante de la Maestría en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Investigadora en el Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES). Correo: eva.rey@esdegue.edu.co

## **Camilo Quintero Toro**

PhD. History of Science, University of Winsconsin-Madison. Profesor Asociado del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes. Correo: cquinter@uniandes.edu.co

## **Diego Rodríguez Samora**

Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes; Magíster en Ciencia Política y en Educación, Especialista en Docencia Universitaria y en Investigación Criminal; Administrador de Empresas y Administrador Policial. Su formación académica la complementan cursos de análisis estratégico y prospectivo. Se ha desempeñado como asesor pedagógico e investigador del Observatorio Educativo para el Servicio de Policía, como investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES). En la actualidad es investigador visitante del Centro de estudios Hemisféricos de Seguridad William J. Perry Center, de Washington D. C. Correo: ds.rodriguez15@uniandes.edu.co

## **Alfredo Fernández de Lara Gaitán**

Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Los Andes. Magíster en Ciencia Política por la Universidad de los Andes. Maestro en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Cuenta con una especialidad en Ciencia Política, por la Universidad de Salamanca, España. Se ha desempeñado como docente universitario en México y Colombia. Forma parte del grupo de Análisis en Contexto de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Correo: ae.fernandez10@uniandes.edu.co

## Nadia Peralta Romero

Magíster en Derecho Penal de la universidad Libre. Especialista en Derecho Penal y Especialista en Negociación, Conciliación y Arbitraje (MASC) de la Universidad del Rosario, Abogada. Formación complementaria en el Curso OPDA y Cursos de Policía Judicial en la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses – Embajada de los EE.UU. y Evidence of a crime scene seminar” en Miami Police Training Center. Fiscal delegada ante jueces del circuito, con experiencia investigativa en Brigada de Homicidios y delincuencia organizada. Experiencia docente en la Escuela de la Fiscalía General de la Nación y en la Escuela General Santander de Policía. Correo: peraltanadia@gmail.com

# REFERENCIAS

---

- ACNUR, (2017). *Situación del triángulo norte de Centroamérica. Actualización de la situación del TNC*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11040.pdf>
- AFP. (01 de junio de 2019). *Travesía infernal por selvas del Darién*. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2019-travesia-infernal-por-selvas-del-darien>.
- Alvarado, F. (5 de diciembre de 2017). Las alianzas de capos de México y Colombia. En *El sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/doble-via/las-alianzas-de-capos-de-mexico-y-colombia-396991.html> Publicado el 05/12/2017
- AMERIPOL., CLACIP. (2011). *Fenómenos pandillas*. Un abordaje desde la perspectiva MARAS.
- Amorim, C. (2013). Segurança Internacional: Novos Desafios para o Brasil. *Contexto Internacional*, 35 (1), 287-311.
- Antunes, C. (2010). Early Modern Ports, 1500-1750. *European History Online*.
- Antunes, C., & Sicking, L. (2007). Ports on the Border of the State, 1200-1800: An introduction. *International Journal of Maritime History*, 19, 273-286.

- Aquino, R. P. (22 de Julio de 2019). *Protection against a nuclear device attack delivered in a shipping cargo container*. Fort Leavenworth, Kansas, Estado Unidos.
- Área de Paz. (2010). *Nariño: Análisis de la conflictividad*. Bogota: Documento de trabajo de PNUD.
- Arrieta, J. P. (18 de Julio de 2016). La alianza bacrim-Farc cerca de tres zonas de ubicación. *La silla vacía*. Obtenido de <https://lasillavacia.com/historia/la-alianza-bacrim-farc-cerca-de-tres-zonas-de-ubicacion-57083>
- Asmann, P. (2019). Masacre en prisión de norte de Brasil indica cambios en dinámica criminal. *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/masacre-en-prision-de-norte-de-brasil-indica-cambios-en-dinamica-criminal/>
- Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas: El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*. Plaza & Janes. México.
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets. México.
- Atlas da violência 2019*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Río de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Atuesta, L., & Ponce, A. (2016). Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alterna la violencia. Evidencia del caso mexicano. *Monitor 19 Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*. CIDE. México.
- Ávalos, H. S. (08 de junio de 2017). *Nariño, Colombia, kilómetro cero del tráfico de cocaína*. Obtenido de [es.insightcrime.org: https://es.insightcrime.org/investigaciones/narino-colombia-kilometro-cero-narcotrafico/](https://es.insightcrime.org/investigaciones/narino-colombia-kilometro-cero-narcotrafico/)
- Ávila, M. A. (2015). *Recomendación a las estrategias implementadas en la lucha*. Obtenido de [cimcon.armada.mil.co: t.ly/qrLBy](http://cimcon.armada.mil.co)
- Bagley, Bruce (2009). “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”. En: Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez

- (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia*. México, pp. 24-32. Disponible en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/contenidos/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2009.html>
- Bagley, B. (2014). Conferencia: ¿Qué pasa cuando se fragmentan los cárteles? Una comparación de México y Colombia. Seminario Sobre Violencia en México. El Colegio de México. 29 de julio. Disponible en: <http://violenciaenmexico.colmex.mx/index.php/sesion-10>
- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad*. Las trampas de la seguridad en México. Debate, México.
- Balieiro, L.F.V., & Nascimento, I.R. (2015). Tríplíce Fronteira Brasil, Peru e Colômbia e as Implicações com o Narcotráfico. *Textos & Debates*, (26), 85-98.
- Banco Mundial. (2019). Indicadores. Obtenido de Banco Mundial.: [datos.bancomundial.org](http://datos.bancomundial.org)
- Barrohilet, C. (2004). El Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Orígenes del código PBIP. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad de Valparaíso*, XXV, 33 - 48.
- Bejarano, A. (1988) La violencia regional y sus protagonistas. El caso Uraba. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/download/74103/67711>
- Bejarano, A. (1988). La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá. Universidad Nacional de Colombia. *Anal. Político*, 4, 43-54.
- Benítez, R., & Rodríguez, A. (2012). México: La seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno. En: Hans Mathieu y Catalina Niño (Editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Colombia, pp. 149-161.
- Benjamin, W. (1997). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Buenos Aires: Taurus.
- Binnendijk, H., Caraher, L. C., Coffey, T., & Wynfield, H. S. (2002). The Virtual Border: Countering Seaborne Container Terrorism. *Defense Horizons* (16-17).

- Brunal, M. A. O., (2017). *Evolución en la Cooperación de Seguridad Amazónica Colombo-Brasileña Frente al Crimen Organizado Transnacional*. (trabajo de Grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Budgetshippingcontainers. (12 de 10 de 2019). Budgetshippingcontainers. Obtenido de News: [www.budgetshippingcontainers.co.uk](http://www.budgetshippingcontainers.co.uk)
- Buscaglia, E. (2013). *Vacíos de Poder en México*. Editorial Debate. México.
- Button, K., & Thibault, M. (2005). *The Political Economy of Maritime Container Security*. Washington: Center for Transport Policy, Operations and Logistics.
- Calderón, F. (2014). *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos*. (2006-2012). Debate. México.
- Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A. & Magaloni, B. (2015). The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico's Drug War. *Journal of Conflict Resolution*.
- Camacho, Á. (2009). *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales, Ediciones Uniandes.
- CAN. (2013). *Manual sobre Control de Contenedores*. Lima: Secretaría General de la CAN.
- Cañas, J. A. (31 de 05 de 2017). *El País*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/politica/2017/05/31/actualidad/1496230753\\_903470.html](https://elpais.com/politica/2017/05/31/actualidad/1496230753_903470.html)
- Caracol Noticias. (12 de abril de 2019). Peligroso capo mexicano vivía en medio de lujos en Colombia: lo capturaron en el centro de Bogotá. *Noticias Caracol*. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/bogota/peligroso-capo-mexicano-vivia-en-medio-de-lujos-en-colombia-lo-capturaron-en-el-centro-de-bogota>.
- Castillo, J., & Mejía, D. (2012). *Narcotráfico y violencia en México: las razones más allá de Calderón*. Blog Foro Económico. Publicado el 23 de octubre de 2012. Disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/10/23/narcotrafico-y-violencia-en-mexico-las-razones-mas-alla-de-calderon/>

- CBP. (17 de 11 de 2018). *U.S. Customs and Borders Protection*. Obtenido de U.S. Customs and Borders Protection: [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov)
- CCO. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- CCP. (2017). *Container Control Programme 2017*.
- CEPAL. (2 de abril de 2019). *Informe de la Actividad Portuaria de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CER. (2016). *Informe de caracterización de la crisis humanitaria en la frontera colombo-panameña*. Recuperado de: [http://www.codhes.org/~codhes/images/Informe\\_caracterización\\_crisis\\_humanitaria\\_en\\_frontera\\_Colombia\\_Panamá\\_CER\\_5\\_Julio\\_2016.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/images/Informe_caracterización_crisis_humanitaria_en_frontera_Colombia_Panamá_CER_5_Julio_2016.pdf)
- CICAD. (2016). OEA/Ser.L/XIV.4.7. CICAD/SRGE/doc. 1/16. Cartagena.
- Chabat, J. (2000). “La guerra imposible”. En: *Letras Libres*. Marzo. México. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/la-guerra-imposible>.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor - revista de historia internacional* (42). 03-14. Recuperado de [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)
- Chabat, J. (2015). “Violence in Mexico. In search of an explanation”. En: Bruce Bagley, Jonathan D. Rosen y Hanna S. Kassab. *Reconceptualizing security in the Americas in the twenty-first century*. Lexington books. United States of América, pp. 103-113.
- CIMCOM. (2018). Dinámica del Narcotráfico Marítimo en Colombia y la Región. Informe CIMCON, 2-6.
- CINEP, FEDES, ILSA, Comisión Andina de Juristas, Brigadas Internacionales de Paz, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Sección Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal, y Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos. (1995). *Urabá el mayor éxodo de los últimos años*.
- Christopher, P., Collin, P., Clarke, C., & Chad, S. (2014). *México is not Colombia. Alternative Historical Analogies for Responding to the*

- Challenge of Violent Drug-Trafficking Organizations*. Rand Corporation. Disponible en: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR500/RR548z1/RAND\\_RR548z1.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR548z1/RAND_RR548z1.pdf)
- CNDH. (2016). Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Disponible en: [http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016\\_IE\\_DesplazadosD.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf)
- Coghlan, J. C. (2012). *Crisis Colombia-Ecuador*. Obtenido de aeic2012tarragona.org: [http://www.aeic2012tarragona.org/comunicacions\\_cd/ok/369.pdf](http://www.aeic2012tarragona.org/comunicacions_cd/ok/369.pdf)
- Collazos, G. (2014). Dinámica de transporte del clorohidrato de cocaína en el mar caribe, como resultado del análisis de incautaciones de la armada nacional entre los años 2007 al 2014. Cartagena, Bolívar, Colombia: Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”.
- Comins, I. (2015). La Ética Del Cuidado en Sociedades Globalizadas: Hacia Una Ciudadanía Cosmopolita. *Themata: Revista de Filosofía*, (52), 159–178.
- Comunicaciones, E. d. (02 de junio de 2018). ¿Cuál es la relación del ELN con el narcotráfico? Obtenido de eln-paz.org: <http://www.eln-paz.org/index.php/novedades/videos/206-cual-es-la-relacion-del-eln-con-el-narcotrafico>
- Cope, J. A. y Parks, A. (2016). Frontier Security: The Case of Brazil. *Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives*, (20), 01-39.
- Cortés, D. A., & Parra, G. (2009). La ética del cuidado. Hacia la construcción de nuevas ciudadanías. *Psicología desde el Caribe*, (23), 159-178.
- Cortés, Y., Parra, R., & Durán, J. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá DC Policía Nacional de Colombia: Imprenta Nacional.
- Coutinho, L. (30 de septiembre de 2016). Carandiru: como o massacre de 111 presos levou à criação do PCC. Brasil. *Veja*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/brasil/carandiru-como-o-massacre-de-111-presos-levou-a-criacao-do-pcc/>

- Coutinho, L. (2019). Las muchas caras del PCC: el origen y la evolución de la organización criminal más grande de Brasil. *Prism*, *volume 8* (1), 56-67.
- Croda, R. (25 de octubre de 2018). Para las autoridades colombianas este fenómeno ya es “un problema de seguridad nacional”. El *Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/presencia-de-carteles-mexicanos-en-colombia-es-un-problema-de-seguridad-nacional-284974>. Publicado el 25/10/2018
- Dalby, C. (2019). Guerra civil de Familia do Norte se libra en prisiones de Brasil. *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/guerra-civil-de-familia-do-norte-se-libra-en-prisiones-de-brasil/>
- De Souza, P. (2006). *O Sindicato do Crime: PCC e outros grupos*. Ediouro: Sao Paulo, Brasil.
- DEA. (11 de 03 de 2019). United States Drug Enforcement Administration. Obtenido de Unites States Drug Enforcement Administration: [www.dea.gov](http://www.dea.gov)
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2017). Informe defensorial sobre las zonas de frontera. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5963/Informe-defensorial-sobre-zonas-de-frontera-una>
- Diario del Cauca. (14 de 02 de 2019). Obtenido de Diario del Cauca: <http://diariodelcauca.com.co/noticias/judicial/policia-antinarco-cos-evito-que-cerca-de-600-kilos-de-coca-500414>
- Díaz, E. A. (2014). Filosofía por la paz y la ética del cuidado: reconstrucción y génesis de la agencia para las nuevas masculinidades. *Revista Cultura de Guatemala*, *35*(2), 99–118.
- DNP. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2015). *Ficha técnica de Turbo*. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia\\_Turbo%20ficha.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Turbo%20ficha.pdf)
- DOJ. (2018). *2018 National Drug Threat Assessment*. Washington: Department of Justice.

- DOS. (2018). *2018 International Narcotics Control Strategy Report Vol 1*.
- Durán, A. (2015). To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution* 1: 27.
- El Espectador. (10 de febrero de 2018). Narcoajustes mexicanos en Colombia. El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/narcoajustes-mexicanos-en-colombia-articulo-738385>
- El Espectador. (15 de 12 de 2018). Incautan varios kilos de cocaína camuflada en zapote con destino a China. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/incautan-varios-kilos-de-cocaina-camuflada-en-zapote-con-destino-china-articulo-829425>
- El Espectador. (2016 de agosto de 2016). Instalan primer escáner de terminales portuarios a Colombia. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/instalan-primer-esca-ner-de-terminales-portuarios-colomb-articulo-647958>
- El Espectador. (24 de marzo de 2018). Ecuador y Colombia inician reunión para analizar ataques en zona fronteriza. *El Espectador*. Obtenido de [elespectador: https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ecuador-y-colombia-inician-reunion-para-analizar-ataques-en-zona-fronteriza-articulo-746265](https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ecuador-y-colombia-inician-reunion-para-analizar-ataques-en-zona-fronteriza-articulo-746265)
- El Espectador. (27 de mayo del 2019). *La migración por el Darién*, “la montaña de la muerte”, un nuevo intento para llegar a EE. UU. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-migracion-por-el-dari-en-la-montana-de-la-muerte-un-nuevo-intento-para-llegar-eeuu-articulo-862902>
- El Mundo. (05 de abril de 2018). Ecuador potenciará seguridad ciudadana en frontera con Colombia. *El Mundo*. Obtenido de <https://www.elmundo.com/noticia/Ecuador-potenciara-seguridad-ciudadana-en-frontera-con-Colombia/369279>
- El Tiempo. (08 de abril de 2005). Los problemas sociales y la limitada expansión bloquean los puertos colombianos. Bogotá: El Tiempo
- El Tiempo. (23 de abril de 2017). La guerra que se libra por Tumaco, la nueva capital de la coca. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.>

- eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/guerra-por-tumaco-por-la-coca-80626.
- Elizalde, P. A. (02 de 2012). *La incidencia de las Normas de Protección Marítima en el Transporte Marítimo*. Barcelona, Cataluña, España: Universidad de Barcelona.
- Embajada de Estados Unidos en Colombia. (1 de Abril de 2009). *UST-DA Awards Three Grants to Modernize Colombia's Port Infrastructure*. Embajada de Estados Unidos en Colombia.
- Euzébio, E. F. (2014). A fluidez territorial na fronteira ocidental da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). *Confins*, (21). doi: 10.4000/confins.9659.
- Faivre, H. (2005). Del Plan Colombia al Plan Patriota: Impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional. *Revista complutense de historia de América*, 215-230.
- Feal, J. (2008). La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo. *Boletín de información*, 7 - 24.
- Fernández, F. V. (2014). Estructuras criminales organizadas son también fruto de no haber incluido dentro de los acuerdos de Ralito en la desmovilización de los paramilitares. *Revista Electrónica Iberoamericana - REIB*, 8.
- Flores, M. A. (2015). Recomendación a las estrategias implementadas en la lucha contra el narcotráfico por vía marítima. CIMCON.
- Frías, C. N. (2005). *Drogas ilegales y derechos humanos de campesinos y comunidades indígenas*. Paris: UNESCO.
- Gachúz, J. C., El Yattioui. M. B., & Castañeda, C.B. (2019). Crimen organizado y narcotráfico en América Latina: implicaciones en seguridad. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 5, (1), pp. i-vi. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.9.1>
- Gama, G. D. (2017). Del paramilitarismo a las bandas criminales (BACRIM) en Colombia: causalidad económica. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 101-113.
- GAO. (2010). Supply Chain Security. DHS should test and evaluate container security technologies consisted with all operational scenarios

- to ensure the technologies should function as Intended. Washington: U.S. Government Accountability Office.
- García, G. N. (2009). Las FARC, su origen y evolución. *Revista UNISCI*, 154-184.
- García, V. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *OPERA, julio-diciembre*, (23). Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=3255697>
- Garzón, J. (2008). *Mafia & Co: the criminal networks in México, Brazil and Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Gaviria, A., Camacho, A., & Rodríguez, C. (2011). El consumo de droga en Colombia. Daniel Mejía et al. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*.
- Gilligan, C. (2013). El daño moral y la ética del cuidado. En: *La ética del cuidado* (pp. 10-39). Barcelona, España: Fundación Víctor Gríflos i Lucas.
- Giraldo, D. L. (2012). *Las bandas criminales en Colombia y su dimensión internacional ¿neoparamilitares o grandes carteles de narcotráfico?* Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- González, A. (2017). *Relación entre conflicto y posconflicto: Colombia y los acuerdos de paz*. Boletín IEEE, 104 - 134.
- Goubaud, E. (2008). Maras y Pandillas en Centroamérica. *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (4), 35-46.
- Grajales, J. (2011). *El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial*. Desafíos, 149-196.
- Guerrero, E. (2011). *La raíz de la violencia*. En: *Revista Nexos*. Junio. México. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=14318>
- Guerrero, Eduardo (2011). *La raíz de la violencia*. En: *Revista Nexos*. Junio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318> Consultado el 6 de agosto de 2019.
- Gurgel de Oliveira, R. (2013), “O Tratamento Jurídico Penal das organizações criminosas no Brasil”, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.21215>

- Hernández, A. (2014). *Los señores del narco*. Grijalbo. México.
- Higgins, J. E. (11 de noviembre de 2017). *Variables determinantes en el crecimiento de las plantaciones de arbusto de coca en Colombia desde el año 2013 al 2016*. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16996>
- Hope, A. (2013). Violencia 2007-2013. La Tormenta Perfecta. En: *Revista Nexos*. Noviembre. México. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=15547>
- Howe, F. (1912). The Sensitiveness of the Modern Seaport. *The Economic Journal*, 22(87), 410-420.
- Huntington, S.P., (1996). *El Choque de Civilizaciones*. Barcelona, España: Editorial Paidós
- ICC. (30 de 11 de 2016). *International Chamber of Commerce - Commercial Crime Service*. Obtenido de International Chamber of Commerce - Commercial Crime Service: [www.icc-ccs.org](http://www.icc-ccs.org)
- IEGAP. (2018). Cuaderno de Análisis N° 01/18. Colombia y el Mar. IEGAP.
- Índice de Paz en México. (2014). Institute for Economics & Peace. [En línea]: <http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Indice%20de%20Paz%20Mexico%202013.pdf>
- Informe Mundial Sobre las Drogas*. (2018). Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. UNODC Research.
- Insight Crime. (17 de mayo de 2018). *Narcotráfico en el régimen venezolano: el cartel de los soles*. Obtenido de [es.insightcrime.org](http://es.insightcrime.org): <https://es.insightcrime.org/investigaciones/narcotrafico-en-el-regimen-venezolano-el-cartel-de-los-soles/>
- Insight Crimen. (2019). Brasil Archives. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/brasil-crimen-orga-nizado>.
- International Crisis Group (2013). *Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in México*. Latin America Report No. 48. 19 de marzo de 2013. Bélgica.
- Jiménez, E. V. (2016). La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. *Papel Político*, 21(1), 167-196.

- Jimeno, M. (Ed.) 1993. *Conflicto social y violencia*: Notas para una discusión. Institut français d'études andines. doi:10.4000/books.ifea.6996
- Katz, E. (1979). *La influencia personal*: el individuo en el proceso de comunicación de masas.
- Kleiman, M. A., Caulkins, J. P., & Hawken, A. (2014). Drogas y políticas sobre drogas: lo que todo el mundo necesita saber.
- La Información. Los cárteles del narcotráfico de Colombia y México se han unido en una alianza en Guatemala. S/A en [https://www.lainformacion.com/espana/narcos-de-colombia-y-mexico-tienen-alianza-para-producir-drogas-en-guatemala\\_15DIcADpClnabksfajR-Ze5/](https://www.lainformacion.com/espana/narcos-de-colombia-y-mexico-tienen-alianza-para-producir-drogas-en-guatemala_15DIcADpClnabksfajR-Ze5/). Guatemala, 2 sep 2014.
- Lane, D. (02 de April de 2009). U.S. Seaport Security: Critical Challenge for Department of Homeland Security. Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College.
- Lemaitre, J., & Albarracín, M. (2011). Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia.
- Lessing, B. (2015). Logics of Violence in Criminal War. *Journal of Conflict Resolution* 59, no. 8: 1486-1516.
- Machado, L. O., (2002). Drug Trafficking and Money Laundering in the Amazon Region. Geoeconomic and Geopolitical Effects. Em: C.Geffray, G.Fabre, Michel Schiray. (Org.). *Globalisation, Drugs and Criminalisation*. CD-ROM ed. Unesco, p. 151-171.
- Manetto, F. (28 de enero de 2018). *Al menos cinco muertos en Barranquilla por un ataque contra una estación de policía*. *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/01/27/colombia/1517069397\\_936706.htm](https://elpais.com/internacional/2018/01/27/colombia/1517069397_936706.htm)
- Mapa das facções criminosas no Brasil. <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/seguranca-publica/mapa-das-faccoes-criminosas/> (acceso en 25 Jul. 19)
- Marcos, S. E. (12 de abril de 2018). El conflicto en la frontera entre Ecuador y Colombia lleva años cocinándose. *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/04/12/colombia/1523543042\\_055710.htm](https://elpais.com/internacional/2018/04/12/colombia/1523543042_055710.htm)

- Márquez, G., & Meyer, L. (2010). Del autoritarismo a la democracia frágil, 1985-2010. En: *Nueva Historia General de México*. El Colegio de México. México, pp. 747-791.
- Martínez, J. (2010). Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional. *Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftun*, 1-12.
- Matthiesen, T. (2000). El arte político de conciliar: el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994. Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- Maxx, M. (2017). *Destrinchando a maconha paraguaia*. Recuperado de <https://apublica.org/2017/08/destrinchando-a-maconha-paraguaia/>
- McDermott, J. (20 de mayo de 2013). *Actividades criminales de las FARC y las ganancias de la guerrilla*. Obtenido de es.insightcrime.org: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/actividades-criminales-farc-y-ganancias-de-la-guerrilla/>
- McDermott, J. (2015). ¿Cómo se verá el panorama criminal tras un acuerdo de paz con las Farc? Observatorio colombiano de violencia y gobernanza, 1.
- Medina, C. (24 de julio de 2018). Narcotráfico en Colombia y México: una relación de vieja data. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. *UN Periódico*. - Universidad Nacional de Colombia <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/narcotrafico-en-colombia-y-mexico-una-relacion-de-vieja-data/> .
- Medina, O., & Rivera-Paez, S. (2018). Gobernanza Portuaria en Colombia: Antecedentes y Propuestas. En S. Rivera-Paez. *Intereses de Colombia en el Mar* (pp. 229-258). Bogotá: Editorial Escuela Superior de Guerra.
- Mejía, D. et al. (s. f.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*.
- Mejía, D., & Castillo, J. C. (2012). Narcotráfico y violencia en México: las razones más allá de Calderón. Foro Económico
- Mejía, D., & Gaviria, A. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Ediciones Uniandes, Bogotá, DC

- Merino, M. (2003). La Transición Votada. En: *América Latina Hoy*. Número 33. Ediciones Universidad de Salamanca, España, pp. 63-72. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7318/7357>
- Meza, Ó. E. (2008). *Puerto Buenaventura: Problemas Estructurales y Coyunturales y su Influencia en la Competitividad para las Empresas de la ciudad de Manizales*. Tesis de Maestría de Administración. Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales.
- Migración Colombia. (2017). *Flujos migratorios de colombianos*. Recuperado de: <https://public.tableau.com/profile/migracion.colombia#!/vizhome/TablasdeSalidas2017/FlujosMigratoriosdeColombianos2017>
- Migración Colombia. (2018). *Flujos migratorios de colombianos*. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/migracion.colombia#!/vizhome/TablasdeSalidas2018/FlujosMigratoriosdeColombianos2018>
- Migración Colombia. (2019). *Flujos migratorios de colombianos*. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/migracion.colombia#!/vizhome/TablasdeSalidas2019/FlujosMigratoriosdeColombianos2019>
- Milenio. (4 de junio de 2019). Organización criminal es detenida en Colombia; tenían nexos con cárteles mexicanos. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/internacional/organizacion-criminal-detenida-colombia-tenian-nexos-carteles-mexicanos>.
- Millán, L. M. (2018). *¿Qué es el ELN? Ejército de Liberación Nacional*. Obtenido de geopolitico.es: <https://geopolitico.es/que-es-el-eln-ejercito-de-liberacion-nacional/>
- Miranda, B. (19 de abril de 2018). *Por qué la paz de Colombia le está saliendo cara a Ecuador*. BBC mundo. Obtenido de [bbc.com: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43821934](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43821934)
- Montti, C. (2018). *Situación de violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras 2014 - julio 2018*. Fundación Heinrich Böll-Stiftung, Centroamérica.
- Mundo, B. N. (18 de enero de 2019). *Carro bomba en Colombia: al menos 21 muertos y 68 heridos tras la explosión en la Escuela de Cadetes General Santander*. Obtenido de BBC.com: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46910365>

- NNSA. (2019). Megaports Initiative. National Nuclear Security Administration.
- Nordstrom, C. (2007). *Global Outlaws. Crime, money, and power in the contemporary world*. Berkeley: University of California Press.
- Noticel. (4 de diciembre de 2018). Exponen los nexos de droga entre Colombia y México. *Noticel*. Recuperado de <https://www.noticel.com/mundo/exponen-los-nexos-de-droga-entre-colombia-y-mexico/910398181>.
- OCD. (2017). Reporte de drogas en Colombia 2017. Bogotá: Legis. S.A.
- OEA. (1995). Seguridad Marítima Portuaria. Miami: Organización de Estados Americanos.
- OIM. (5 de octubre de 2019). Protección Marítima. Obtenido de Organización Marítima Internacional: [www.imo.org](http://www.imo.org)
- Oliveira, N. (2016), As influências do crime organizado: um olhar a partir do Primeiro Comando Da Capital (PCC), Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Curso de Direito, Santa Maria, RS.
- OMI. (2003). *Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias*. Halstan & Co. Ltd.
- ONU. (13 de septiembre de 2016). Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Obtenido de [acnur.org: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10877.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10877.pdf?view=1)
- Ortiz, C. (2017). Por qué en Urabá no ha terminado la violencia. *UN. Periódico Digital*. Recuperado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/por-que-en-uraba-no-ha-terminado-la-violencia/>
- Otero, M. (6 de marzo de 2014). *Canacero*: en 2013, robo de hierro fue por mil mdd. *Milenio En*: [http://www.milenio.com/policia/Canacero-robo-hierro-mil-mdd\\_0\\_257374277.html](http://www.milenio.com/policia/Canacero-robo-hierro-mil-mdd_0_257374277.html) Consultado el 5 de noviembre de 2017.
- Paiva, L. F. S., (2019), As Dinâmicas do Mercado Ilegal de Cocaína na Tríplice Fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(99), 01-19. doi: 10.1590/349902/2019

- Palacios, M., Serrano, M. (2010). “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico”. En: Alvarado, Arturo y Mónica Serrano (coordinadores) [2010]. *Los grandes problemas de México (XV). Seguridad nacional y seguridad interior*. El Colegio de México, México, pp. 105-154. Recuperado de [http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20México%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20\(Serrano%20y%20Palacios\).pdf](http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20México%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20(Serrano%20y%20Palacios).pdf)
- Pardo de Santayana, J. (2001). Terrorismo y armas de destrucción masiva. La amenaza bacteriológica. *Política Exterior*, 188 - 192.
- Pêgo, B., Moura, R., Krüger, C., Nunes, M. Oliveira, S. (Ed.). (2017). *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública, volume 2*. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628\\_frenteiras\\_do\\_brasil\\_volume2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628_frenteiras_do_brasil_volume2.pdf)
- Pérez, D., & Weigend, E. (2013). Más armas, más delitos, más homicidios. En: Revista *Nexos*. *Septiembre*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15496>
- Pfrimer, M., & Silva, M. V. (2019). Cadeia logística do tráfico de cocaína e espacialidade dos conflitos armados irregulares na América do Sul. *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Recuperado de <https://www.mundorama.net/?p=25115>.
- Pinto, R. F. (2016). El tratamiento del terrorismo de estado en los discursos político-institucionales. Obtenido de [buleria.unileon.es](http://buleria.unileon.es): [https://buleria.unileon.es/xmlui/bitstream/handle/10612/5363/tesis\\_828f5d.PDF?sequence=1#page=163](https://buleria.unileon.es/xmlui/bitstream/handle/10612/5363/tesis_828f5d.PDF?sequence=1#page=163)
- Poiré, A. (2011). Los homicidios y la violencia del crimen organizado. En: *Revista Nexos*. *Febrero*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14126>
- Poiré, A., & Martínez, M. (2011). *La caída de los capos no multiplica la violencia el caso de Nacho coronel*. Mayo. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14262>
- Polícia Civil do Estado do Amazonas. (2017). *Relatório Final do Inquérito Policial: 006/2017 - 20º Dip/Pc/Am*.

- Polícia Federal. (2016). *Operação La Muralla*. Relatório final. Superintendência Regional do Amazonas, DRE – Delegacia de Repressão a Entorpecentes.
- Polícia Federal. (2019). *Estatística de Drogas Apreendidas*. Recuperado de <http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>
- Polo Alvis, S., Serrano López, E., & Manrique Lara, L. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá: flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 13(1), 17-43. Recuperado de [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/2254/2445](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/2254/2445)
- Prado, R. E. (2018). El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. *Sociológica*, 33(93), 213-246.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Tule. Recuperado de: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico\\_TULE.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_TULE.pdf)
- Prieto, A. (2014). Historia de Tumaco Siglo XIX. Obtenido de [icanh.gov.co](http://www.icanh.gov.co): <http://www.icanh.gov.co/71eb8033-64c1-408b-9a74-fd721b-f2df77>
- Prieto, C. A. (2013). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Procolombia. (agosto de 2016). Cadena de Frío. Presentación para Conferencia. PROCOLOMBIA.
- Quintero, O. &. (2013). Organizaciones Criminales, proceso de apropiación de negocios legales e ilegales en las ciudades Casos Medellín y Tumaco. Obtenido de [repository.javeriana.edu.co](http://repository.javeriana.edu.co): <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/13390>
- Quintero, S., & Posada, I. C. (2013). Estrategias políticas para el tratamiento de las drogas ilegales en Colombia. *Facultad Nacional de Salud Pública*, 31(3), 373-380.
- RCN Radio. (26 de junio de 2016). Ponen en marcha modernos escáneres en Puerto de Cartagena.

- Recientes Regulaciones de Seguridad Portuaria.* (2002). Washington: Comisión Interamericana de Puertos.
- Redacción Internacional. (25 de abril de 2019). “Colombia debe prepararse porque la crisis migratoria durará unos dos años más”: Eduardo Stein. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/colombia-debe-prepararse-porque-la-crisis-migratoria-durara-unos-dos-anos-mas-eduardo-stein-articulo-852147>
- Revista Semana. (03 de septiembre de 2019). Capurganá vuelve a prohibir el paso de migrantes hacia Panamá. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/capurgana-vuelve-a-cerrar-su-puerto-para-recibir-migrantes/630450>
- Revista Semana. (16 de enero de 2016). La macabra alianza de los carteles de Colombia y México. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-macabra-alianza-de-los-carteles-de-colombia-mexico/456871-3>.
- Revista Semana. (17 de abril de 2019). Lo que paga un asiático para pasar por Colombia: detalles del tráfico ilegal de migrantes. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/lo-que-paga-un-asiatico-para-pasar-por-colombia-detalles-del-trafico-ilegal-de-migrantes/609923>
- Revista Semana. (19 de diciembre de 2015). Los duros golpes a los capos. *Revista Semana* Recuperado de Obtenido de semana.com: <https://www.semana.com/nacion/articulo/2015-golpes-contra-bacrim-urabenos/454096-3>
- Rico, D. M. (2013). *Las dimensiones internacionales del crimen organizado en Colombia: Las Bacrim, sus rutas y refugios*. wilsoncenter.org, 27-57.
- Rocha, C. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Rojas, C. (16 de marzo de 2017). *El Mercado de la Cocaína en Colombia a través de la Perspectiva de la Economía de la Droga*. Obtenido de dspace.unila.edu.br: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/1535>

- Romero, D. (2016). Evaluación y organización de la seguridad en terminales portuarias. *Revista Transporte y Territorio* N°14, 27 - 38.
- Rosero, L. F. (2017). *Narcotráfico en la región Caribe. Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza*.
- Sampó, C. (2018). Brasil: la re-significación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n° 1, pp. 127-146, <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.8>.
- Sartori, G., & González, S. S. (1988). *Teoría de la democracia* (Vol. 2). Madrid: Alianza. Pág 305
- Schedler, A. (2014a). The Criminal Subversion of Mexican Democracy. *Journal of Democracy* Volume 25, Number 1. January. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, United States of America, pp. 5-18 Disponible en: <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Schedler-25-1.pdf>
- Schedler, A. (2014b). "Ciudadanía y Violencia Organizada en México". En: he *Selected Works* of Andreas Schedler. Disponible en: [http://works.bepress.com/andreas\\_schedler/39](http://works.bepress.com/andreas_schedler/39)
- Segura, N. (2015). *Política pública de drogas en Colombia: un balance entre seguridad y salud pública* (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada).
- Servicio Nacional de Migración de Panamá. (2018). *Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia: año 2010-2018*.
- Signoret, P. (2011). *Capturas de jefes del narcotráfico y niveles de violencia en México*. Tesis de licenciatura. Ciencia Política. ITAM. México.
- SIMCI. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- Snyder, R., & Durán, A. (2009). Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in México and Colombia. En: *Colombia Internacional* 70, julio a diciembre. Universidad de los Andes. Colombia, pp. 61-91. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/483/index.php?>

- Sota, A., & Messmacher, M. (2012). Operativos y violencia. En: *Revista Nexos*. Diciembre. México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15087>
- Soto, S. Z. (2008). Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima. Introducción. *Cuadernos de Estrategia*, 11 - 18.
- Souza, P. (2006). O Sindicato do Crime PCC e Outros Grupos - Ediouro – Río de Janeiro -RJ.
- Steiner, C. (1993). Urabá: De región de frontera a región de conflicto. In Jimeno Santoyo, M. (Ed.), *Conflicto social y violencia: Notas para una discusión*. Institut français d'études andines. Doi: 10.4000/books.ifea.7015
- Supertransporte. (2019). *Boletín Estadístico Tráfico Portuario en Colombia Año 2018*. Bogotá: Superintendencia de Transporte.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia internacional*, 2000(49-50), 39-61.
- Tickner, A. (2001). La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia–Estados Unidos durante la administración Pastrana. *Plan Colombia, ensayos críticos*, 217-223.
- Tickner, A (2014). Legalización de las drogas: entre las políticas de seguridad y la salud pública. *Trans-Pasando Fronteras*, (5), 21-28
- Trejo, G., & Ley, S. (2013). Federalismo, drogas y violencia Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. En: *Política y Gobierno*. Vol XXIII, Núm. 1. Primer semestre de 2016. CIDE. México, pp. 11-56. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/issue/view/60>Valdés, 2013.
- U.S. Department of Justice. (2018). 2018 National drug Threat assesment. United States. Recuperado de <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>
- UNCTAD. (2018). *Review of Maritime Transport 2018*. United Nations Conference on Trade and Development. New York: United Nations Publications.

- UNDOC. (2006). Naciones Unidas Oficina Contra la Droga y el Delito. *Prevención de los Actos Terroristas: Estrategia de Justicia Penal que Incorpora las Normas del Estado de Derecho*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Preventing\\_Terrorist\\_Acts/Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Preventing_Terrorist_Acts/Spanish.pdf)
- UNDOC. (2006). (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Recuperado de [https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment\\_html/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment_html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)
- UNDOC. (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y Caribe, Una Evaluación de las Amenazas*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)
- UNDOC. (2018). Analysis of drug markets. Opiates, cocaine, cannabis, synthetic drugs. Obtenido de United Nations Organization on Drugs and Crime: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- UNODC. (2018). *Maps and Graphs*. Obtenido de United Nations Organization on Drugs and Crime: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- UNODC. (2018), “O Brasil e o crime organizado: entre o PCC e o Comando Vermelho”, a comissão de prevenção ao crime e justiça criminal é um dos comités simulados na 3ª edição do MINIONU – Poços de Caldas, <https://3minionuunodc2018.wordpress.com/2018/08/25/o-brasil-e-o-crime-organizado-o-pcc-e-o-comando-vermelho/>
- UNDOC. Container Control Programme. (4 de septiembre de 2019a). Obtenido de United Nations Office on Drugs and Crime: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- UNODC. (2019). World Drug Report 2019. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Universidad de los Andes. (2007). *Documentos de trabajo sobre economía regional, Por qué es pobre el Chocó*. Recuperado de: [https://semille-ropacifico.uniandes.edu.co/images/document/economia/Por-que-es-pobre-el-Choco\\_-Jaime-Bonet\\_2007.pdf](https://semille-ropacifico.uniandes.edu.co/images/document/economia/Por-que-es-pobre-el-Choco_-Jaime-Bonet_2007.pdf)

- Valbuena, S. C. (2008). Más allá del discurso hegemónico: Narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. *Papel Político*, 227-259.
- Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*. Aguilar. México.
- Vanguardia. (14 de agosto de 2018). “Narcoescuela”: mafia colombiana da clases de combate, secuestro y tortura a miembros del CJNG. Vanguardia. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/escuela-del-narco-mafia-colombiana-ensena-torturar-miembros-del-cartel-jalisco-nueva>
- Vargas, R. (1999). *Fumigación y Conflicto: políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Transnational Institute.
- Villa, W. (2007). El Consejo Comunitario: gobernabilidad y conflicto. *Revista Semillas*, 31.
- Villafuerte, D. (2018). Seguridad y control geopolítico: Crónica de la Iniciativa para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica. *Revista CS*, (24), 91–118.
- Villalobos, J. (2010). “La guerra en México”. En: *Revista Nexos*. Agosto de 2010. México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13890>
- Wæver, O. (1998). *Securitization and Desecuritization*. En R. D. Lipschutz, *On Security* (págs. 38 - 69). New York: Columbia University Press.
- WCO. (21 de 11 de 2018). *World Customs Organization*. Obtenido de World Customs Organization Illicit Trade Report: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)
- Williams, K. (3 de octubre de 2019). *Under Attack – A Special Report On The Cyber Threat To European Ports*. Obtenido de [tapa-global.org](http://tapa-global.org)
- Willis, G. (2015). *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*, University of California Press. California, EUA.
- Yaffe, L. (2011). *Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta*. *Revista CS*, 187-208.

- Yagoub, M. (22 de agosto de 2016). *¿Ya hay nuevos grupos instalándose en el imperio de drogas de las FARC?* Obtenido de es.insightcrime.org: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/hay-nuevos-grupos-instalandose-imperio-drogas-farc/>
- Zúñiga, L. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas. *Nuevo Foro Penal*, (86), 6.



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA  
"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia

ISBN 978-958-42-8893-6



9 789584 288936 >