ISSN 2225-5648

REVISTA

POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 2, VOL 1, ENERO - JUNIO 2012

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
ANSP
EL SALVADOR C.A

CINC
ANSP
CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL

AÑO 2, VOL. 1, ENERO - JUNIO 2012

REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General
Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico (2009 – 2012)
Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)
Carmen Yolanda Rodríguez Martínez
José Humberto Morales
José Hugo Granadino Mejía
Francisco Elías Valencia Soriano
Mario Antonio Ruiz Ramírez
Oscar Antonio Fernández Orellana
Rolando Elías Julián Belloso

Subdirector Ejecutivo
Comisionado José Manuel Olivares Rivera

Jefa de la División de Estudios
Luisa Carolina Arévalo Herrera

Editor jefe y Coordinador Principal del CINC
Juan Carlos Morales Peña

Editor Asistente
Augusto Rigoberto López Ramírez

Editorial
Academia Nacional de Seguridad Pública

Colaboradores internos
Yesenia Elizabeth Delgado Hernández
Augusto Rigoberto López Ramírez

Traductor
Trace P. Dreyer

Corrección de estilo
Ana Inti Marroquín Zamora
Loida Raquel Pineda
Primavera Zamora Castañeda
Araceli Zamora Rivas

Diseño original logo CINC
Juan Carlos Morales Peña

Dibujo y arte logo CINC
Christian S. V. Salazar Alvarenga

ISSN 2225-5648

© Academia Nacional de Seguridad Pública
© Centro de Investigación Científica CINC-ANSP
Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores.
Los trabajos de esta revista pueden ser utilizados libremente siempre que se cite la fuente.

Comité Científico Editorial
Internacionales
- Dr. Benjamín Badura
  Universidad de Potsdam (Alemania), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
- Dra. Estela Baracaldo Méndez
  Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá (Colombia)
- Msc. Esteban Benavides Yates
  Sociólogo con especialidad en Gestión Urbana, seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad.
- Dra. Francisca Cano
  Universidad de Barcelona
- William Godnick Ph D.
  Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)
- Dr. Günther Mainhold
  Cátedra Humboldt en el Colegio de México y la UNAM
- Dr. Lluís Paradell Fernández
  Comisaría General de Información
  Policia de la Generalitat – Mossos d`Esquadra
- Msc. Ivonne Yenissey Rojas
  Universidad Autónoma de Sinaloa (México)
- Dra. Sonja Wolf
  Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México

Nacionales
- *Msc. Godofredo Aguillón Cruz* (sociólogo)
  Escuela de Ciencias Sociales,
  Universidad de El Salvador
- *Insp. Jefe Juan Carlos Arévalo Linares*
  Policía Nacional Civil
- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas* (historiadora)
  Escuela de Ciencias Sociales,
  Universidad de El Salvador
- *Dr. Carlos Gregorio Bernal* (historiador)
  Escuela de Ciencias Sociales,
  Universidad de El Salvador
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro* (sociólogo)
  Escuela de Ciencias Sociales,
  Universidad de El Salvador
- *Dr. Oscar A. Fernández Orellana*
  Pedagogo y Asesor parlamentario
- *Dr. Edgardo González Polío*
  Consultor independiente en temas de seguridad
- *Dra. Sandra Geraldine Huezo Alférez*
  Abogada y catedrática universitaria
- *Lic. René Martínez Pineda*
  Escuela de Ciencias Sociales (sociólogo),
  Universidad de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
  Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH)
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
  Director General ANSP
- *Dr. José Humberto Morales*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
  Universidad de El Salvador
- *Msc. Juan Carlos Morales Peña*
  Centro de Investigación Científica ANSP
- *Msc. Rafael Paz Narváez* (sociólogo)
  Escuela de Ciencias Sociales,
  Universidad de El Salvador
- *Insp. Jefe William Padilla Riquelmi*
  Subdivisión de Formación Académica ANSP
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
  Doctorado en Derecho, Universidad José Matías Delgado
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales UES y Tribunal Quinto de Sentencia (Juez)
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
  Tribunal Tercero de Sentencia (Juez)

Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Misión

Realizar, propiciar y difundir investigaciones y estudios científicos en materia de seguridad pública y de policía inspirada en un enfoque holístico, integral, transversal y multidisciplinario.

Visión

Ser un ente de alto prestigio nacional e internacional de referencia centroamericana reconocido por su aporte al fortalecimiento institucional, el diseño inteligente de las políticas de seguridad pública y la innovación en los procesos educativos intervinientes en la formación policial.

Revista Policía y Seguridad Pública

Misión

Convocar especialistas nacionales e internacionales de diversa filiación institucional que se distingan por el análisis y la producción intelectual novedosa y no convencional en el abordaje de temas recurrentes de seguridad pública y policía dentro de un esfuerzo periódico de divulgación.

Visión

Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas e innovadoras, posibilidades interesantes e innovación en temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural.

Scientific Investigation Center (CINC-ANSP)

Mission

Perform, promote and publicize scientific research and studies on public security and police work from a holistic, comprehensive, and multidisciplinary approach

Vision

Be a nationally and internationally prestigious organization, a point of reference in Central America that is recognized for its contribution to institutional strengthening, intelligent design of public security policies, and innovation in educational processes in police training.

Police and Public Security Journal

Mission

A regular outreach effort to convene national and international specialists affiliated with various institutions, who are distinguished for their novel and unconventional analysis and intellectual production addressing recurring themes of public safety and police work.

Vision

An academic and scientific journal bearing frontline and innovative proposals, interesting possibilities, and innovation in topics that are strategic to public security, with high social influence and structural repercussions.

POLÍTICAS

Objetivo general:

Desarrollar un instrumento que recoja la producción intelectual de la comunidad de la ANSP y otros especialistas extra institucionales, que permita impulsar la cultura de la investigación científica en materia de seguridad pública y policía.

Objetivos específicos:

1. Garantizar un aporte científico de calidad conducente al fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública y su relación sistemática con la Policía Nacional Civil.
2. Generar propuestas avanzadas, respuestas pioneras y diseños inteligentes para las políticas en materia de seguridad pública.
3. Innovar con insumos e investigaciones de alto valor agregado para los procesos educativos de todo el modelo de formación policial.

A. Políticas generales.

Constituyen los grandes lineamientos sobre los contenidos, alcances, principios y objetivos de la revista, divididos en las siguientes áreas:

1. Área ética:

1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.

1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia social y el bien común.

1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.

1.4 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestre prácticas sistemáticas de plagio u otros vicios académicos fundamentales.

2. Área de producción intelectual y conocimiento:

2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.

2.2 Se medirá anualmente el impacto social e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

3. **Área de desarrollo científico y sector productivo:**
   - 3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.
   - 3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.
   - 3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.
   - 3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.

4. **Área de difusión del conocimiento:**
   - 4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.
   - 4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.

5. **Área de investigación y docencia:**
   - 5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e interinstitucional.
   - 5.2 Integrará al menos dos docentes ó funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.
   - 5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo.

Policies

General Objective

Gather the intellectual production from the ANSP community and from specialists in other institutions in an instrument that will make it possible to promote a culture of scientific research on public security and police work.

Specific Objectives:

1. Guarantee high quality scientific contributions conducive toward the institutional strengthening of the National Academy of Public Security and its systematic relationship with the National Civil Police.
2. Generate cutting-edge proposals, pioneering responses and intelligent design of public security policies.
3. Produce innovative input and research with high added value to contribute to the educational processes in the police-training model.

A. General Policies

These are the overall guidelines regarding content, scope, principles and objectives of the journal, divided into the following areas:

1. Ethics

1.1 Guarantee the protection of personal information of the scholarly collaborators, evaluating peers and other personnel involved in the editorial work.

1.2 Promote the search for truth, social justice and the common good.

1.3 Openness to receiving academic products that are supported by solid scientific evidence, in contrast with created interests.

1.4 Inclusion of any scholar will be terminated if found to be guilty of systematic plagiarism or other basic academic vices.

2. Production of Intellectual Products and Knowledge

2.1 Material, economic and moral incentives will be instated and periodically strengthened for the research community in their capacity as scholarly collaborators, assessors, as well as for other active intellectual participants.

2.2 The social and institutional impact of the published work will be measured on an annual basis, and researchers and authors will be certified.

3. Scientific development and the productive sector

3.1 Research practices will promote financial feasibility and high substantial contribution to the current research programs.

3.2 Promote research with a strong potential for use in the

design of public security policies and high-quality support for decision makers.

3.3 Promote strategic alliances with other scholarly and scientific journals in the same branch and area of specialization. Likewise, seek other mechanisms for collaborating where pertinent, and according to international and universally recognized standards.

3.4 Design indexes for measuring and evaluating performance, quality and scientific impact.

4. Promotion of knowledge

4.1 Publish a special edition gathering and organizing indexes of the scholarly work, intellectual collaborators and their professional and institutional relations, and of the evaluators, once the database has been consolidated.

4.2 Publish or include in its publications the work of authors who have been published in other scholarly journals and others with whom there are scientific cooperation agreements.

5. Research and teaching

5.1 Arrangements are to be made with research teams from other scholarly journals or scientific communities to promote joint research efforts in trans-disciplinary and inter-institutional research

5.2 Involve at lest two professors or officials from the ANSP educational community for systematic contribution of research products for each edition of the institutional journal corresponding with the existing research programs.

5.3 Ensure academic freedom of ideas. This condition shall be adhered to in terms of faithful observance of scientific formats and those of other research activities.

DECLARATORIA DE ARBITRAJE Y CLASIFICACIÓN DE TRABAJOS

1. Todo artículo se somete a un sistema de arbitraje de pares evaluadores; mecanismo indispensable para garantizar la calidad de los mismos y como validación del material como aporte publicable en este instrumento de divulgación académica y científica.

2. El arbitraje es anónimo y se asigna a los expertos según sus competencias profesionales y especialidades de investigación, las cuales deben coincidir con las temáticas estratégicas activas en los programas de investigación institucional.

3. La nómina de árbitros se publica en la categoría de Comité Científico Editorial de cada número.

4. Se procura mantener un equilibrio en la relación de las filiaciones institucionales de los árbitros, estableciendo una relación de proporción entre participantes nacionales, internacionales, académicos, funcionarios e investigadores de amplia trayectoria.

5. Cada artículo se somete a la revisión de dos expertos, sí se generasen dictámenes contrarios se recurre a un tercer evaluador para procurar un mayor criterio editorial y facilitar un estado de salida adecuado.

Se aceptan cinco tipos de documentos escritos como aportes candidatos a cada publicación:

Artículos académicos: Que incluyan una estructura lógica sistemática en el desarrollo de su contenido como garantía de sustentación de su planteamiento general, propuestas de solución o líneas de investigación, sistema de citación homologado; así como su adscripción a una disciplina científica específica.

Artículos científicos: Que sean elaborados considerando la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión); más concretos en sus articulaciones argumentales.

Estudios estratégicos: Trabajos auxiliados en perspectivas no convencionales, apoyados en disciplinas como la estrategia, la inteligencia y la prospectiva; y con umbrales de recomendación estratégica para el ámbito de la alta política de los decisores públicos.

Informes estratégicos: Documentos originados en el ámbito de la literatura gris de la burocracia pública, que han pasado a ser sistematizados para un uso potencial y práctico; siendo mejorados para propiciar su consumo cualitativo en la comunidad académica y decisores políticos como su público meta primario y prioritario.

Balances estratégicos: Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas· debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

Nota: Otros aspectos sobre el arbitraje se encuentran reiterados y expuestos en forma amplia en las normas de publicación.

DECLARATION OF ARBITRAGE AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of pairs of reviewers; this mechanism is indispensible to ensure their quality and to validate the material's contribution to this academic and scientific publication.

2. Arbitrage is anonymous and is assigned to experts according to professional competency and specialization in research, which must coincide with the strategic themes that are active in the programs of institutional investigation.

3. The roster of reviewers is published in each issue under the category Scientific Editorial Committee.

4. A balance is maintained regarding the institutional affiliations of the arbiters, establishing a proportionate relationship between national, international, academic, official and investigators with extensive experience.

5. Each article is subjected to review by two experts. If opposite resolutions are issued, a third reviewer is called in to seek the greatest editorial criteria and facilitate proper publication status.

Five kinds of written documents are accepted from candidates for each publication.

Academic Articles: These need to include a systematic logical structure in the development of content, to ensure the presentation of the general hypothesis is supported, a proposal for solution, and the lines of investigation, a standard citation system, as well as its adherence to a specific scientific discipline.

Scientific Articles: These are to be made considering IMRD structure (introduction, materials / methods, results and discussion). They are more concrete in terms of the linking arguments.

Strategic Studies: Work aided by non-conventional approaches, supported by disciplines such as strategy, intelligence and overview; and with levels of strategic recommendations for use in high-level policy and for public decision-makers.

Strategic Reports: Documents that originate in the environment of literature in public bureaucracy, systematized for potential and practical use: having been improved to encourage it to be used in the academic community and by policy decision makers as the primary and priority target public.

Strategic Balance: Analytical efforts in terms of quantitative or qualitative condition; whose objective might include a legitimate evaluation; junctures, specific periods, forces in presence, strengths, weaknesses (States, political parties, governing bodies, organizations among others); using methodologies of comparison or case studies.

Note: Other aspects of arbitrage are reiterated and expressed in greater detail in Rules for Publishing.

CARTA DEL DIRECTOR

Me complace presentar a la sociedad salvadoreña y a la comunidad internacional, este segundo esfuerzo de publicación científica y académica, el número dos de la revista "Policía y Seguridad Pública", un importante aporte cultural que la Academia Nacional de Seguridad Pública realiza a través de su Centro de Investigación Científica, CINC/ANSP. En diferentes momentos y lugares, muchos proyectos de este tipo no pasaron del esfuerzo inicial; es decir, se estancaron en la primera y única publicación. Por eso, este segundo número de nuestra revista, bien puede considerarse como el inicio de la consolidación de esta tarea institucional de la Academia.

Para la administración que me honra dirigir desde el primero de enero de dos mil nueve, la ausencia de investigación científica a lo largo de los primeros diecisiete años de esta Academia, constituía un enorme vacío de la institución rectora de la formación policial de El Salvador, además era un claro incumplimiento de la atribución establecida en el literal c), del Artículo 3 de su Ley Orgánica. Por eso es que la creación del CINC/ANSP y la materialización de su trabajo que se expresa principalmente en la publicación de esta revista académica, es una parte fundamental del gran objetivo de recuperar y profundizar el diseño original de las instituciones surgidas de los Acuerdos de Paz, en este caso de la academia policial, objetivo plasmado en el Plan Estratégico Institucional 2010 - 2014, cuya línea estratégica No. 2, literalmente reza: "Investigación académica relativa a Policía y Seguridad Pública".

Estos empeños de investigación y publicación científica son sumamente valiosos porque contribuyen a la proyección institucional en el plano nacional e internacional, y tratándose de una institución de formación profesional, como es el caso de la ANSP, dicha tarea contribuye a elevar la calidad de los procesos formativos que se imparten a los integrantes de la Policía Nacional Civil, e inscribe a la institución policial y a su entidad formadora, en los ámbitos de la reflexión, análisis, producción documental y debate académicos sobre temas de policía y seguridad pública en el contexto interno y fuera de nuestras fronteras.

Esos esfuerzos son aun más encomiables si se tiene en cuenta que en nuestro país existe aun una cultura de la investigación científica en ciernes, debido a diversas dificultades, debido, entre otras razones, a que todo proceso editorial requiere mucho trabajo minucioso, la publicación que se entrega al público lector, debe ser casi perfecta, y puesto que es inevitable la ausencia de errores humanos en alguna fase o etapa, el examen riguroso del material académico hasta su confección definitiva debe realizarse con mucho compromiso y mística laboral.

El desafío más concreto es la dimensión de trabajo que se muestra invisible, porque es de tipo cualitativo; me refiero a la conducción del arbitraje o juzgamiento y calificación de las contribuciones académicas, lo cual está a cargo de un selecto grupo de académicos nacionales y extranjeros, que conforman el Comité Editorial

de esta revista. Asimismo, es difícil reunir las colaboraciones científicas en un medio caracterizado por la escasez de investigadores. Cuando esas tareas se salen de los márgenes del calendario previsto, o sucede que los pares evaluadores sufren complicaciones en sus agendas y deben atender tareas emergentes, esos desfases de fecha entre autores y evaluadores complican las fases editoriales y sobre todo obligan a bregar contra corriente para hacer factibles los plazos que se han estimado. Del arbitraje derivan correcciones que los autores deben atender y que se expresan al final en aumento o disminución de las dimensiones de los trabajos, lo cual agrega una dificultad adicional al cumplimiento de la programación original de la publicación.

Es por esa razón que en este número quiero destacar, reconocer y agradecer la participación de los investigadores, profesionales y académicos que aportaron sus trabajos para esta publicación; reconocimientos que hago extensivos a todo el cuerpo de colaboradores, pares evaluadores, autores, editores, correctores de estilo, traductores, diseñadores, diagramadores y en especial a los integrantes del CINC, Lic. Juan Carlos Morales Peña, Lic. Augusto Rigoberto López Ramírez; y Licda. Yesenia Elizabeth Delgado Hernández.

En cuanto a la temática analizada, debo decir, que si bien El Salvador no cuenta con los niveles de infiltración galopante del crimen organizado en sus instituciones, dicho fenómeno sí está presente en otros países del entorno mesoamericano. Hay que destacar también que, gracias a la tregua entre las dos más grandes pandillas de nuestro país, propiciada por representantes de la Iglesia Católica y de la sociedad civil, en combinación con la operatividad y esfuerzos policiales, desde marzo de este año el país vive una reducción inédita de los índices de homicidios, que lo coloca en una situación mucho más esperanzadora que la de nuestros países vecinos. Sin embargo, todos estos fenómenos deben ser estudiados e instalados continuamente en el debate público, para poder prevenir su reaparición o su expansión en nuestras tierras. De esta manera, con la publicación de esta revista, la ANSP presenta insumos para contribuir al mejoramiento de la Política Nacional de Justicia, Convivencia y Seguridad Pública.

El país y la región no están enfrascados en guerras contra el narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada transnacional, al menos a la escala de como sí lo están otros países del área como Colombia y México, pero debemos estar advertidos de que todo aquello que marche mal en el vecindario, puede afectarnos tarde o temprano por lo que debemos estar preparados y prevenidos, tanto con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la prevención, control, represión y juzgamiento de ese tipo de criminalidad, como con el aporte de las instituciones que aportan a ese potenciamiento institucional mediante la formación profesional y la producción de saberes, como es el caso de la ANSP.

Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General de la ANSP

CARTA DEL EDITOR

El Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública ha comenzado una etapa de consolidación, tras su montaje y puesta en operación de su diseño funcional; ahora deben tratarse desafíos concernientes a la calidad y excelencia de sus esfuerzos académicos e iniciativas de investigación científica.

Esta consolidación pasa por el fortalecimiento del proyecto editorial de la revista "Policía y Seguridad Pública", un instrumento con el que aspiramos a su inserción en la corriente principal de la ciencia. Siendo este un referente pionero en Centroamérica, se ha procurado la adopción y mejoramiento bajo una lógica de trabajo ascendente y pormenorizado de la fiel observancia de los parámetros de gestión científica de estándares internacionales. No obstante este proyecto irrumpe en una región del mundo en el cual las muertes violentas son las más altas del planeta, a pesar de la inexistencia de conflictos armadas; creemos que la generación de conocimiento en esta materia y la búsqueda permanente de soluciones innovadoras es parte consubstancial de este proyecto académico. Y no podría ser de otra forma, la dinámica del crimen y el ambiente de inseguridad prevaleciente en esta zona, añade el imperativo moral de no renunciar a estados de salida factibles que impliquen el acceso definitivo a la estabilidad y convivencia social necesarias.

Debo expresar que los estándares de gestión científica y que pueden variar en cantidad de parámetros según la red especializada o consejo científico que lo exponga; constituyen conjuntos que emergen como metas en sí mismas, ello nos desafía a la incorporación progresiva de los mismos en nuestras publicaciones; a fin de que la calidad de las mismas se transforme en un aporte de primer nivel para investigadores, funcionarios, tomadores de decisión y académicos en general. Sin embargo este esfuerzo debe ser movilizado constantemente en el espíritu de las políticas a las que nos adscribimos y que públicamente hemos dado a conocer. Es decir, buscando innovación, garantizando valor agregado a través de los trabajos publicados, promoviendo el aporte científico de calidad, propiciando umbrales de uso potencial de los productos académicos para el diseño de políticas públicas, de empleo factible para tomadores de decisiones, de incidencia social y repercusión estructural; en definitiva de influencia en el proceso formativo y educacional de las corporaciones policiales y como vivero de ideas de avanzada que contribuyan a revertir los problemas de violencia que aquejan al país y la región, así como sus causas.

De tal manera que el público lector encontrará en este segundo número, una publicación mejorada en múltiples dimensiones, desde sus artes y materiales a otros referidos a contenido en donde se implica lo cuantitativo y lo cualitativo; destacando entre otros aspectos: mejoramiento de la hoja de créditos con la inclusión de la filiación institucional o académica de los miembros del Consejo Científico Editorial, la declaración del sometimiento de los trabajos a un sistema de arbitraje, reforzamiento de la política de investigación, la inclusión de las tablas de contenidos en dos idiomas y una síntesis específicas de orientación, presentación de trabajos académicos inéditos y originales de los investigadores del Centro de Investigación Científica, renovación y actualización de normas de publicación, cualificación del estilo y edición general y otros parámetros científicos como la inclusión de volumen, número, período de cobertura de la edición y páginas que abarcan los artículos académicos.

El número dos de la revista "Policía y Seguridad Pública" ha desarrollado la temática "criminalidad organizada transnacional", un problema relevante para la comprensión de la violencia en el mundo y por sus complejas intersecciones con el mundo lícito de la economía y la política; sofisticado además por su constante adaptación y búsqueda de

otros actores para la materialización de alianzas subterráneas cuya actividades tienen repercusión global en lo social. No omito manifestar que esta publicación constituye un primer aporte de estudio y análisis respecto a este fenómeno, pues este es amplio, planteando en el futuro nuevas investigaciones especializadas por ilícitos y alimentando así a las publicaciones venideras. Hemos insistido en este producto, que la criminalidad organizada transnacional, debe ser estudiada, depurándose de la jerga periodística, en cuanto a categorías generales pero de relativa especificación sociológica. En este sentido con la convocatoria y los contactos académicos subsecuentes se habilitaron líneas de trabajo que enriquecieran el debate sobre el problema ya expuesto, más allá del convencionalismo jurídico; si bien no los ha excluido, la intensión manifiesta es volver operativa la plataforma transdisciplinaria y que se ha evocado desde los orígenes de este proyecto. Para los propósitos de fortalecer nuevas perspectivas de análisis, introducir nuevas dimensiones y aristas escasamente exploradas. Con lo anterior se logró la incursión de disciplinas como la criminalística, la sociología, la economía, la antropológica, criminología, ciencia política y sociología de las relaciones internacionales.

En este sentido el lector encontrará expuestos interesantes trabajos, uno de ellos relacionado a las pandillas en Cataluña, donde mediante el apoyo de la criminalística; su autor logra presentar la génesis y evolución del fenómeno, sus vínculos con los flujos migratorios y las dinámicas y adaptaciones propias de los grupos delictivos en un escenario multicultural como es la sociedad catalana. El material es de suma importancia, porque no existen en el país análisis ni investigaciones previas, acerca del vínculo trasatlántico que las pandillas centroamericanas podrían haber establecido en España.

Otros aportes significativos, se refieren a los derivados de la iniciativa de grupo de estudio, un mecanismo académico de profesionales que trabajan bajo la premisa de desinstalar el análisis de todo aquello referido a la violencia criminal que se asume como estudiado, obvio u otro similar; así como también la incursión de aristas de escasa reflexión, mediante una lógica de trabajo próxima a la estrategia y los recursos prospectivos, es así como la criminalidad organizada ha sido estudiada mediante construcciones teóricas novedosas, mientras es así como en al menos dos de estos estudios emergen las hipótesis de trabajo del Estado como responsable por acción u omisión en las circunstancias actuales de volatilidad de la seguridad. Se suma un tercer aporte que intersecta economía y sociología, plantea la gestación de bajas delincuencias y las inscribe en sus dimensiones de espacio y temporalidad como un recurso cualitativo muy significativo para el debate académico.

Otros trabajos y del área de las ciencias jurídicas, debaten sobre los alcances regionales de los instrumentos de ley contra el crimen e incluso problematizan sobre su conceptualización.

En definitiva, algo es muy claro, la criminalidad organizada transnacional; está siendo enfrentada desgraciadamente aún en forma deficiente, insuficiente y desde estructuras estatales atrofiadas y cuyos sistemas inmunológicos se encuentran contaminados; tal y como se recoge en las reflexiones sobre los desafíos a los Estados del triángulo norte de Centroamérica y México.

Esperamos finalmente que este número se convierta en material de consulta y en un espacio atractivo para la comunidad académica que desee participar con sus aportes inéditos u originales.

Juan Carlos Morales Peña

Escríbanos a **Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)**
Revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública"
Dirección: Avenida Melvin Jones frente a Parque San Martín,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, Centro América
(503) 2213-1967
revista.seguridad@ansp.gob.sv
Deberán incluir nombre, dirección y teléfono del remitente.
Por razones de claridad y espacio, las cartas pueden
ser editadas o resumidas por la redacción de la revista.

Significado del logo CINC:

1. Las letras "C" presentes en la efigie del Centro de Investigación Científica, tienen la forma de una rueda de engranaje de medio perfil. Simboliza la búsqueda de soluciones pioneras y en todo su rigor la materialización de ideas de avanzada provistas de una lógica progresista. Posee un color gris degradado que destaca del fondo azul de la portada de la revista.

2. El punto de la "i" tiene la estructura de un farol antiguo de donde irradian destellos y luminosidad. Representa el imperativo de verdad para la creación, como recurso indispensable de las ideas en su rol de esclarecimiento en los entornos de confusión y mediocridad.

3. El cuerpo de la letra "i" y la "n" tamizados con un fondo de la bandera salvadoreña, introduce el componente de patria como destinataria de todos los esfuerzos en materia de conocimiento científico y como reservorio fundamental del cuerpo social y su referente nacional.



TABLA DE CONTENIDO

Contenido **Páginas**

Artículos Académicos

* Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña 27
Carlos Sánchez
"¿Qué características comunes poseen las organizaciones criminales? ¿Es necesaria su diferenciación de otras con participación colectiva? Se vuelve pues indispensable, el análisis de su evolución legal en El Salvador"

* Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica 63
Jaime Edwin Martínez Ventura
"Centroamérica puede avanzar en la concordancia de su legislación contra la delincuencia organizada. La voluntad política y un programa común deberán ser los elementos coincidentes".

* Pandillas en Cataluña: El abordaje desde la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra 95
Santiago Herrero Blanco
"La presencia de pandillas en ambos lados del Atlántico plantea una nueva dimensión transnacional de los grupos delictivos. Conocer la experiencia policial catalana en su propio contexto social se vuelve indispensable"

* Cooperación internacional e inteligencia en el combate de la criminalidad transnacional: El Caso brasileño 131
Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito da Silva
"Las actividades ilícitas transnacionales traspasan fronteras y penetran a los Estados. Mayores inversiones en inteligencia y cooperación regional serán claves para la gestión de los desafíos"

* Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía 153
Eduardo Sancho
"De cómo a cada escalada represiva del Estado, le ha seguido una expansión organizativa y delincuencial. Comprenderla desde un modelo analítico novedoso constituye un aporte relevante"

* La economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socioeconómica 169
Augusto Rigoberto López Ramírez
"La dinámica de la reproducción social y su anclaje en la economía ilícita expone una base analítica de la baja delincuencia. Un subproducto anómalo derivado de la exclusión en todas sus formas"

* Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte Centroamericano y México 195
Juan Carlos Morales Peña
"¿Qué dinámicas median en las relaciones entre Estado y organización criminal? ¿Cómo lidia el Estado con los efectos adversos de sus acciones

Páginas

y omisiones? Volviéndose imperativo explorar los retos a la seguridad desde el sistema inmunológico atrofiado de lo público".

Académico Invitado

* La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada: Policías, violencia y corrupción 273
Edgardo Buscaglia
"México se enfrenta a un creciente reemplazo de la estatalidad debido a sus condiciones de paraíso patrimonial. Experiencias exitosas de posible imitación e implementación deficitaria de medidas de las convenciones internacionales complican la situación o abren oportunidades".

Recensiones

* Organized Crime in Central America: The Northern Triangle 285
Benjamín Badura
"Originadas como redes clandestinas para proteger la seguridad nacional de los Estados y gobiernos centroamericanos. Dichas estructuras continúan activas, habiéndose transformado en grupos criminales que se aliaron con narcotraficantes y contrabandistas".

Leyes y Documentos Oficiales

* Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal 293

* Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja 299

Documentos Institucionales

* Informe de rendición de cuentas ANSP 2011 – 2012 307

Conozca más

Libros 319
Web 322
Cine 326

Autores 333

Convocatoria y normas de publicación 337

TABLE OF CONTENTS

Content **Pages**

Academic Articles

* Regarding the Concept of Organized Crime. Its meaning in Salvadoran Criminal Law 27
Carlos Sánchez
"What characteristics do criminal organizations share? Is it necessary to differentiate them from other collectives? Therefore, it is indispensable to analyze their legal evolution in El Salvador."

* Harmonization of Legislation against Organized Crime in Central America 63
Jaime Edwin Martínez Ventura
"Central America can advance with improving the consistency of its legislation against organized crime. Political will and a shared program must coincide."

* Gangs in Catalonia. The approach from the Catalonia Government Police Troopers 95
Santiago Herrero Blanco
"The presence of criminal-gangs on both sides of the Atlantic constitutes a new transnational dimension in criminal groups. Learning from the Catalan police experience in their own social context is indispensable."

* International Cooperation and Intel in the Fight against Transnational Crime: The Brazilian Case 131
Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito da Silva
"Illicit transnational activities cross borders and penetrate States. Greater investment in intelligence and cooperation in the region will be keys to manage the challenges."

* Culture of Social Violence in the State and the Citizenry 153
Eduardo Sancho
"Regarding how every step-up in State repression has been followed by an expansion in organization and crime. Understanding this from the perspective of a new analytical model is a relevant contribution."

* The Illegal Economy: from the Perspective of Socioeconomic Reproduction 169
Augusto Rigoberto López Ramírez
"The dynamics of social reproduction and its foundation in the illicit economy exposes an analytical base for low crime. An anomalous sub-product derived of exclusion in all of its forms."

* New criminal empowerment and global challenges for the States of the Northern Triangle in Central America and for Mexico 195
Juan Carlos Morales Peña
"What are the dynamics mediating the relations between the State and criminal organizations? How does the State deal with the adverse effects of its actions and omissions? It is imperative to explore the challenges to security

Pages

from the perspective of the atrophied immunological system of the public system."

Guest Scholar

* The Mexican Criminal Paradox: Police, Violence and Corruption 273
Edgardo Buscaglia
"Mexico faces increasing State replacement given its conditions as a safe-haven for capital. Successful experiences are possibly to be imitated; also, the situation grows more complex due to the deficient implementation of measures set by international conventions and, this opens up opportunities."

Recensions

* Organized Crime in Central America: The Northern Triangle 285
Benjamín Badura
"*Originating as clandestine networks to defend national security of the States and governments of Central America, these structures remain active, and have changed into criminal groups that are allied to drug-traffickers and contraband smugglers."*

Laws and Official Documents

* Law prohibiting gangs, groups, association and organizations that are criminal in nature, and Crimes of Complex Execution 293

* Law against organized crime and Complex Crimes 299

Institutional Documents

* Accountability Report ANSP 2011 – 2012 307

Learn more

Books 319
Web 322
Films 326

Authors 333

Call and regulations for publication 337

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

* Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña
  Carlos Sánchez

* Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica
  Jaime Edwin Martínez Ventura

* Pandillas en Cataluña: El abordaje desde la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra
  Santiago Herrero Blanco

* Cooperación internacional e inteligencia en el combate de la criminalidad transnacional:
  El Caso brasileño
  Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito da Silva

* Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía
  Eduardo Sancho

* La economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socioeconómica
  Augusto Rigoberto López Ramírez

* Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte Centroamericano y México
  Juan Carlos Morales Peña

Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña*

Carlos Sánchez

Recibido: febrero 28 de 2012
Aceptado: abril 12 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 29-62]

Resumen

En la realidad social del orden mundial, la criminalidad organizada es un fenómeno que se presenta de manera recurrente, pero bajo distintas manifestaciones, desde perspectivas sumamente violentas, hasta formas refinadas, ello hace que el enfoque sobre las organizaciones criminales tenga diferentes perspectivas. Lo anterior determina la importancia que tiene el concepto de crimen organizado, y en tal sentido el trabajo pretende abordar dicho marco, y tratarlo a partir de las características comunes que presentan las organizaciones criminales, también se examina la evolución legal en El Salvador de la conceptualización del crimen organizado, y los aspectos problemáticos de interpretación que presentan el marco conceptual que lo ha ido definiendo, ello desde la creación en el Código Penal del concepto de crimen organizado, hasta la últimas de las leyes que inciden sobre este fenómeno como lo es la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.

Palabras Clave

Crimen organizado, agrupaciones criminales, maras, pandillas, organización criminal con cúpula de mando, jerarquización estratificada.

Siglas Utilizadas

AIDP	Asociación Internacional de Derecho Penal.
Convención de Palermo	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional
CP	Código Penal
DL	Decreto legislativo
DO	Diario Oficial
LCODRC	Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.
LPMPAAND	Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Delictiva.
RICO	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations.
TS	Tribunal Supremo

* El grupo editorial agradece al autor el adelanto de este material académico que formará parte del contenido capitular de un proyecto de libro sobre criminalidad organizada.

Regarding the Concept of Organized Crime. Its meaning in salvadoran Criminal Law*

Carlos Sánchez

Received: february 28, 2012
Accepted: april 12, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 29-62]

Abstract
Organized crime appears as a recurrent phenomenon in the actual social conditions of the world order. It exhibits different expressions, from extremely violent configurations to highly refined forms. This means that the approach toward criminal organizations requires different perspectives. This determines the importance of the concept of organized crime, and, in this regard, this paper intends to address this framework, and deal with it based on the characteristics that criminal organizations share. It also examines the way the legal concept of organized crime has evolved in El Salvador, and the problematic aspects of interpretation present in the conceptual framework that has defined it, from the perspective of the creation of the concept of organized crime in the Criminal Code, to the most recent laws that affect this phenomenon such as the Law Prohibiting Gangs, Groups, Association and Organizations of a Criminal Nature.

Key words
Organized Crime, criminal groups, gangs, criminal organizations with a commanding order, stratified hierarchy.

* The editorial group thanks the author for presenting this academic material prior publishing, as it will go on to be part of a chapter in a book on organized crime.

Introducción

Trataremos de reflexionar sobre uno de los temas de mayor actualidad y complejidad en el discurso penal como lo es la criminalidad organizada, para ello se examinan las tendencias político criminales que destacan en el actual estado de cosas, examinándose su significación dogmática y cada uno de los elementos que lo constituyen. Un aspecto importante es el desarrollo que se propone del concepto de crimen organizado en la legislación nacional y sus implicaciones, es decir las consecuencias en la aplicación de los diferentes instrumentos jurídicos que han normado el fenómeno del crimen organizado.

I. Aspectos político criminales y dogmáticos

1. La tendencia político criminal sobre el crimen organizado

El fenómeno del crimen organizado es una cuestión actual sumamente compleja en las formas en que se expresa la criminalidad. La más acabada de todas corresponde a la llamada criminalidad organizada que supone un rebasamiento de conceptos más tradicionales como formas de connivencia delictiva, *ergo* la confabulación entre autores y cómplices, la coautoría y las asociaciones delictivas y agrupaciones criminales que recuerdan las clásicas formulaciones del acuerdo *se sceleri*. Las formas de crimen organizado, en el sentido de una corporación criminal para delinquir, es la nota esencial con la cual se presentan las organizaciones criminales complejas, que no se reducen a una sola área del delito y ante cuya necesidad de contención han surgido instrumentos normativos específicos[1], es más, aún en el ámbito estrictamente criminológico se reconocen las particularidades que se derivan del crimen organizado[2].

Teniendo presente lo anterior, tampoco debe perderse de vista que sobre el fenómeno de la criminalidad organizada existe una especie de "tentación", en los subsistemas de definición del poder penal, de reducir todos los fenómenos de la criminalidad al crimen organizado, y usualmente cuando se pretenden vincular fenómenos criminales con esta forma de crimen, se hace énfasis en determinado tipo de criminalidad marginal y violenta[3], con lo cual se puede perder la perspectiva

1. Es oportuno aquí citar por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cuya finalidad es la cooperación entre los Estados miembros para prevenir y combatir con mayor eficacia el crimen organizado (artículo 1 de dicha Convención); el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo-Trata). En nuestro caso, la citada Convención es ley de la República, ratificada por la Asamblea Legislativa el 16 de octubre de 2003, y publicada en el DO N° 211, Tomo 361 del 12 de noviembre de 2003.

2. Así se ha señalado que el crimen organizado no debe ser reducido únicamente a la delincuencia violenta, sino que también se refiere a otro tipo de criminalidad, como la de cuello blanco, es decir a la relación entre crimen y poder político, y a los actos de corrupción que suceden en el ámbito del poder público. Ver: Virgolini, Julio (2003) p 699.

3. Lo anterior significa reconocer que, estructuras criminales marginales y violentas, como algunas clicas de las pandillas, perfectamente pueden adecuarse al concepto dogmático del crimen organizado, pero lo que estamos señalando, es que tal tipo de criminalidad organizacional no es exclusiva de las pandillas, otros sectores del crimen más sofisticados, menos violentos, también se corresponden con el contenido de la criminalidad organizada, por lo cual reducir tal configuración a sectores de delincuencia violenta, en los cuales quedan comprendidas las pandillas, es una reducción doctrinaria y normativa que no favorece la contención de la criminalidad organizada en toda su amplia gama de diversificación criminal.

verdadera de la significación del crimen organizado[4].Ello es un error metodológico –consciente o inconsciente– que genera disfunciones respecto a dicho concepto, y encubre otros ámbitos de este tipo de criminalidad por lo cual debe de prevenirse en la configuración normativa los excesos conceptuales[5].

En atención a lo anterior se debe reparar, que aunque la criminalidad organizada sea un fenómeno actual en lo político, social y en lo jurídico[6], ello no supone la habilitación absoluta de la exacerbación de los fines simbólicos del derecho penal, es decir un uso excesivo de la configuración penal y de los fines de la prevención cognitiva, por cuanto ello significa casi siempre un desmedro de las garantías, con poca efectividad penal en cuanto a los resultados que se alcanzan[7], de ahí que, debe mantenerse el balance racional entre eficiencias y garantías como un límite propio del Estado constitucional, por tal razón, el derecho penal no puede ser construido sobre la base de un derecho penal para enemigos sino para ciudadanos, en el cual impere para todos por común el Estado de Derecho[8].

4. Sobre esa tentación de confundir o separar los tipos de criminalidad según la violencia o la sofisticación se ha expresado: "Se podría sin embargo cuestionar que las diferencias entre ambos fenómenos se deban al diverso status social de sus autores y/o al empleo diferencial de técnicas de neutralización para oscurecer la ilicitud. Hay ejemplos de organizaciones criminales que han logrado reciclar su actividad al punto de obtener una cierta inserción social y una imagen de respetabilidad; la evolución de muchas de estas organizaciones, que se han desarrollado desde la más violenta ilegalidad hasta articularse y mimetizarse con las corporaciones que actúan en el mercado legal, ha permitido identificar diversas fases de su trayectoria según un esquema que califica la primera como predatoria, parasitaria la segunda, y simbiótica la final. Por último los criminales convencionales también acuden a racionalizaciones de sus actos, las cuales, entre otros objetivos, se dirigen a atribuir a otros criminales delitos más graves, o a sostener que todos cometen las mismas ilicitudes, o que los órganos de Estado no son del todo limpios. No obstante esas semejanzas, es evidente que hay una fuerte tendencia a sostener que no es lo mismo un delito cometido por funcionarios de una corporación en beneficio de ésta o en beneficio propio, utilizando técnicas vinculadas al ejercicio de la actividad económica que les es propia, que el delito cometido por un grupo que presenta imágenes estereotipadas de la criminalidad que recurren con cierta frecuencia y visibilidad al empleo de medios violentos y que extrae sus beneficios del desarrollo de actividades inequívocamente criminales como el juego, la prostitución, la droga, etc. Parece ser éste un planteo que tiene claras disonancias con el discurso dicotómico tradicional del sistema penal y de la criminología proclive a reificar la delincuencia en una categoría ontológicamente distinta de la normalidad y que permite de esta manera, al aislar el campo del crimen organizado del ámbito del delito de cuello blanco, establecer algo así como etapas o niveles de criminalidad". Ver Virgolini-Slokar. Coordinadores. (2001) pp. 47 a 48.

5. Ver Zaffaroni, Raúl Eugenio. (2001) pp. 9 a 11.

6. Al menos una tendencia criminológica es la de presentar a la criminalidad organizada como una nueva forma de aparición del delito. Ver Casas Zamora, Ciro (2000) p.435.

7. En tal sentido se ha dicho: "Es bastante claro que la lógica de la lucha frontal contra la criminalidad, tal y como está postulada en estos momentos, implicará, tarde o temprano, más peligros para la esfera de las libertades de los ciudadanos, por ello estos peligros se pretenden minimizar al utilizar estrategias de los fines simbólicos del derecho penal a fin de tranquilizar a la colectividad, en el sentido de que sus problemas de seguridad están siendo atendidos por los prácticos y por los legisladores. El balance al final de todo el proceso, es el deterioro de las garantías procesales y un vaciamiento de los contenidos de tutela de muchos derechos y libertades constitucionales" Llobet Rodríguez, Javier; Chirino Sánchez, Alfredo (2002) p. 154.

8. Es oportuno indicar que en estos casos, no se compaginan los criterios de utilidad y de justicia que deben de acompañar a toda la actividad creadora de las normas punitivas, adviértase que hemos señalado que son los usos excesivos de los instrumentos legales presentados como soluciones "alquímicas" los que restan contenido a dichos paradigmas de intervención penal, ello supone reconocer que la realidad del crimen organizado, requiere también de una variabilidad en los instrumentos normativos que se habrán de utilizar para enfrentar tal fenómeno, pero lejos de toda presentación irreal y mediática, usualmente estos programas de intervención punitiva se presentan bajo modelos de extrema represión penal y a los ojos del ciudadano como los "remedios eficaces de la problemática del delito, una especie de "pomada canaria" casi con cualidades mágicas que puede neutralizar al crimen en toda su extensión. Al contrario estos esfuerzos deben presentarse como lo que son, instrumentos de los cuales se espera una mayor posibilidad de enfrentar un diferente tipo de criminalidad, reconociendo su complejidad, adaptados a la circunstancias de las mismas, sin que ello signifique crear un Estado paralelo, en el cual, no prive el

Lo anterior significa reconocer, que las normativas que estructuran la persecución de la criminalidad organizada, no pueden estar por sobre el esquema punitivo trazado por la misma Constitución, o dicho de manera más llana, el programa penal de la Constitución no admite excepciones, con lo cual la primacía de garantías, derechos, principios y libertades que se establecen privan sobre el contenido de cualquier ley punitiva, la aplicación de tales normativas en tal sentido tiene que guardar la debida conformidad con la Constitución y con la elemental noción del debido proceso, aun reconociendo la complejidad del crimen organizado, tal manifestación delictiva debe ser contenida desde el Estado de derecho y no desde el Estado de la arbitrariedad.

2. La significación del crimen organizado

Una conceptualización de la criminalidad organizada ha de entenderse como un aspecto sumamente complejo, aun desde su estructura semántica[9],puesto que la dimensión del fenómeno "crimen organizado" presenta un marco bastante "difuso"[10], sin que medie un consenso en la doctrina respecto de la significación que puede acordarse a la criminalidad organizada[11]. Es esta una cuestión dogmática bastante polémica en cuanto a los alcances extensivos o restrictivos que deben tomarse en cuenta para definir qué habrá de entenderse por crimen organizado, por lo cual el fundamento racional respecto del marco legislativo es susceptible de diversas valoraciones[12], empero las mismas deben de guardar cierta rigurosidad para no generar disfunciones, sobre todo porque con ello, se puede restar eficiencia a las manifestaciones de las organizaciones criminales, que se ubican en esta escala superior de sistematización en cuanto a la dimensión criminal. Una buena opción es tomar como marco la significación que al crimen organizado se la ha dado en instrumentos de carácter internacional[13], debe quedar claro el carácter del concepto marco del cual se parte, no reproducir en su integralidad dicho concepto, por cuanto la técnica de elaboración de una normativa internacional tiene cierta apertura que puede ser no compatible con las normas penales específicas. El carácter de marco radica en la vinculación de los grandes aspectos del concepto para adaptarlo a las propias legislaciones de acuerdo a las particularidades de cada sistema normativo.

Estado de Derecho, la eficacia de la intervención penal no radica en la limitación abusiva de los derechos y libertades ciudadanas, tampoco puede a nuestro entender fraccionarse el Estado en el cual algunos tengan "derecho" al Estado de derecho, mientras que a otros se les niegue la eficacia del mismo respecto de la protección de sus libertades.

9. Ver Orsi, Omar Gabriel (2007) p 4.

10. Ver Virgolini, Julio E. S. (2004) pp. 217 a 218.

11. Por ejemplo en el pensamiento penal se distingue, dentro de este prototipo de la criminalidad organizada: a) organizaciones mafiosas; b) organizaciones criminales sensiblemente mafiosas; c) organizaciones criminales funcionalmente mafiosas; d) organizaciones criminales ambiguamente constituidas que fundamentalmente persiguen fines económicos. Confrontar Herrero Herrero, Carlos (1997) p 484.

12. Reconociendo la difusidad del concepto se señala la definición acuñada en los Estados Federados de Alemania: "el crimen organizado consiste en una comisión planificada de delitos determinados por una ambición de ganancia o adquisición de poder, que en forma individual o conjunta resultan de gran importancia cuando más de dos partícipes actúan en conjunto por un tiempo prolongado: a) utilizando estructuras profesionales o de empresas; b) empleando violencia u otros medios destinados a la intimidación; c) influenciando en la política, los medios, la administración pública, la justicia o la economía". Dencker, Friedrich (1998) p 481.

13. En tal sentido, la Convención de Palermo bajo el rubro de "grupo delictivo organizado" ha tratado el fenómeno de las organizaciones criminales en el artículo 2 (a) que expresa: "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 otros beneficios de orden material".

Tampoco podemos pasar por alto, el panorama bastante nebuloso, que presenta el ámbito de la criminalidad organizada y su ámbito definitorio[14], para lo cual desde una perspectiva de racionalidad dogmática –entendemos que a ello aspira el derecho, incluido el penal– requiere de algunas precisiones, la primera de ellas es compatible con diferenciar entre un concepto amplio y uno restringido de criminalidad organizada[15].

Así crimen organizado, en sentido amplio, se refiere a la criminalidad como empresa, la cual comprende todas aquellas actividades que igual se desarrollan en cualquier tipo de empresa, constituyendo lo que se conoce como "derecho penal económico"[16], se trata aquí de la criminalidad en la empresa, con lo cual se hace énfasis en una criminalidad de tipo económico[17], que tiene como fundamento la organización y la finalidad estrictamente lucrativa en el sentido de ventajas económicas, es decir un modelo de *enterprisecrime o corporatecrime*[18].

Por otra parte, un enfoque en sentido estricto de criminalidad organizada indica que la misma está constituida por organizaciones criminales que tienen características especiales, que la diferencian de la criminalidad convencional, siendo su finalidad la de cometer masificadamente conductas delictivas homogéneas o heterogéneas; de ahí, la connotación que se le da a la criminalidad organizada estricta como la de "criminalidad como empresa"[19]; aunque para ello, perfectamente puede utilizarse la "empresa" como sucede con la nuevas modalidades de criminalidad[20]; en razón de ello, se distingue de criminalidad contra la empresa, la criminalidad desde la empresa[21]; sin embargo habrá de tenerse en cuenta que la criminalidad organizada no puede vincularse de manera

14. Ver Zaffaroni, Eugenio Raúl (1996) p 17.

15. Ver sobre tal aspecto la propuesta de Virgolini, Julio E.S. "Crimen organizado,..." Óp. cit. pp.49 a 51.

16. Ver en esa línea Terradillos Basoco, Juan María (2001) p 97.

17.Sobre los aspectos relacionales entre criminalidad organizada, económica e inclusive criminal de cuello blanco con pormenores valiosos, consultar Virgolini, Julio E. S. "Crímenes Excelentes". Óp. cit. pp. 207 a 216.

18. Reconociendo esta modalidad del crimen organizado Foffanim, Luigui "Criminalidad... (2001) p 291. La figura de la criminalidad de empresa también es reconocida en una perspectiva criminológica en Alemania bajo la denominación de Unternehmenskriminalitäty, ciertamente esta visión del hombre de status como un sujeto criminal no es nueva, desde antaño había sido puesta de manifiesto por Sutherland al definir los delitos de cuello blanco en el sentido de "un delito cometido por una persona de respetabilidad y estatus social alto en el curso de su ocupación" Sutherland, Edwin (1969) p 13.

19. En la criminalidad como empresa la suposición que la distingue es que la organización criminal masifica el delito, actúa entonces con la forma de producción empresarial, realizando multiplicidad de delitos sobre áreas específicas y especializadas, o dicho muy resumidamente, la organización criminal, produce en serie las conductas delictivas. Sobre esa especial connotación del modelo de empresa criminal y sus fines consultar, Orsi, Omar Gabriel. Óp. cit. p 6.

20. Ciertamente, también en las actuales organizaciones criminales, que actúan como empresa, puede darse la variante de utilizar a las corporaciones empresariales para disolver ejecutar o encubrir las actividades criminales, aunque estas empresas hayan nacido y operen en un giro lícito, y puede también utilizarse a la empresa como mera fachada de actos criminales. Diferenciando sobre estos aspectos. Choclan Montalvo, José Antonio (2001) pp. 235 a 236.

21. Este aspecto es ilustrado de manera magistral al señalar que en la sistemática penal, las prescripciones, definen diferentes conductas delictivas, unas atentan contra la actividad empresarial de ahí la calificación de delitos contra la empresa, pero otras utilizan la estructura empresarial para realizar conductas delictivas de manera organizada, y por ello la calificación de criminalidad desde la empresa, es decir utilizando el estatus jurídico y al estructura empresarial para ejecutar específicos delitos que corresponden a un tipo crimen organizado. Ver: Mazzacuva, Nicola "Criminalidad..."Virgolini-Slokar. Coordinadores. (2001) pp.189 a 198.

absoluta a la criminalidad empresarial[22], ésta última es una importante expresión de aquella, quizá la más "refinada" pero no puede haber una correspondencia absoluta entre delincuencia económica y crimen organizado[23].

3. El carácter distintivo de la organización

Si un aspecto fundamental debe destacarse respecto de la criminalidad organizada, es el criterio que la distingue, el cual radica en la "organización"; sin este presupuesto me parece que no puede sostenerse racionalmente la dimensión de crimen organizado; esta cuestión fundamental de organización[24], no debe ser entendido como un concepto rudimentario, que se homologue o reduzca a la reunión, planificación, o a la puesta en común en el delito, o en su caso a la participación plural de personas; estos niveles "primarios" de organización –a mi juicio– no son compatibles con la noción que constituye el sentido en forma amplia o restringida de la criminalidad organizada.

Es por ello esencial entender que el concepto de organización en materia de crimen organizado, requiere de una cierta complejidad, que la diferencia claramente de las asociaciones criminales[25], de ahí que, la criminalidad organizada pueda presentar diferentes niveles, dependiendo de los requerimientos en los cuales se desarrolle; así, puede constituir una organización criminal con alcance trasnacional o solamente nacional; puede tener como finalidad la especialización en un rubro de la criminalidad –criminalidad unidireccional– o puede tener por objeto diversas ámbitos de la criminalidad –criminalidad multidisciplinar–; puede asumir un modelo único de asociatividad, o un modelo integrado de la misma; puede construir un modelo univertical de organización, o un modelo pluri-horizontal de organización. Como se nota, la breve reseña apenas esbozada, determina la complejidad organizativa, en la cual se estructura una organización criminal en sentido estricto, y ello es peculiar del crimen organizado, ésta clase de corporaciones criminales tienen su sentido distintivo en la organización, misma que no se compagina con otras formas de criminalidad[26].

---

22. Ver Borja Jiménez, Emiliano (2003) pp. 185 a 186.

23. Sobre ello conviene tener en cuenta que no resulta adecuado generar una identificación absoluta entre crimen organizado y crímenes económicos, así se ha señalado: "Desde luego el concepto de criminalidad organizada es, por un lado, más amplio que el de criminalidad económica, pues aquél no se agota en la delincuencia económica en sentido estricto sino que engloba otros campos numerosos y diferenciados; por otro lado, sin embargo es más restringido, pues los delitos económicos no están necesariamente vinculados a una estructura organizativa sino que también pueden ser cometidos por sujetos particulares. De hecho existe un reconocimiento de que las diferencias entre criminalidad organizada y criminalidad económica se perfilan de modo mucho más nítido en el paso menos reciente y en cambio ahora van haciéndose más fluidas conforme la delincuencia organizada se infiltra con fuerza en la vida económica legal". Iglesias Ríos, Miguel Ángel (2002) p 21. También señala esas diferencias Medina Ariza,J.J. (1999) p 112. Y es que, ciertamente, no puede generarse una homologación absoluta entre la criminalidad económica y el crimen organizado, cierto es, que las organizaciones criminales, delinquen adoptando la modalidad de la estructura empresarial, y también que en muchas formas delictivas de especialización, también se comenten hechos criminales utilizando la actividad de las empresas, pero la criminalidad económica, tiene su propia autonomía, y no puede ser absorbida por el crimen organizado como fenómeno delictivo, puesto que como se ha señalado el derecho penal económico, tiene su propia sistemática. Sobre esto último para ver la conceptualización y evolución del derecho penal económico, es ilustrativo: Tiedemann, Klaus (2010) pp. 55 a 65.

24. Sobre lo sustantivo de la organización en la categoría dogmática que se estudia Orsi, Omar Gabriel (2007). Óp. Cit. p 5.

25. Insolera, Gaetano(2001) pp.96 a 97

26. Niño, Luis Fernando (1998) p 81.

Desde la perspectiva organizacional, la estructura de criminalidad organizada en el sentido de empresa criminal –es decir de organización para cometer delitos– requiere que concurran los siguientes parámetros sin los cuales, es difícil entender una organización criminal en estricto sentido, es decir verdadero crimen organizado, al menos en su forma más acabada, lo cual implica máximos niveles de organización[27]:

(a) la actividad de un centro de poder en la organización, en el cual se toman las decisiones de orientación criminal, qué hacer, cómo hacer, quién va hacer, pero a nivel de grandes directrices; (b) distintos niveles de jerarquía en la actuación de la empresa criminal bien diferenciados, desde la jerarquía hasta los ejecutores y proveedores; sin embargo, los niveles de jerarquía no tienen una interacción directa, sino sectorial, con lo cual, se desconoce por los ámbitos de menor jerarquía, la totalidad de los planes, conociéndose sólo el área que les toca desarrollar; (c) utilización de tecnología "de punta" y una amplia logística, índices elevados de profesionalidad en las áreas a desarrollar; (d) fungibilidad absoluta de los miembros que integran la estructura criminal en las áreas inferiores; anonimato internivelario para los miembros de las cúpulas. Mientras en la cúpula se tiende a la estabilidad, en los niveles inferiores se tiende a la renovación por inclusión; (e) nivel de obediencia altamente potenciado, y correspondencia disciplinaria al cumplimiento de órdenes; (f) trasnacionalidad y corporatividad en el crimen internacional; (g) apariencia de legalidad e infiltración en los centros financieros; (h) y vinculación con centros de poder estatal de mediana y larga entidad[28].

Sin embargo es oportuno indicar, que cada sector especializado de la criminalidad organizada presentará sus propias características a nivel de organización criminal y de acuerdo a las áreas en las que con mayor énfasis realicen sus actividades criminales[29],sólo para detallar un ejemplo, es apropiada la cita que hace Joshi sobre las particularidades de las organizaciones criminales en materia de delitos relacionados al tráfico de drogas, a tales efectos precisa: "a) existencia de una seria planificación y preparación del hecho criminal..; b) la ejecución del hecho será realizada por profesionales altamente cualificados..; c) las ganancias obtenidas se intentan introducir mediante el blanqueo de dinero en la economía legal; d) los grupos mantienen vínculos suprarregionales; e) estructuración fuertemente jerarquizada; f) gran poder corruptor; g) ámbitos de actuación del más diverso tipo; h) actitud criminal de grupos"[30].

---

27. De *legeferenda* el concepto de organización tampoco es pacífico, por ejemplo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español se detallan tres modelos de organización respecto de estructuras criminales: en la sentencia del TS del 12 de enero de 1995 se aludió a un concepto restringido de organización para el cual se requería: a) existencia de una estructura jerárquica; b) fungibilidad de los miembros de la organización; y c) la existencia conocida de un centro de decisiones. Otra forma de organización –acremente criticada por la doctrina española– es el modelo de organización impropio en la cual la organización se asimila a la institución de la coautoría. Sentencia del TS del 1 de diciembre de 1992 y si se nota superada ya por la figura restringida de organización en el precedente citado. Una forma diferente de organización con un sentido más político criminal fue sostenido en las sentencias del TS del 14 de Febrero y del 3 de Marzo de 1995 en la cual se señalan como características de una organización criminal: a) la concurrencia de diversas personas reunidas con la finalidad de cometer delitos; b) necesidad de una organización y distribución de funciones; 3) jerarquización, aunque no es necesario el conocimiento de los ordenantes; 4) ser parte de la organización.

28. Ver Virglioni, Julio E. S. (2004) pp.202 a 203.

29. Ver Ídem. pp. 208 a 209.

30. Joshi Jubert, Ujala (1998) pp. 199 a 200

El aspecto medular que determina a la criminalidad organizada, es precisamente ese carácter organizacional[31] pero dotado de una mayor estructuración, no se trata de cualquier organización, sino de una que es por definición compleja en su constitución, distribución y función, es como se ha dicho una nueva forma de "macro-criminalidad" que en su nivel organizativo se distingue de la asociación criminal[32] como en adelante lo tratamos, empero tan importante como la organización resulta el carácter de estructura que la misma ha de presentar, ambos aspectos se han considerado fundamentales para este tipo de criminalidad.

4. Estructuración del crimen organizado

Sí la organización es clave para la configuración del crimen organizado como forma extraordinaria de la participación criminal, el desarrollo de tal actividad determina otro aspecto central, el cual es la estructura que presentan los modelos de criminalidad organizacional, en cuyo aspecto volvemos a reiterar, que dicha forma de organización y la estructura criminal que se derive, es variable de acuerdo a las actividades criminales que se desarrollen como finalidad de la entidad mafiosa.

Aun así, es posible resumir las características que ostentan en general las formas de criminalidad organizada[33], teniéndose en cuenta, que no todas concurrirán, atendiendo a las necesidades de la propia empresa criminal –por ejemplo la trasnacionalidad–empero una verdadera forma de crimen organizado debería de presentar la mayoría de presupuestos que son los que a continuación se detallan: I) organización criminal con cúpula de mando; II) jerarquización estratificada; III) especialización en una o diversas áreas de la criminalidad; IV) finalidad permanente de ejecución delictiva; V) objetivos de lucro en áreas financieras o de dominación política; VI) utilización de una sofisticada logística; VII) trasnacionalidad y organización criminal internacional; VIII) altos niveles de disciplina y obediencia; IX) fungibilidad de miembros inferiores, distribución de roles; X) gran capacidad de corrupción; XI) vinculación con centros de poder estatal; XII) sentido de pertenencia de los miembros a la organización[34].

La criminalidad organizada debe ser pulcramente distinguida de la criminalidad asociada, y de la coautoría sea esta material o funcional, puesto que estas formas de pluralidad criminal, se ven desbordadas por la complejidad de la criminalidad

---

31. Sobre el concepto de organización en su sentido criminal se afirma: "La organización criminal es una entidad colectiva ordenada en su función de estrictos criterios de racionalidad. A modo de piezas que se integran en una sólida estructura, cada uno de sus miembros desempeña un determinado cometido para el que se encuentra especialmente capacitado en función de sus aptitudes o posibilidades personales. De este modo, la corporación alcanza los rasgos propios de una sociedad de profesionales del delito en la que se manifiesta un sistema de relaciones definida a partir de deberes y privilegios recíprocos" Fabián Caparros, Eduardo (1998) p 37.

32. Ver Zúñiga Rodríguez, Laura (2002) p 51.

33. Lo ha sintetizado de manera clara Choclan Montalvo, José Antonio (2000) p 9. Un buen resumen de las principales características de estas formas de criminalidad las indica Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. p 75.

34. Las características que se han enunciado no son acumulativas, de tal manera que la existencia o no de una organización criminal no depende del cumplimiento de todas ellas; es oportuno indicar que a mayores adecuaciones con las particularidades señaladas, mayor complejidad presentará la organización criminal, lo cual elevará su eficacia delictiva, y por ende, una mayor dificultad en cuanto a su neutralización por parte de las agencias del sistema penal. Es menester hacer énfasis en estos aspectos, por cuanto si la criminalidad organizada se entiende como una forma especial de la participación criminal en el delito, y así se estructura su forma de persecución en cuanto a los hechos criminales que se cometen, craso yerro sería confundir la actividad de organizaciones mafiosas que constituyen crimen organizado, con asociaciones criminales o –lo que es peor– con formas de participación en coautoría.

organizacional[35], de ahí que, en estos casos la configuración legislativa debe guardar la debida racionalidad al momento de determinar legalmente la consideración sobre lo que debe constituir materia de crimen organizado, o en su caso en el ámbito de la hermenéutica penal, ha de hacerse una interpretación restrictiva, puesto que ni las asociaciones delictivas, ni la coautoría o la participación plural en el delito, deberían importar una verdadera criminalidad organizada, por cuanto ello sería disfuncional para la persecución de la actividad criminal mediante modelos complejos de organización.

En principio es menester reconocer las diferencias conceptuales entre el crimen organizado y otras formas de participación plural en el delito, así la criminalidad asociada, comparte algunos elementos de la estructura de la criminalidad organizada, pero no con la intensidad, ni con la extensión de la empresa criminal[36]. En cuanto a los elementos comunes de la criminalidad asociada se cita: a) organización; b) sentido de pertenencia del sujeto a la asociación; c) Jerarquía; d) distribución de roles; e) objetivos delictivos generales; f) uso meridiano de logística. En cambio la coautoría material o funcional solo asume mínimos niveles de organización fundamentados en el reparto de roles para la ejecución del delito.

De ahí que no se puedan hacer analogías respecto de la criminalidad organizada, la criminalidad asociada y la coautoría; tampoco corresponde confundir criminalidad organizada y "criminalidad de masas"; por cuanto estas confusiones únicamente potencian el encubrimiento de la verdadera criminalidad organizada, lo cual ciertamente no permite una verdadera persecución de la misma[37]; esta afirmación equivaldría para aquellas consideraciones que encajan a la criminalidad organizada con estructuras violentas del crimen, por cuanto dicha forma de criminalidad es sólo una de las facetas más visible del crimen organizado, precisamente por los métodos utilizados, empero con ello se descuidan formas más complejas y sutiles de las organizaciones criminales[38], olvidando una de las notas distintivas del crimen organizado, la cual no es precisamente la violencia, sino la corrupción a todo nivel.

5. Características del crimen organizado

La configuración de la criminalidad organizada en el derecho penal debe de guardar cierta racionalidad, tanto en su nivel de garantía como en su ámbito de eficacia. Por una parte, debe de evitarse la creación de un mega concepto, es decir de una fórmula que no guarde la debida –o mínima– precisión, con lo

35. Sobre tales aspectos diferenciales, con crítica a la jurisprudencia española en los casos Amedo y Filesa, Choclan; Montalvo, José Antonio Óp. cit. pp. 32 a 33.

36. Sobre el mismo punto aunque con las diferencias que determina el derecho comparado Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. p 119.

37. Hassemer, Winfried (2002) p 4

38. El aspecto relevante en esta cuestión es que el crimen organizado no se puede reducir a modelos de criminalidad violenta, este tipo de organizaciones pueden constituir también crimen organizado, pero no agotan el fenómeno de esta clase de delincuencia, también cierto tipo de criminalidad económica puede ser constitutiva de crimen organizado, bajo éste modelo de criminalidad también pueden delinquir actores políticos, es decir la delincuencia política, y también la del ámbito de la corrupción, podría quedar abarcado, si se reúnen las condiciones necesarias por las formas de crimen organizado, por ello, no sería conveniente, mostrar al crimen organizado únicamente desde una perspectiva, violenta –al estilo mafioso, de bandas o pandillas–, ello generaría un concepto de delincuente que no reproduciría completamente las distintas formas del crimen organizado. Sobre este último aspecto, e indicando estas cuestiones las cuales pueden ser manejadas de manera estereotipada ver Virgolini, Julio E.S. Óp. cit. pp.198 a 200.

cual se incurra en una cláusula indeterminada, y por otra, un mayor grado de taxatividad en la definición logrará una mayor eficacia en la persecución de este tipo de criminalidad, pues permitirá utilizar los instrumentos legales acordados, sólo a los casos en los cuales se esté en presencia de verdaderas actuaciones de dichas formas criminales.

A tales efectos hemos de considerar básicamente las particularidades que permiten adecuar una organización criminal a los supuestos de crimen organizado, al menos desde una perspectiva material, como las siguientes:

(a) Una organización criminal con cúpula de mando. Como ya se expresó el crimen organizado como forma compleja no sólo requiere una organización, o por decirlo de otra manera, "cualquier organización", sino de una que refleja una especial estructura decisional, cual es la cúpula, órgano que desarrolla las actividades de dirección dentro del cartel criminal, dicha cúpula tiene como característica, el anonimato entre los restantes miembros de la organización criminal, y sólo es conocida por un número reducido[39].
(b) Jerarquía con modelo de estratificación. La estructura criminal requiere la determinación de una clara jerarquía dentro de la organización, que responde a niveles complejos asimilados de las formas tradicionales de organización de las empresas de las cuales se toman aspectos esenciales de su constitución, como lo son la organización funcional vinculada a estructuras jerárquicas[40], y la división de labores a partir de dicha estratificación, con lo que las actividades criminales quedan separadas en diferentes niveles[41].
(c) Especialización criminal. Un aspecto importante dentro de la realidad del verdadero crimen organizado, es el nivel de especialización que sus integrantes adquieren en materia de los hechos criminales que se tienen como parte del llamado "cartel criminal", no se trata aquí de métodos improvisados, en estos niveles quienes forman parte de una estructura criminal de este rango, adquieren una verdadera profesionalización en el delito, inclusive a veces de manera sectorial, según el área en la cual se requieran sus destrezas, habilidades y conocimientos, ello es clave para el éxito y eficacia de los hechos delictivos a ejecutar, es decir dejar la menor cantidad de evidencia respecto de los crímenes cometidos[42].
(d) Finalidad permanente de delinquir. La permanencia de la organización criminal es un aspecto importante para diferenciarla de los modelos de coautoría, pero además dicha permanencia tiene un aditivo, el cual se vincula al llamado programa criminal de la organización, la organización existe como tal para ejecutar determinados delitos y alcanzar fines específicos[43], no se trata de hechos

39. Zúñiga Rodríguez, Laura. Óp. cit. p 54.

40. El aspecto estructural de la organización para cierto sector de la doctrina es un elemento fundamental para la identidad del crimen organizado y para su diferenciación, la cual le aporta el carácter de una entidad independiente de sus miembros, lo cual determinaría un aspecto fundamental del crimen organizacional, por lo que organización y estructura aquí aparecen como conceptos distintos, bellamente metaforizados. Ver Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. pp. 43 a 44.

41. Ver Choclan Montalvo, José Antonio Óp. cit. p 245.

42. Respecto de la profesionalización ver Zúñiga Rodríguez, Laura Óp. cit. p 54.

43. En efecto, sobre el alcance de la permanencia y su actuación en las organizaciones criminales se ha dicho: "Lejos de agotarse en sí misma, la infracción penal, por grave que sea, es despojada de esa autonomía para pasar a ser un elemento más de un programa preestablecido que se prolonga indefinidamente en el tiempo. En estas condiciones, el clan subordina todas y cada una de sus intervenciones a la unidad del fin general y global del sistema en su conjunto, objetivo último que podría

delictivos azarosos, al contrario el cometimiento de las infracciones penales es un aspecto fundamental, lo cual ya se ha vinculado a la especialización[44], por ello tal permanencia sólo se explica, cuando se trata materialmente de una estructura de crimen organizado, a partir del diseño de la programática delictiva, la permanencia de la estructura criminal está vinculada a la ejecución de determinados delitos, con lo cual en materia de organizaciones criminales, es un parámetro que la diferencia de las asociaciones delictivas[45].

(e) Objetivos de lucro en áreas financieras o de dominación política. Aspecto esencial de la criminalidad organizado, al menos desde su perspectiva material, es la finalidad de lograr beneficios económicos, el verdadero crimen organizado responde a la dinámica de los fines lucrativos sean estos estrictamente económicos o de ventajas materiales[46]. Precisamente el cartel de delitos que se vincula a la criminalidad organizada, refleja este afán de amplio provecho económico. La finalidad del crimen organizado es obtener importantes ganancias de los actos criminales que ejecutan[47], a los cuales pueden asociarse otros tipos de crímenes, pero en su esencia el crimen organizado tiene una finalidad lucrativa, a tal grado que las ventajas económicas que se obtienen son reinvertidas en otras actividades criminales para obtener un mayor rendimiento[48]. Otro aspecto no menos importante es la vinculación de este tipo de criminalidad con las esferas de gobierno, es por ello que a esta especialidad se la ha denominado criminalidad de poder y se refleja en toda la gama de delitos que tienen que ver con la corrupción en los sectores de los gobiernos, los fines de enriquecimiento y abuso en el ejercicio del poder aparecen entrelazados.

(f) Utilización de una sofisticada logística. Las organizaciones criminales que funcionan como estructuras complejas, también requieren del uso de instrumentos de vanguardia para garantizar el proceso delictivo; no es de extrañar que los adelantos tecnológicos, los mercados globales, las nuevas formas de comunicación sean aprovechadas por el crimen organizado para generar nuevas formas de delincuencia o para intervenir en los procesos del crimen con un mayor nivel de efectividad[49], la cuestión de apoyo logístico

quedar representado por el acaparamiento del poder real a través de la conquista del capital y del condicionamiento de los demás poderes" Fabián Caparros, Eduardo Óp. cit. p 38.

44. Sobre esto visto desde un enfoque más objetivo, ver Virglioni, Julio, E.S. Óp. cit. p 192.

45. El aspecto de la permanencia es de tal relevancia que el mismo es un elemento considerado dentro del marco de la definición que brinda la Convención de Palermo al expresar que por grupo delictivo organizado se entenderá: "un grupo estructurado de tres o más personas que **exista durante cierto tiempo...**". Énfasis suplido.

46. Obviamente un aspecto tan trascendental como este no podía ser soslayado por la Convención de Palermo, por cuanto la finalidad de dicho instrumento es precisamente enfrentar de manera eficaz el crimen organizado, y si ello es así, no se puede soslayar la esencial finalidad económica que este persigue, para hacer más evidente ello, basta señalar algunas de las justificaciones de la Convención. "..." y recordar que en el contenido del precepto que define al grupo organizado se precisa que: "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**". Las bastardillas no son del original.

47. Foffani, Luigi Óp. cit. p 298.

48. Haciendo notar este aspecto Fabián Caparrós, J (1997) p 176. También en este punto respecto de la criminalidad organizada en el Congreso Internacional de Derecho Penal que la AIDP celebró en Budapest se señaló como característica determinante –entre otras– del crimen organizado "la capacidad especial de transferencias de ganancias". Asociación Internacional de Derecho Penal. (AIDP) Carta Informativa. N° 2. 1999 p 95.

49. Señala estos aspectos con cita de D. L. Carter que indica la gradualidad del perfeccionamiento logístico en el sentido de emerges loosely-refines networks-refines estructures-more sophisticated operations-maduration of theenterprise. Iglesias Ríos, Miguel Ángel Óp. cit. p 46.

no representa por regla general una mera cooperación, por cuanto estas actividades sectoriales son necesarias para el adecuado funcionamiento de la estructura criminal y responden a un nivel de planificación, en el cual las labores se encuentran perfectamente delimitadas, sin necesidad de que los integrantes las asuman todas.

(g) Trasnacionalidad directa o vínculos internacionales. Otra característica fundamental del crimen organizado es su extensión trasnacional[50], la misma puede ser intrínseca en el sentido que la organización criminal en su programa criminal tiene trazado una forma de criminalidad que se ejecuta en distintos países y que necesita de estructuras criminales necesariamente establecidas en otras latitudes para que la empresa criminal puede funcionar adecuadamente. En otros casos, la trasnacionalidad sólo se manifestará en relaciones ocasionales entre diversas estructuras del crimen organizado, en ambos casos se trata de un carácter que trasciende del crimen local, lo cual no debe ser interpretado de manera rígida en el sentido que sólo es crimen organizado, el que presenta la característica de trasnacionalidad, esto último sólo demuestra mayor complejidad dentro de la estructura criminal, y un factor criminógeno mayor[51].

(h) Niveles de disciplina, fungibilidad de miembros inferiores y distribución de roles. Este aspecto hace distintiva una organización criminal de lo que se denomina criminalidad asociada, es decir de las llamadas asociaciones criminales. Su carácter disciplinar es un aspecto medular del crimen organizado, en estos ámbitos tiene relevancia el nivel de profesionalización y de especialidad alcanzado por la estructura criminal[52], el carácter acentuado y jerárquico de la organización, determinan una cadena de mando que debe ser obedecida en cuanto a las directrices que emanan del centro de control de la organización, que como se expresó usualmente es cupular. Aspecto complementario de lo anterior es que los miembros de la organización son fungibles, la sustitución de ellos no representa problemas en el ámbito organizacional, estos aspectos –a mi juicio– son los que permiten diferenciar con mayor nitidez una estructura de crimen organizado, en ella el intercambio de miembros, la obediencia y la distribución de roles aparece con mayor nitidez.[53]

(j) Capacidad de corrupción, penetración y vinculación con centros de poder estatal. Media una relación bastante estrecha entre la llamada criminalidad organizada y el denominado fenómeno del crimen del poder[54], es decir el crimen cometido desde la dimensión del ejercicio del poder político, a tal grado que se reconoce que la criminalidad mediante el ejercicio de potestades del Estado es una forma especial de constitución del crimen organizado[55], o al menos uno de sus efectos colaterales respecto del ejercicio del poder público[56], con lo cual el riesgo de afectación del Estado de derecho es de mayor entidad, las relaciones actuales entre actividades de crimen organizado y actos de corrupción son manifiestas en la mayoría de países[57].

---

50. Sobre el aspecto transnacional,ver Choclan Montalvo, José Antonio Óp. cit. p 246.
51. Ver Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. p 47.
52. Ciertamente esta cuestión se ha tratado particularmente y se presenta en algunos casos dado esa rigidez disciplinar más asimilada a un modelo de agrupación política más que económica, Ibíd. p 44.
53. Algunos de estos aspectos se han puesto de relieve cuando sistemáticamente se ha reflexionado sobre el funcionamiento del crimen organizado. Ver AIDP Carta Informativa N° 2. 1999 p 91.
54. Zúñiga Rodríguez, Laura Óp. cit. p 56.
55. Ver: Cruz Castro, Fernando (1998) pp. 120 a 121.
56. Sobre ese aspecto Lamas Puccio, Luis (1989) p 158.
57. Rodríguez García, Nicolás (2005) pp. 370 a 371.

(k) Sentido de pertenencia de los miembros a la organización. Como no se trata de una participación en el sentido de codelincuencia, quien pertenece a una organización criminal en la configuración de crimen organizado, tiene que tener sentido de pertenencia a la estructura criminal[58], ello significa desde la perspectiva objetiva que su contribución en la organización criminal no es ocasional sino que obedece a la estructura de funcionamiento de la misma, ora en cuanto a la realización de hechos delictivos en cualquiera de sus fases, ora en cuanto a aportes para el mantenimiento y funcionamiento de la estructura criminal.

II. La significación del crimen organizado en la legislación penal

6. El concepto de crimen organizado en el Código Penal

Un examen necesario de la categoría de crimen organizado, pasa por delimitar los alcances que a tal significación se la ha dado positividad en el derecho penal de nuestro ordenamiento jurídico y las variaciones que el mismo ha presentado mediante el proceso de reforma. La conceptualización de crimen organizado tuvo advenimiento en el Código Penal, a partir del DL 280 del 8 de febrero de 2001, mediante el cual se incardinó el artículo 22-A en el cual se reconocía un concepto de criminalidad organizada, mediante el cual se pretendía generar implicaciones penales, respecto de esta actividad criminal[59].

Del examen del precepto en su versión original que acuña la figura de crimen organizado, resultan algunas inconsistencias, por ejemplo se alude al término "forma de delincuencia" que es sumamente indeterminado, cuando lo oportuno hubiese sido vincularlo a una organización, con determinadas características; también la noción de hecho ilícito, no es precisa, puesto que el ilícito es común a todo el ordenamiento jurídico; sí es oportuno indicar que al menos formalmente, se dejan por fuera características propias del crimen organizado que son vitales para enfrentar efectivamente este tipo de criminalidad[60], lo cual no implica que por

58. Haciendo énfasis en el aspecto organizacional y del rol social sobre la cuestión Virgolini, Julio E.S. Óp. cit. p 194.

59. El texto original del artículo rezaba "Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un conjunto de personas dedicadas a mantener una estructura jerarquizada, con el propósito de planificar y ejercitar hechos antijurídicos con la finalidad de lucrarse con bienes y servicios ilegales o realizar actividades de terrorismo". También se considera crimen organizado a aquellas conductas que por sí o unidas a otras, cometidas por dos o más personas, tienen como fin o resultado cometer los delitos de homicidio, homicidio agravado, privación de libertad, secuestro, robo, robo agravado, extorsión, asociaciones ilícitas, falsificación o alteración de moneda, actos de terrorismo, comercio de personas, contrabando, lavado de dinero y activos, tráfico, fabricación, y comercio ilegal de armas de fuego, y los comprendidos en el Capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas. El artículo en mención fue reformado nuevamente mediante DL 457 del 7 de octubre de 2004 en el cual se adicionaron al inciso segundo nuevas modalidades delictivas quedando su redacción de la manera siguiente: "También se considera crimen organizado aquellas conductas que por sí o unidas a otras, cometidas por dos o más personas, tienen como fin o resultado cometer los delitos de homicidio, homicidio agravado, privación de libertad, secuestro, pornografía, utilización de menores de dieciocho años de edad e incapaces o deficientes mentales en pornografía, robo, robo agravado, extorsión, asociaciones ilícitas, falsificación o alteración de moneda, actos de terrorismo, comercio de personas, tráfico ilegal de personas, trata de personas, contrabando, lavado de dinero y activos, tráfico, fabricación y comercio ilegal de armas de fuego, y los comprendidos en el Capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas".

60. Es decir el modelo no desarrolla en su plenitud aspectos importantes del fenómeno de la criminalidad organizada, pero sí aporta los aspectos esenciales, como la característica de un conjunto

el hecho de que no se exijan positivamente, la concurrencia de las mismas resten adecuación a la figura del crimen organizado.

Con todo, digamos que el concepto propuesto, permitía en alguna medida satisfacer las características esenciales de lo que se entiende en el ámbito del derecho penal por criminalidad organizada, nótese que en este caso, ya no hacemos alusión a cuestiones estrictamente criminológicas, sino a aspectos normativos que se derivan de la configuración conceptual determinada mediante la ley penal. En tal sentido, haciendo un esfuerzo y mediante una reducción restrictiva del precepto, era posible configurar los presupuestos que aplican de *lege lata* a una organización en el sentido de criminalidad organizada así: (1) del elemento "conjunto de personas" puede extraerse la organización criminal y dotarla de contenido con las características que se han mencionado *supra* para no manejar un concepto extensivo de organización; (2) del elemento "a mantener una estructura jerarquizada" puede dotarse de un contenido restrictivo en el sentido de exigir: una cúpula, estructura permanente, fungible, disciplinada, distribución de roles, sentido de pertenencia; (3) del elemento "con el propósito de planificar y ejecutar hechos ilícitos" puede colmarse el aspecto de finalidad de ejecución delictiva y de especialización delictiva; (4) del elemento "finalidad de lucrarse con bienes y servicios ilegales" se pueden obtener los presupuestos de gran capacidad de corrupción y utilización de extensa logística; (5) el último elemento es diferenciador y de una finalidad lucrativa y de poder, pasa a una finalidad organizativa para cometer actividades de terrorismo, que también es una forma de criminalidad organizada pero con otras características especiales. Ahora bien, la decisión de configurar el delito de crimen organizado bajo el modelo del programa criminal, es sencillamente en su configuración normativa un verdadero entuerto, lo cual resta consistencia a la figura estatuida inicialmente y degrada en cuanto a su pretendida eficacia la estructuración de una figura como el crimen organizado[61].

En todo caso, el establecimiento del crimen organizado a partir del artículo 22-A CP sólo significó una forma especial de tratamiento para ese tipo de criminalidad, sin que, en el ámbito estrictamente dogmático se tuviese una repercusión notable en cuanto a la participación en organizaciones criminales, en este caso en la más compleja de ellas, como lo pretende ser el crimen organizado. La cuestión más importante quizá de esta configuración es la de pasar a estructurar, como la mayoría de la normas de la parte general de un código, una norma penal incompleta que se extendería a los supuestos de la parte especial que lo ameritasen o respecto de otras fuentes normativas.

---

de personas, un grupo estructurado y jerarquizado, y la finalidad económica, en este sentido inclusive es mejor a otras construcciones posteriores.

61. El inciso segundo, de infausta creación –en su sentido de racionalidad a la cual debe al menos aspirar el derecho– puesto que homóloga el crimen organizado, inclusive con la coautoría, al ceñir la consideración de organización criminal a dos personas, lo cual es completamente disfuncional con la configuración de la criminalidad organizada; de igual manera, es completamente disfuncional vincular la criminalidad organizada a un régimen de delitos, como el que prescribe el código penal, inclusive –de manera insólita– hasta incluir el delito de "asociaciones ilícitas". A tales efectos, y para mantener la figura de crimen organizado como una figura diferente al concurso de delincuentes, era menester respetar la estructura del precepto que se consideró en el inciso primero, y entender que los delitos mencionados en el inciso segundo debían ser cometidos no por dos o más personas, sino por una estructura criminal que debe reunir las características propias del crimen organizado que se exigen en el precepto legal, de lo contrario el contenido de la norma, deviene en excesivo, vale decir, es desproporcional y además por su generalidad llevaría a transgredir el principio de certeza.

Como consecuencia de la aplicación de la figura del crimen organizado –según la jurisprudencia nacional–[62] en su primera versión se generaban las consecuencias siguientes: (a) si el crimen organizado es de manera patente una organización ilícita, la excepción del régimen de libertad condicional, es una de las consecuencias que se manifiesta, en tal sentido quienes fueran condenados por delitos en los cuales se hubiese actuado mediante criminalidad organizada, estarían por fuera de que se les concediera la libertad condicional (Art. 92-A CP) cuestión diferente es si ello es legítimo; (b) el sometimiento a un régimen especial de prisión en aislamiento en virtud de lo establecido en el artículo 45 N°1 que hace un reenvió "a los casos previstos por la ley" siendo que el artículo 103 de la Ley Penitenciaria de El Salvador, asocia a los delitos cometidos bajo la forma de criminalidad organizada, la aplicación del régimen especial, lo cual es independiente a la conformidad con la constitución de una norma de tal calada de intervención punitiva; (c) modificación a la competencia territorial funcional de los jueces de paz, cuando el hecho sea cometido con visos fundados de una actividad de criminalidad organizada, por lo cual conocerán los jueces de Paz de la Cabecera Departamental, art. 59 inciso final CPP.

Además de las siguientes: (d) modificación de la competencia en cuanto el conocimiento de delitos bajo la forma de crimen organizado son de exclusiva competencia de los tribunales de sentencia, art. 53 N° 9 CPP; (e) necesidad de los anticipos de prueba en casos de criminalidad organizada, art. 270 inciso 5 CPP[63]; (f) en el delito de fraudes a las comunicaciones la concurrencia de una

62. Respecto del crimen organizado se dijo: "De acuerdo con el precepto penal que se ha trascrito debe estimarse que para la configuración y comprobación de este delito debe establecerse: a) la agrupación o asociación de un número de personas que la ley especifica en dos o más; b) que entre los miembros de la organización haya un acuerdo de asociarse con la finalidad de cometer delitos; c) que la organización sea como asociación o como agrupación tenga un carácter de permanencia por lo que aún desde el texto legal el vocablo de transitorio debe ser interpretado restrictivamente, ello implica que tal reunión de personas debe tener un carácter de permanencia, sin ello las organizaciones delictivas se confundirían con el instituto de la coautoría; d) debe tenerse un sentido de pertenencia de los sujetos a la organización; e) las personas que la integran deben formar parte de la organización, en el sentido que se asocien para delinquir; f) la asociación o agrupación debe tener una jerarquía aún en estado mínimo; g) las personas que integran la asociación deben de tener conocimiento que forman parte de la agrupación criminal en un sentido organizativo, lo cual establece su voluntad de participación en la misma. De todos estos elementos se han podido establecer los requisitos esenciales, tales como organización permanente, finalidad de delinquir, sentido de pertenencia, estructura jerarquizada. Ya se indicó sobre el aspecto probatorio que en este caso la prueba ofrecida e incorporada, descansa decisivamente en la declaración criteriada de Portillo Guidos quien en su momento fue uno de los integrantes de la organización criminal y la información que el testigo ha brindado en su mayoría ha sido ampliamente corroborada, y es coincidente con otros elementos de prueba con lo cual la prueba sobre la existencia de una organización criminal permanente en el tiempo y conjuntada con la finalidad de que sus miembros se organicen para cometer delitos ha podido ser demostrada con certeza, dicha prueba ha demostrado: a) la existencia de una organización; b) que esa organización este formada por más de dos personas, c) cual es la estructura jerárquica y organizativa de dicha asociación; d) la permanencia de la misma y su finalidad de haberse organizado para cometer delitos; e) el sentido de pertenencia de sus miembros, es decir el tomar parte en la agrupación; f) la realización de planes conjuntos para cometer delitos de manera permanente e indefinida; g) y en este caso además que la jefatura de dicha banda era ejercida por José Ángel de Jesús Morales Ramos. Tribunal Tercero de Sentencia a las dieciséis horas del nueve de marzo de dos mil siete. Ref. 21-2007-2ª.

63. La referencia del código en atención a la reforma realizada, se refiere obviamente al DL 904 de fecha 4 de diciembre de 1996, y que entró en vigencia el 20 de abril de 1998, dicho código ha sido derogado y fue sustituido por un nuevo código procesal penal. En el nuevo código procesal penal, aprobado mediante DL 733 y vigente a partir del 1 de enero de 2011, determina una regla de competencia para que conozcan integradamente los tres jueces del Tribunal de Sentencia, siempre que el delito sea cometido mediante la forma de criminalidad organizada, pero su comisión sea anterior a la vigencia de la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.

agravante especial, al destinar el uso de comunicaciones a la realización de delitos por crimen organizado, art. 238-A CP.

Como se nota, las consecuencias de la aplicación de la norma de crimen organizado en su versión original podía generar diversas consecuencias, por lo que se requería de una interpretación restrictiva del precepto, de lo contrario podría llegarse a cuestiones disfuncionales, como por ejemplo, entender que un homicidio cometido en coautoría, es una actividad de crimen organizado, cuando esa figura es completamente incompatible con las cuestiones de la criminalidad organizada cuando se comete en tal forma de participación en el delito, tal cuestión parece no haber variado sensiblemente con la creación de la Ley contra el Crimen Organizado a partir del concepto que le da contenido a dicha forma de criminalidad[64].

7. La organización criminal como causa modificativa de la responsabilidad penal

Un segundo aspecto importante en materia de criminalidad organizada representó la consideración de que la figura del crimen organizado funcionara como un intensificador de la culpabilidad, y para esos efectos se integró tal modalidad como una circunstancia modificativa de la responsabilidad penal, con lo cual se precisa un acercamiento a la relevancia dogmática de la criminalidad organizacional, por cuanto bajo este modelo, si se generaban consecuencias penales específicas, como lo serían el elevamiento del grado de reproche si el agente era parte de una estructura del crimen organizado y por ende un aumento de la punibilidad[65].

El precepto comentado aprobado mediante DL 393 del 28 de junio de 2004 en el artículo 30 N° 19 establece que: "Son circunstancias que agravan la responsabilidad penal: "Cuando el delito se ejecutare mediante el concurso de los integrantes de una agrupación ilícita o de crimen organizado".

Como circunstancia calificante que es, la modalidad de crimen organizado funcionaría como un aspecto que torna más grave la culpabilidad de los justiciables cuando el hecho cometido se realiza mediante una estructura de crimen organizado que es lo que aquí interesa, ello representaría en su caso una mayor intensidad en la pena que se impondría de comprobarse que los sujetos han actuado en la modalidad de crimen organizado, ahora bien, falta determinar que habrá de entenderse por crimen organizado, cuestión que es determinante para la operatividad de la circunstancia calificante.

---

64. La referida Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja fue aprobada mediante DL 190 del 20 de diciembre de 2006s, y publicada en el DO N° 30 Tomo 374 del 22 de enero de 2007.

65. Tal forma de apreciar el fenómeno del crimen organizado no es desconocido de legeferenda así lo señala Joshi Jubert Ujala. Op cit. pp. 193 a 195. Así se dijo en la sentencia del TS 6 de abril de 1998 (RJ 1998, 4017): "Esta Sala en varias sentencias como es exponente la del 24 de junio de 1995 (RJ 1995, 4849) se ha preocupado por precisar los requisitos que deben concurrir para apreciar está más grave sanción, en razón de la superior capacidad de agresión al bien jurídico de la salud pública, por la posibilidad de supervivencia del propósito criminal que la organización representa y como presupuesto para su apreciación, se ha mencionado la existencia de una pluralidad de personas, que aunque no constituyan una organización formalizada dispongan de medios idóneos para desarrollar un plan de actuación con la finalidad de difundir la droga, en el que los asociados han repartido las tareas a realizar y, de otro lado, una cierta continuidad temporal o durabilidad que sobrepase la simple y ocasional "consorciabilidad" para el delito"

Obviamente que la redacción del concepto de crimen organizado establecido en el texto del artículo 30 N° 19 mientras estuvo vigente el artículo 22-A CP debía ser interpretado de conformidad al contenido del supuesto que se establecía en el último artículo mencionado, la exigencia del principio de legalidad en cuanto a la taxatividad de las configuraciones penales; por cuanto para considerar la modalidad de crimen organizado habría que atenerse en primer lugar al sentido establecido por el legiferante, de ahí, había que demostrar que la conducta delictiva era ejecutada por una organización que constituía un conjunto de personas con estructura jerarquizada la cual tenía como propósito planificar y ejecutar hechos antijurídicos con la finalidad de lucrarse con bienes y servicios ilegales; era pues fundamental la determinación de que el hecho se había ejecutado por personas que conformaban parte del crimen organizado entendido éste como una estructura organizada y jerarquizada.

La configuración de la criminalidad organizada como forma de intensificación de la responsabilidad penal, exige la demostración precisamente de los elementos de una organización que sea compatible con la figura del crimen organizado bajo los elementos constitutivos que la ley señala para su configuración, y tal aspecto como todo elemento que concurre en una conducta delictiva ha de ser demostrado en el juicio respectivo, mediante la prueba necesaria y pertinente.

En el modelo actual y dado que el artículo 22-ACP ha sido derogado[66], es menester considerar cuál es el resultado de dicho efecto jurídico respecto de la circunstancia modificativa general que sigue constituyendo una agravante, por cuanto el supuesto enumerado en el 19 del artículo 30 del CP no ha sido derogado.

A esos efectos lo primero que habría que indicar es que la preeminencia del principio de legalidad, obliga a que el concepto de crimen organizado no quede como un supuesto normativo abierto que pueda ser colmado por el intérprete, de tal manera que habría de entenderse por crimen organizado la nueva figura creada mediante el modelo que se establece en el artículo 1 de la Ley contra el Crimen Organizado y delitos de realización compleja que fue aprobado según DL 190 del 20 de diciembre de 2006[67]. Sin embargo esta opción –a nuestro juicio– tiene un grave reparo, la referida ley especial es en todo caso una norma penal posterior a la vigencia de la agravante genérica, que fue aprobada con anterioridad, ello impediría la aplicación retroactiva de la ley penal –la Ley contra el crimen organizado es siempre una ley de ese carácter– por cuanto la Constitución y el mismo código penal sólo permite la aplicación retroactiva de una ley cuando es más favorable[68].

66. Dice al efecto el artículo 22 de la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja: "Derogase el Art. 22-A del Código Penal y el inciso final del Art. 59 del Código Procesal Penal".

67. En lo pertinente se dice: "Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos"

68. Ciertamente nuestra Carta Magna y el Código Penal tienen prohibida la retroactividad desfavorable y sólo se permite aplicar una ley penal de manera retroactiva cuando la misma es más favorable, Art. 21 Cn y 1 CP. Respecto de tal consecuencia del principio de legalidad, centrado en el nullum crimen nulla poena sine lege praeviala Sala de lo Constitucional en sentencia de inconstitucionalidad en el proceso 52-2003/56-2003/57-2003 de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro expresó: "El principio de legalidad penal surge esencialmente como una concreción coetánea al Estado de Derecho; específicamente en el ámbito del derecho estatal sancionador. Tal principio postula el sometimiento al imperio de la ley como presupuesto de las actuaciones punitivas del Estado sobre los ciudadanos, a partir

Una solución a la cuestión anterior que nos parece plausible, en relación a los hechos que se cometan en la modalidad de criminalidad organizada y que son anteriores a la Ley contra el Crimen Organizado, pero respecto de los cuales el artículo 22-A del Código Penal ya no puede ser aplicado por que se ha derogado[69], es entender que el concepto de criminalidad organizada puede ser desarrollado interpretativamente a partir de lo regulado en el artículo 2 (a) de la Convención de Palermo, en todo caso, dicha normativa conforme a la Constitución es ley secundaria y por ende sujeta de aplicación por los tribunales locales[70].

La cuestión es importante indicarla, porque son diferentes los modelos por los cuales se puede generar intervención del derecho penal respecto del crimen organizado, es decir la conceptualización de lo que ha de entenderse por criminalidad organizada tiene importancia en el marco de la legislación penal cualquiera sea el modelo por el cual se opte entre ellos:

a) Que la participación en el crimen organizado sea constitutivo de una circunstancia agravante, sea genérica o especial, en este caso la punición se hace mediante la intensificación de la culpabilidad en cuanto a los hechos cometidos, por lo cual el participar mediante estructuras de crimen

---

de las siguientes exigencias: la existencia de una ley (lexscripta); que sea anterior al hecho sancionado (lex previa), y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lexcerta) lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide como límite a la actividad judicial, que el juez se convierta en legislador".

69. Ciertamente la técnica elegida por el legiferante no es la mejor, o dicho de otra manera ha sido completamente defectuosa. La aprobación de la ley contra el crimen organizado, y la construcción de un concepto sobre criminalidad organizada (artículo 1) no debió significar la derogación del artículo 22-A del CP, bastaba que este último quedará supeditado a una vigencia anterior a la de la ley especial, es decir que no comunicará sus efectos penales a la nueva ley, para lo cual la técnica legislativa adecuada es generar la vigencia para la ley anterior, sin que se pueda comunicar a la ley posterior, ello obviamente no implica una derogación. El problema que se presenta es que una vez derogado tal artículo (22-A) el mismo ya no puede tener aplicación ni para la nueva legislación, ni para la anterior a ella, por cuanto la derogatoria de la ley implica la imposibilidad de aplicar el precepto normativo o como se ha sostenido "dejar sin efecto una ley o norma jurídica en general... Derogación propiamente dicha o derogación stricto sensu consiste en dejar parcialmente sin efecto una ley. Abrogación: consiste en dejar sin efecto totalmente una ley. Sin embargo en la práctica este vocablo es reemplazado por la derogación total y aún más simplemente por derogación" Torré, Abelardo (1999) p 352. Particularmente el Código Civil respecto de la ley dice en el artículo 50 que "La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tacita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial". En este punto la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja estatuye en el artículo 22 "Derogase el artículo 22-A del Código Penal y el inciso final del artículo 59 del Código Procesal Penal". Y por Decreto Legislativo 190 publicado en el DO N 13° Tomo 374 del 22 de enero de 2007 se estableció: "Artículo 22-A. Crimen Organizado. Derogado". Todo ello significa que la disposición que regulaba el concepto de crimen organizado en el código penal se encuentra sin efecto y por ende que no puede ser aplicada inclusive a eventos que sucedieron en el momento que la norma era vigente.

70. Precisamente por lo anterior y dado que la derogatoria genera imposibilidad de aplicar una ley por cuanto ésta se encuentra expulsada del ordenamiento jurídico, y siendo que en materia penal las nuevas leyes no rigen retroactivamente salvo que la misma sea más favorable al delincuente; la posibilidad que resta es aplicar la figura jurídica de crimen organizado sobre la significación que la Convención de Palermo ha dispuesto en el artículo 2 (a) por lo cual habrá de requerirse como elementos para la aplicación de esta figura: a) que se trate de un grupo estructurado: b) que sea formado por tres o más personas; c) que exista durante cierto tiempo; d) que actúe concertadamente; e) que tenga como propósito la comisión de uno o más delitos graves; f) que se tenga como finalidad de la actividad delictiva la obtención directa o indirecta de beneficios económicos u de orden material. Lo cierto es que atendiendo a la fuente normativa que dimana de lo reglado en la Convención –que ya dijimos es ley de la República– se gana más en seguridad jurídica y en precisión, que teniendo que remitirse a la doctrina o al derecho comparado como fuentes directas para interpretar la significación del crimen organizado; por último, esta intelección solo es posible para las conductas anteriores a la LCODRC en virtud de la cláusula de derogatoria que se incorporó en la misma y en el código penal.

organizado constituye una circunstancia modificativa de la responsabilidad penal con contenido agravatorio.

b) La de estructurar la punibilidad de la participación en organizaciones criminales como un delito autónomo pero en el sentido de un delito de pertenencia, el hecho de pertenecer a la organización criminal se entiende ya como una infracción penal, para la cual se depara una pena especifica por la pertenencia a la organización criminal[71].

c) El otro aspecto radica en considerar la participación en la organización criminal como una forma general de participación, ello implica que ya no se trata de un delito de pertenencia[72], sino que la punibilidad radica en la participación del sujeto como miembro de la estructura de crimen organizado, lo cual implica que se sanciona la forma de participación en los delitos cometidos por la organización criminal, y ello significa que el verdadero fundamento de la punición, radica en los aportes que el sujeto hace para la ejecución de delitos pertenecientes al programa criminal de la organización o para darle funcionalidad a la estructura criminal[73].

Debe recordarse que la configuración de la criminalidad organizada como circunstancia modificativa de la responsabilidad penal tiene efectos bastante limitados, ella es aplicable cuando no concurre otro modelo de punición respecto de la organización criminal, por cuanto, si el pertenecer o participar de una estructura criminal es merecedor de una configuración punitiva autónoma, ya no es posible aplicar la circunstancia calificante agravatoria de que los delitos sean cometidos mediante concurso del crimen organizado, porque ello, sí supondría una doble valoración de la misma circunstancia desmerecedora, con lo cual las consecuencias de lo punible serían desproporcionales, cuestión que transgrede la consecuencia de prohibición de doble valoración respecto del principio de culpabilidad penal, conforme a lo cual la opción de política penal resulta excluyente.

8. La inclusión del concepto de organización en el delito de agrupaciones ilícitas

La otra cuestión que resulta importante de resaltar es la posibilidad de entender que el crimen organizado ha sido objeto de un merecimiento penal diferente, bajo el modelo llamado de injustos de pertenencia, en el sentido que ser parte de una organización criminal estructurada como criminalidad organizada, constituye no otra cosa que una conducta delictiva, ello es lo que puede entenderse de la versión original y de las reformas sufridas por el delito de agrupaciones ilícitas, otrora de asociaciones ilícitas, el cual ha sido objeto de múltiples variaciones[74] y en su

71. En este caso de la punición de la pertenencia a la asociación ilícita como delito independiente pueden asumirse dos opciones, la primera es la llamada de doble sanción, en el sentido que el sujeto responderá en un verdadero concurso real por el delito de pertenecer a la organización criminal en este caso de crimen organizado, y responderá además por los delitos que haya cometido como miembro de la organización criminal. El otro sistema es el llamado concursal por el cual concurre una doble declaración de la culpabilidad del sujeto, respecto del delito de pertenencia a una asociación ilícita, como además a los delitos cometidos como miembro de la organización, pero se determina una única pena, es decir se trata de un concurso ideal de delitos en su sentido teleológico.

72. Ver sobre este aspecto que estructura un tipo de pertenencia, Orsi, Omar Gabriel. Óp. cit. p 76.

73. Lo anterior significa que la llamada participación en organizaciones criminales se entiende como una forma general de participación en delitos cometidos mediante formas organizadas, una de ellas es la de crimen organizado. Ver Zúñiga Rodríguez, Laura Óp. cit. p 59.

74. Para graficar lo anterior es menester citar el bloque de reformas sobre dicho delito, desde su creación originaria: En el CP en su primera versión el artículo 345 bajo el epígrafe de asociaciones ilícitas

estructura general, la significación de la conducta parece dar paso a diferentes modalidades de organizaciones criminales –ello no es reciente[75]– entre las cuales, quedaría comprendida el crimen organizado, aunque la interpretación de dicha forma de organización se ha centrado en laclásica formulación de las asociaciones criminales, lo cual resulta lógico, por cuanto el corporativismo delictivo que implica el crimen organizado en toda su dimensión no se había manifestado en otras épocas, por ello es que la figura de la asociación criminal se sustentaba o en

---

rezaba: "El que tomare parte en una agrupación, organización o asociación que tuviere por objeto cometer delitos será sancionado con prisión de uno a tres años. Los dirigentes o promotores serán sancionados con prisión de dos a cinco años". Por DL 280 del 8 de febrero de 2001. DO N° 32 Tomo 350 del 13 de febrero de 2001 se reformó tal delito en el sentido siguiente: "Asociaciones ilícitas: Cuando dos o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer delitos, serán sancionados por ese solo hecho con prisión de dos a ocho años. Los dirigentes o promotores serán sancionados con prisión de cinco a diez años. Si se tratare de una agrupación, organización o asociación que tuviere por objeto cometer el delito de homicidio, homicidio agravado o secuestro, el que tomare parte en ella se le impondrá la pena de cinco a diez años de prisión y si se tratare de los delitos de robo, extorsión o los comprendidos en el Capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, se le impondrá la pena de tres a ocho años de prisión. En los casos dispuestos en los incisos que anteceden se adicionara a la pena anterior, la que correspondiere al delito respectivo si éste se hubiere consumado. En la pena del primer inciso incurrirán los que en compañía de una o más personas sin justificación alguna, merodearen, acecharen o se apostaren con gorros o pasamontañas, aparatos de mira telescópica o visores nocturno, cargadores o armas de fuego registradas o no en carreteras, caminos rurales o pasajes urbanos oscuros o favorables para la comisión del delito". DL 121 de fecha 4 de agosto de 2003. DO N° 198 Tomo 361 del 24 de octubre de 2003 se reformó nuevamente el artículo, se intituló con el epígrafe de Agrupaciones Ilícitas así: "Cuando dos o más personas se reúnan u organicen para realizar conductas que por sí o unidas a otras tengan como fin o resultado cometer delitos, serán sancionadas por ese solo hecho, con prisión de tres a ocho años. A quienes dirijan o promuevan la reunión u organización serán sancionados con prisión de seis a doce años. Si se tratare de una reunión, agrupación, organización, asociación o miembros de pandillas denominadas maras que tuvieren por objeto cometer el delito de homicidio, homicidio agravado, secuestro, el que tomare parte en ella se le impondrá la pena de cinco a diez años de prisión, y si se tratare de los delitos de robo, extorsión, lesiones, privación de libertad, coacción, delitos contra la libertad sexual, amenazas agravadas o de los comprendidos en el Capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, se le impondrá la pena de tres a ocho años de prisión. En los casos dispuestos en los incisos que anteceden se adicionara a la pena anterior, la que correspondiere al delito respectivo si éste se hubiere consumado. En la pena del primer inciso incurrirán los que en compañía de una o más personas sin justificación alguna, merodearen, acecharen o se apostaren con gorros o pasamontañas, aparatos de mira telescópica o visores nocturno, cargadores o armas de fuego registradas o no en carreteras, caminos rurales o pasajes urbanos oscuros o favorables para la comisión del delito". La última reforma fue por DL 393 del 28 de julio de 2004. DO N° 364 del 30 de julio de 2004 y dice: "Agrupaciones ilícitas: El que tomare parte en una agrupación, asociación u organización ilícita será sancionado con prisión de tres a cinco años. Los organizadores, jefes, dirigentes o cabecillas serán sancionados con prisión de seis a nueve años. Serán consideradas ilícitas las agrupaciones, asociaciones u organizaciones temporales o permanentes de dos o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos, así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos. Si el autor o participe fuere autoridad pública, agente de autoridad, funcionario o empleado público la pena se agravará hasta la tercera parte del máximo e inhabilitación absoluta del cargo por igual tiempo. Los que promovieran, cooperaren, facilitaren o favorecieren la conformación o permanencia de la agrupación, asociación u organización ilícita serán sancionados con una pena de uno a tres años de prisión. La proposición y conspiración para cometer este delito será sancionado con prisión de seis meses a dos años".

75. La configuración del contenido de la infracción penal en el Código Penal de 1974 en la cual el artículo 407 es similar a la original que se aprobó en el Código Penal de 1998 y disponía: "El que tomare parte en una agrupación, organización o asociación que tuviere por objeto cometer cualquier delito será sancionado con prisión de uno a tres años. Los dirigentes o promotores serán sancionados con prisión de dos a cinco años". Dicho tipo penal también fue reformado adicionándole un inciso segundo el cual decía: "Si se trata de una agrupación, organización o asociación que tuviere por objeto cometer el delito de secuestro, al que tomare parte en ella se le impondrá la pena de cinco a ocho años de prisión, y si se tratare de los delitos de extorsión o comercio clandestino o fraudulento de drogas, se le impondrá la pena de tres a seis años de prisión". DL 596 del 19 de febrero de 1987. DO N° 55 Tomo 294 del 20 de marzo de 1987.

las llamadas bandas de malhechores[76], o se hizo derivar a la disidencia política[77], y ello queda reflejado en nuestro derecho en ordenes jurídicos más vetustos.

Sobre tal aspecto debe examinarse la cuestión del supuesto de hecho que configura la norma penal, a esos efectos hemos de resaltar los tipos de pluralidad criminal que se sancionan, los cuales son las siguientes: a) la existencia de una asociación para delinquir; b) la existencia de una agrupación para delinquir; y c) la existencia de una organización para delinquir. Las tres formas de concurrir en una actividad concertada para el delito son captadas por el precepto penal en la actualidad que determina el "tomar parte en una agrupación, asociación u organización".

Dándose que tales formas de pluralidad en la concertación para cometer delitos de una manera no aislada son diferentes en cuanto a su complejidad y progresión, entendemos que la entidad de las tres formas colectivas de criminalidad no son idénticas y que las mismas deben presentar ciertas diferencias[78], con lo cual por aparte de las agrupaciones ilícitas y de las asociaciones ilícitas, quedaría comprendida la figura de las organizaciones ilícitas, dentro de las cuales debe considerarse el modelo de crimen organizado.

Ciertamente en su sentido gramatical las voces de agrupación, asociación y organización, delimitan una diferenciación al menos progresiva, es decir, de complejidad, así mientras la agrupación da un sentido de menor acuerdo, bastando la reunión de las personas con un fin determinado[79], la asociación presenta una estructura organizativa más acabada con un mayor grado de permanencia, lo cual en la organización adquiere una mayor trascendencia en cuanto a los fines y a las formas de conjuntarse para alcanzar aquellos[80].

---

76. Sobre ese aspecto ver Quintero, Olivares (1999) p 177.

77. Así García–Pablos de Molina (1977) pp. 17 a 20.

78. A nivel meramente gramatical se presentan entre dichas conceptos diferencias notables así: agrupación significa: "Acción y efecto de agrupar o agruparse, conjunto de personas agrupadas". Por asociación la organización de individuos con un mismo fin". Por organización: "Conjunto de personas con los medios adecuados que funcionan para alcanzar un fin determinado" Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 2005. Desde la perspectiva sociológica organización en una primera aproximación significa: "formación social institucionalmente independiente, que se rige por unos procedimientos y reglas establecidos y cumple unos fines específicos". "La Enciclopedia". (2004) p 11362.

79. Este aspecto queda matizado en la construcción del tipo penal, por cuanto los elementos descritos en el inciso segundo del artículo 345 CP atinentes a la temporalidad o al grado de organización, son aplicables a una estructura criminal básica o si se quiere de ninguna complejidad, ello es propio de la agrupación de personas con finalidad delictiva, que supondría el simple agrupamiento, es decir, la mera reunión de las personas para cometer delitos, lo cual obviamente debe de superar la coparticipación como forma de concurso de delincuentes, entendiendo que son codelincuentes.

80. Ciertamente la asociación ilícita supone una complejidad que no tienen las simples agrupaciones delictivas, por ende no podría sostenerse –en nuestra opinión– que las asociaciones ilícitas, tengan un carácter transitorio, ellas como las llamadas organizaciones criminales por naturaleza tienen un carácter permanente, una estructuración que necesariamente tiene una dimensión de mayor complejidad, lo cual es gradual, por cuanto una estructura de crimen organizado, debe de tener una complejidad mayor que una asociación criminal, tal aspecto es menester que se distinga puntualmente, por cuanto las características materiales básicas que se señalan respecto del crimen organizado no concurren en el crimen asociado, aquel es un modelo delictivo más acabado que funciona como una verdadera empresa criminal, lo cual en el actual estado de cosas es una realidad a tal grado que ha sido necesaria la creación de una normativa marco que precisamente capte la realidad de estas nuevas formas de expresión de la criminalidad, un modelo de organización para la ejecución del delito, en el cual las reglas de realización del mismo varían, con lo cual las reglas de imputación penal habrán de ajustarse a estas nuevas modalidades sin que por ello se tengan que transgredir principios del derecho penal nuclear.

La connotación de crimen organizado rebasa entonces los conceptos de agrupaciones criminales y aún el de asociaciones ilícitas, y en tal sentido el hecho de participar en una organización criminal que en este caso se presenta como un modelo de crimen organizado, es punible en los términos preceptuados por el artículo 345 CP. Ahora bien, cuál es el alcance de lo que tenga que considerarse como una organización criminal, a esos efectos es necesaria la estimación de la cláusula legal del inciso segundo del artículo citado, empero restringiendo los elementos concurrentes a aquellos que son compatibles con la figura de una organización ilícita, los cuales son: a) una organización, en el sentido de un conjunto de personas; b) organización que habrá de ser necesariamente permanente; c) constituida por dos o más personas; d) la cual tiene que tener una estructura, derivada del requisito de la organización; y e) con una finalidad delictiva esencial.

9. La significación de la criminalidad organizada en la configuración de la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja

En el ámbito de la LCODRC el concepto que se asume de criminalidad organizada, puede calificarse de "verdaderamente limitado", con lo cual se quiere indicar, que el mismo no capta los aspectos fundamentales que se manejan en el entorno de la configuración de la criminalidad de esa especie; tal cuestión plantea el problema de si en verdad se estaba pensando en estructuras del crimen organizado cuando normativamente se define tal realidad, o si por el contrario nuestro concepto legal de crimen organizado solo pretende acercarse a una realidad como la de ciertas estructuras de la criminalidad violenta, pero las cuales no reflejan el verdadero sentido de una organización que pueda considerarse como *crimen organizate.*

Lo anterior significa que en el plano de la adecuación entre norma y realidad el concepto ha quedado restringido, por cuanto los elementos caracterizadores y esenciales de lo que se entiende normalmente para crimen organizado han quedado fuera del marco conceptual, al menos en su sentido explicito, y ni siquiera se ajustó en lo esencial tal aspecto con la configuración legal que se hace a nivel de la Convención sobre la materia[81], en tal sentido la ley debe de calificarse como deficitaria en cuanto a la comprensión que se hace respecto de la criminalidad organizada, por cuanto capta otras formas de criminalidad que por sus características esenciales no quedan comprendidas respecto del crimen organizado, primero al reducirse el número de intervinientes a dos personas –materialmente– confundiendo crimen organizado y coautoría, como si ese aspecto no se tratara de lo que se conoce como "grupos estructurados"[82]; segundo porque,

81. En tal sentido la Convención de Palermo refiere como término de referencia la noción de grupo delictivo estructurado y sobre el mismo se indica: "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". Es decir se requería en este caso de que se hubieran observado los elementos de: a) grupo estructurado; b) exigencia de tres o más personas; c) permanencia; e) actuar concertado; f) propósito de cometer delitos graves; g) finalidad de obtener beneficios económicos.

82. Precisamente el grupo estructurado puede funcionar con menos de tres personas, es decir con dos o inclusive puede estar formado por más pero su característica es que podría provenir de la estructura general del crimen organizado, es decir se trata de una "facción del mismo, pero que se encuentra vinculado a toda la organización o inclusive no ser parte del mismo, pero realizar actos para la organización, precisamente por ello y resaltando el carácter no improvisado y al contrario organizado del mismo, es que la citada Convención define como "Grupo estructurado" a "un grupo no formado

quizá el elemento más importante de la criminalidad organizada como lo es la finalidad económica directa o indirecta no se encuentra determinada.

En tal sentido más parece que el precepto se ha dirigido de una manera particular a un segmento de la criminalidad, el de la criminalidad de masas violentas o de agrupaciones violentas, y que tal comprensión es ambigua[83], porque el mismo no capta a otras organizaciones que sin duda por estar formadas por grupos, por ser una estructura criminal, por tener un carácter permanente, por tener una finalidad delictiva de hechos graves, y por funcionar con miras a obtener beneficios económicos directa o indirectamente constituyen sin duda alguna en el marco del crimen organizado, verdaderos grupos de esa naturaleza.

La Ley contra el crimen organizado hace énfasis en los siguientes aspectos para determinar la consideración de un conjunto de personas como de criminalidad organizada: a) forma de delincuencia caracterizada por provenir de un grupo estructurado; b) integración del grupo por dos o más personas; c) existencia de la estructura de grupo delictiva durante cierto tiempo; d) actuación del grupo criminal estructurado de manera concertada; e) que la finalidad del grupo estructurado sea cometer uno o más delitos.

Bajo los parámetros anteriores, legalmente el legiferante salvadoreño ha entendido que una agrupación de orden criminal constituye una organización criminal, es decir que el crimen organizado de *lege lata* ha de cumplir los requisitos legales antes enunciados. La "pobreza" del concepto resalta, por la falta de cualidades esenciales que se entienden de lo que se conoce de *legeferenda* por criminalidad organizada[84], no obstante habrá de considerarse para efectos legales, la significación que se ha determinado.

De los elementos que se han señalado pueden examinarse con mayor profundidad sus aspectos constitutivos, ello es necesario por cuanto debe diferenciarse el concepto de crimen organizado del de otro tipo de organizaciones o estructuras que no alcanzan tal nivel, y que se encuentran reconocidas en la sistemática de orden penal, así la codelincuencia, las asociaciones ilícitas, las agrupaciones ilícitas, entre otras, gozan de reconocimiento normativo[85].

---

fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se hayan asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada" Artículo 2 c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

83. Así Hassemer cuando indica: "una definición vaga y generosa de la criminalidad organizada no concuerda con la valoración criminológica de esta criminalidad y con su significado de política de seguridad, y con la calidad de los medios previstos para su combate". Óp. cit. p 2.

84. Básicamente se trata de los elementos configuradores de: a) que la organización se encuentre conformado al menos por tres elementos; b) que se trate de una finalidad criminal para cometer delitos graves; c) que el fin ulterior sea obtener ventajas económicas. Estos tres aspectos son esenciales para considerar que una organización se ha configurado como de crimen organizado. Es más sobre este punto en los modelos europeos se ha señalado que: "Los elementos esenciales –de obligada concurrencia– son 1) la concurrencia de más de dos personas. No cabe, pues, la organización criminal individual; 2) la comisión de delitos graves; 3) el ánimo de lucro... Deben concurrir además, esto es acumuladamente, otros tres elementos de los siguientes: 1) la distribución de tareas; 2) la permanencia; 3) el control interno; 4) la actividad internacional; 5) violencia; 6) uso de estructuras comerciales o de negocio; 7) blanqueo de dinero; 8) presión sobre el poder público. Choclan Montalvo, José Antonio Óp. cit. pp. 242 a 243

85. Ciertamente respecto de la codelincuencia se tiene especialmente la figura de la coautoría en el artículo 33 del CP que dice: "Son autores directos los que por sí o conjuntamente con otro u otros cometen el delito"; en el delito de agrupaciones ilícitas se reconocen tres tipos formulas delictivas, la agrupación ilícita, la asociación ilícita, y la organización ilícita, al efecto el artículo 345 CP dice: "El que tomare parte en una agrupación, asociación u organización ilícita será...".

El primer elemento del crimen organizado según la ley de la materia es un grupo estructurado de delincuentes. Destacan dos aspectos, el de grupo, y el de estructura, por lo que se ha de exigir un grupo estructurado, nótese que la significación no se agota solo en el agrupamiento, sino que requiere una cualidad determinante, que el grupo tenga como característica la estructura. Por grupo en su sentido más usual habrá de comprenderse "pluralidad de personas o cosas que están o se consideran juntas"[86] Sin embargo la significación de estructura es más compleja, en su acepción semántica natural se corresponde con "conjunto de partes relacionadas que forman un todo". Empero ha de entenderse que su sentido es más técnico, con lo cual se indica que tal comprensión se encuentra más normativizada, y que el uso de "estructura" no se corresponde enteramente con su acepción simple, sino con una que requiere de una diferente connotación.

Así el concepto de estructura puede responder a diversas formas del conocimiento[87] que utilizan este concepto para explicar sus propios fenómenos, en atención al aquí descrito –de la criminalidad organizada– es plausible entender un énfasis sociológico en el uso del concepto[88]; desde una perspectiva penal, estructura estaría orientado al conjunto de diversas personas –en este caso de personas dedicadas a delinquir–que de manera interrelacionada forman un todo, es decir se trata de varias personas, con roles diversos, pero unificados por una misma entidad. Tal noción requiere precisamente una diferencia, que es la que ha de caracterizar al "crimen organizado", por cuanto, de no mediar la misma, el grupo estructurado se reduce simplemente a un conjunto de personas, ello sería factible para el crimen en pluralidad de personas, pero no debería serlo para una formulación de un tipo de criminalidad que se considera más "sofisticada" como la de crimen organizado.

En resumen se requiere no solamente de una base constitutiva en relación a varias personas, sino que de un conjunto de personas como grupo responda a una estructura[89], vale decir, a una diversidad en unidad, diferentes personas con diferentes actividades pero formando parte de un todo, esa sería la noción de "grupo estructurado"; para fines penales quedarían comprendidos aquellos que forman parte de un colectivo, que tienen unas atribuciones diferentes y que realizan sus actividades para lograr una ulterior finalidad, en este caso realizar conductas delictivas por medio de la organización criminalPor demás está decir, que el carácter de organización resalta, de la necesidad de que el grupo no solo sea pluralidad de personas –también los coautores son pluralidad, una agrupación

86. Aunque sociológicamente la conceptualización de grupo se encuentra bastante identificada con la de estructura y la variante, es la complejidad de la misma, así se entiende por grupo el conjunto de personas que forman un colectivo más o menos estructurado y que se caracteriza por una comunidad de fines y objetivos, por la coincidencia de actitudes básicas y de comportamientos.

87. Se utiliza en química, biología, geología, matemáticas, lógica, antropología, lingüística, economía, sicología, sociología, etcétera,

88. Utilizamos el predicado "énfasis" con lo cual no estamos proponiendo una significación completa de lo que se entiende por estructura en el campo sociológico, sino una aproximación conceptual desde esa realidad. Desde una perspectiva estrictamente sociológica estructura se corresponde al menos como "conjunto relativamente estable de interrelaciones entre las diversas partes que constituyen el todo social": sistemas de forma de vida, instituciones, normas, creencias, roles y modelos de conducta diferenciados entre si dentro del sistema social". Blázquez, Feliciano (1997) p 155.

89. Ciertamente las implicaciones de un modelo estructural pueden ser muy profundas, piénsese en el análisis estructural de los micro y macro fenómenos, no solo de las estructuras sociales sino también de las normativas; y de todos los modelos de análisis estructural que se han desarrollado en diferentes disciplinas sociales, desde Durkheim, Marx. Jakobson, Lévi-Strauss, Chomsky, Parsons, Saussure, Piaget, Jacob. Cfr. Beriain Josetxo; Iturrate José Luís (2008) pp. 659 a 661

es plural– sino que además este grupo ha de ser necesariamente estructurado[90] y es dicha característica, lo que le da el sentido de organización criminal, por cuanto como estructura requiere de distintas personas, diversidad de roles, diferentes actividades, pero unificación en los fines, ello al final es lo que le da a la estructura la cohesión de la organización.

En cuanto al segundo elemento, se requiere la integración del grupo estructurado por dos o más personas, precisamente el criterio del mínimo de dos personas resulta criticable con la consideración de un "grupo estructurado" a menos que se haya pensado –como *leimotiv*– en la conjunción de dos personas, lo cual nos daría la razón, cuando señalamos la "simpleza del concepto", por ello es necesario recordar que en materia de criminalidad organizada, no es lo esencial el concurso de varias personas *per se* sino el carácter de organización que tenga esa pluralidad de personas, por dicha razón es que la concurrencia de dos personas habrá de entenderse como "grupo estructurado", es decir como dos personas que pertenecen a una organización criminal. En tal sentido no basta la mera concurrencia de dos personas o más, la nota esencial es la de ser un grupo estructurado, y en ello es fundamental el carácter de organización en la forma en la cual hemos aludido *supra*[91].

El tercer elemento se encuentra vinculado a la existencia de la estructura de grupo delictivo, que ha de tener un carácter permanente, elemento indispensable, si es que se va a tratar de una estructura de criminalidad organizada, esa permanencia como nota distintiva, la va a diferenciar de otros "grupos o conjunto de personas dedicados a cometer hechos delictivos"; la permanencia es consustancial al carácter organizacional de la estructura y por ello la ley requiere que el grupo estructurado "exista durante cierto tiempo".

El carácter de permanente se encuentra implícito en ese requerimiento de una existencia de un período que se aleja del carácter de la transitoriedad, y es que cuando se alude a crimen organizado, en su sentido técnico, no podría estarse refiriendo a grupos no permanentes, y por ende a grupos coincidentes, al contrario el carácter de persistencia, es lo que genera estabilidad en la significación del crimen organizado. No se trata de un grupo temporal, que opera únicamente de manera provisional, al contrario, esa necesidad de perdurar en el tiempo es el carácter distintivo de una organización que sobrepasa a las agrupaciones o asociaciones para delinquir, por cuanto no solo requiere prolongación del grupo, sino que además requiere –y volvemos aquí a insistir– el carácter distintivo de la organización, en tal sentido, organización como necesidad de un grupo estructurado y permanencia son aspectos recíprocos, sin los cuales no se corresponde considerar un grupo estructurado como crimen organizado[92].

---

90. Como se ha expresado el aspecto estructural visto ad oculos resulta fundamental, por cuanto aporta la diferenciación entre la "institución criminal" y los miembros que la conforman, algo que es vital en este tipo de criminalidad, por ello se ha afirmado: "La estructura en cambio, es un dispositivo externo, una suerte de objetivación de las pautas organizativas. Transformada así la organización en una entidad independiente de los sujetos que componen el grupo, aumenta la comunicabilidad y se reduce la variación o desvíos dentro del sistema; con ello se facilita la producción y reproducción del grupo permitiendo que éste se amplié". Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. p 43.

91. Ver en tal sentido el apartado 3 de la presente elaboración.

92. Debe aquí indicarse que la organización puede estar formada por diversos grupos, algunos de los cuales operen por cierto tiempo o para ciertas actividades, esa nota no le resta nada al carácter asociativo, como grupo estructurado que forma parte de una organización criminal compleja, pero debe requerirse siempre el carácter de pertenencia a la organización, es decir que los integrantes, no obstante no formar

Estos aspectos tratados, deben necesariamente de requerir de la actuación del grupo criminal estructurado, una forma de proceder que es necesariamente concertada, lo cual es clave para la forma de operar de la organización. Sí se requiere de un grupo estructurado, es decir esencialmente organizado, el cual tiene un carácter permanente en cuanto a la forma de cometer los hechos programados, necesariamente este grupo debe de proceder de manera concertada, mediante acuerdo mutuo para realizar una actividad conjunta, ahora bien, esa concertación, expresada como connivencia común sólo requiere coincidencia en el resultado, pues la complejidad de una organización criminal se distingue precisamente en que la intervención de los distintos integrantes es diversa[93], sino es así, lo que resulta es una confusión entre actividades de criminalidad organizada y participación conjunta en el delito.

La cualificación de la criminalidad organizada requiere que la participación en el evento criminal, se encuentre verdaderamente fragmentada, ello equivale a decir que a unos integrantes corresponderá realizar determinadas conductas, a otros diferentes eventos, unos realizaran otras actividades, todas ellas necesarias y ordenadas por quienes tienen a su cargo la dirección de la organización, precisamente éstos no realizaran actividades materiales.

En tal sentido, debe de hacerse notar que la actuación concertada no se encuentra referida a la unidad del suceso, puede realizarse en la diversidad, una intelección que se refiera a concertación como hecho unitario, confundiría nuevamente el actuar en conjunto en el delito con las actividades de un grupo que actúa mediante la forma del crimen organizado; precisamente por ello, es que la actuación concertada puede estar referida inclusive a conductas realizadas de manera fragmentada, esa es una nota distintiva del carácter organizacional, toda la actividad si se encontrara unificada por el fin ulterior.

Por último habrá de entenderse que un grupo estructurado con carácter permanente, que responde esencialmente al carácter organizativo y actúa de manera concertada, lo hace para realizar una actividad criminal; es decir para realizar un programa criminal, que debido al carácter organizativo, ha de estar planificado, no sería posible considerar verdaderamente una estructura como de crimen organizado, si sus actividades no se encontraran debidamente planificadas. En este punto la exigencia de la ley, vuelve a ser deficitaria, por que únicamente se requiere que el grupo estructurado tenga como finalidad cometer uno o más delitos, dando lugar a una identidad con la asociación delictiva, la cual se caracteriza no sólo por su permanencia, sino por su constitución para delinquir de manera permanente.

Sin embargo si el fenómeno de la agrupación delictiva y de las asociaciones criminales es diferente del llamado crimen organizado, sería menester que se diferenciara entre el programa criminal de dichos grupos delictivos, en ello la ley no diferencia, y resta efectividad al significado de crimen organizado, por cuanto del tenor del precepto, cualquier propósito delictivo inclusive de un solo delito, podría ser considerado “crimen organizado”; si a ello, sumamos que se requiere

parte siempre de todas las actividades que se realizan, forman parte de la organización delictiva porque pertenecen a ella. Cuestión más complicada es la realidad que la organización criminal para ciertas actividades puede recurrir a un grupo de personas, que cometen un hecho delictivo para la organización pero que no son parte de la misma, y en tal sentido no quedarían integrados al supuesto de grupo estructurado como parte del crimen organizado, es decir como elemento constitutivo.

93. Lo ilustra de manera clara Zúñiga Rodríguez, Laura (2002) p 66.Colombia.

únicamente del concurso de dos personas formando el grupo estructurado, tal intelección no deja de ser defendible, pero por lo mismo, ha de hacerse un esfuerzo interpretativo, en un sentido más valorativo de la significación de lo que constituye una organización criminal[94].

Como se ha sostenido, si la normativa se está refiriendo a lo que doctrinariamente se entiende por crimen organizado, el plan criminal no puede estar referido a un solo delito que tenga el calificativo de menos grave, aquí es menester tener en consideración la definición marco que se da respecto del "grupo delictivo organizado" en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional respecto de la gravedad del delito, el límite formal estaría marcado por una pena privativa de libertad que exceda los cuatro años (artículo 2 a) b) de la Convención).

Resulta esclarecedor, que tratándose de criminalidad organizada sea nacional o trasnacional, para no incurrir en lo que Hassemer llama "disparar con cañones a los gorriones"[95] los delitos que deberían entenderse comprendidos en la actividad de la criminalidad organizada, son los delitos que revelen gravedad, y de ellos, aquellos que se correspondan a la actividad propia del crimen organizado, en ello es consustancial la finalidad directa o indirecta del aprovechamiento económico, aspecto fundamental cuando se enfrenta al verdadero crimen organizacional y que nuestro legislador obvió al menos expresamente, sin considerar que crimen organizado y fines económicos en el sentido de obtención de beneficios son una indisoluble realidad[96].

---

94. En tal sentido la Corte Suprema de Justicia con una interpretación valorativa se ha pronunciado en los términos siguientes: En el caso de mérito esta Corte advierte, que nos encontramos ante un conflicto de competencia suscitado entre el juzgado de instrucción de San Luis Talpa y el juzgado de instrucción especializado de esta ciudad, y previo a resolver el mismo se considera necesario hacer las consideraciones siguientes: La primera de ellas está orientada a precisar que de conformidad con lo regulado en el artículo 1 inciso segundo de la LEY CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y DELITOS DE REALIZACIÓN COMPLEJA se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos", es decir, que para estimar que un hecho delictivo ha sido cometido bajo la modalidad de crimen organizado, este debe reunir necesariamente tales características y solo así corresponderá su juzgamiento conforme al procedimiento y ante los tribunales especializados a que se refiere la expresa ley. Corte Suprema de Justicia. Conflicto de competencia Ref. 18-Comp-2007. Y también señala la misma consideración en el caso Ref. 53-Comp-2007 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en conflicto de competencia del 12 de junio de 2008.

95. Hassemer, Winfried Óp. cit. p 3.

96. Por tal razón es que la crítica a la decisión del poder legislativo se vuelve necesaria, no sólo se trata de enfrentar la criminalidad violenta de masas, para ello no es menester acudir a legislaciones especiales, ni siquiera lo sería en el caso del crimen organizado, pero en nuestro realidad, se pretender construir una significación del crimen organizado aséptico a los móviles económicos, cuando de la esencia del crimen organizado, en cualquiera de sus múltiples manifestaciones es tener una finalidad de beneficios económicos, es que de otra manera no se explica cómo puede construirse todo una red de criminalidad para delinquir sin finalidades de obtención de ventajas económicas, no creo que para estas agrupaciones el crimen sea una distracción o un hobby, los fines lucrativos han sido reconocidos a nivel internacional como no puede ser de otra manera, y es por ello que en el Artículo 2 a) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se indica que los delitos graves que se cometan lo son "con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material". Y ciertamente sobre el tema se exige el elemento del interés directo o indirecto de obtener beneficios económicos o materiales. Ver. Choclan Montalvo, José Antonio Óp. cit. p 230; Virgolini, Julio E.S. Óp. cit. p 209; Orsi, Omar Gabriel Óp. cit. p 50; Iglesias Ríos, Miguel Ángel (2001) p 1448: Hernández Basualto, Héctor (2002) p 103; Llerena, Patricia Marcela; Virgolini-Slokar. Coordinadores. (2001) p 211.

10. El enfoque de la criminalidad organizada en la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal y la reforma al delito de las agrupaciones ilícitas

Como se ha podido apreciar hasta aquí, la intervención penal sobre las organizaciones de carácter criminal había discurrido por la clásica utilización del delito asociativo, modificado posteriormente a las agrupaciones ilícitas, y por la utilización de un marco conceptual sobre la criminalidad organizada en la parte general del Código Penal, por ello la configuración de una ley especial referida con exclusividad a las organización de agrupaciones de carácter criminal representó una nueva forma de persecución de este fenómeno criminal, aunque originalmente la ley estaba destinada con exclusividad para enfrentar la actividad criminal de las pandillas[97].

De tal manera que la *ratio legislatoris* se vincula a la intervención de las organizaciones criminales o lo que usualmente se conoce como crimen organizado y su contenido penal, ciertamente resulta limitado, por cuanto no se trata de una ley de intervención penal en el sentido tradicional de la palabra sino de un contenido normativo más ubicado en el ámbito del derecho administrativo sancionador, pero con la particularidad que las decisiones serán aplicadas por el sistema judicial u otras instancias de la administración pública, en todo caso el énfasis de la ley, es generar inhabilitaciones sobre las personas que integren estos grupos criminales[98], y sobre las ventajas patrimoniales que se hayan obtenido mediante la actividad ilícita de las organizaciones criminales[99], también de manera bastante original se establece un ámbito de consecuencias jurídicas respecto de las personas jurídicas

97. Ciertamente la propuesta inicial, discutida primero con los auspicios del Ministerio de Justicia y Seguridad, y posteriormente en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, tenía únicamente la finalidad de enfrentar el fenómeno de las pandillas en su sentido de organización criminal, sin extenderse a otro tipo de manifestación del crimen en sentido organizativo, pero al final peso más la idea de que la ley debería extenderse a todo tipo de organización criminal, sin ser exclusiva de las pandillas, aunque también estas quedaran comprendidas, y ello quedó aun graficado en el nombre de la ley que inicia como de proscripción de pandillas.

98. Así por el ejemplo el artículo 3 que genera un marco de inhabilitación mediante resolución de condena en sede penal, administrativa, civil o de otra jurisdicción y que inhabilita para pertenecer a partidos políticos, para ser candidato a cargos de elección popular o de segundo grado, para integrar una sociedad de carácter mercantil, ser concesionario o contratista del Estado o titular de autorizaciones o permisos emitidos por organismos oficiales, trabajar para la administración pública en cualquiera de sus ámbitos, y en cualquier manera trabajar para las agencias de seguridad privada.

99. Como en el artículo dos de la ley que genera una ilicitud de los actos jurídicos que se realicen como parte de las actividades criminales de las organizaciones delictivas, sea directamente, por sus integrantes, o por personas que actúen en su nombre, generando cualquier tipo de responsabilidad sobre la realización de los actos que se realicen, inclusive para aquellos que con conocimiento se aprovechen de las ventajas generadas por estos actos jurídicos. En igual sentido, sobre el destino de los bienes que se generen a partir de las actividades criminales y que obtengan de manera directa o indirecta, inclusive mediante la figura de la extinción del dominio, posesión o tenencia según el procedimiento sea civil, penal, o administrativo, determinándose también el destino de estos bienes a favor del Estado, y el aseguramiento precautorio de los mismos, también se incluye una nulidad sustantiva sobre los actos o contratos respecto de la disposición de bienes con la finalidad de eludir los aspectos de afectación de la propiedad sobre dichos bienes, una especie de acción pauliana pero con características específicas en estos casos para los bienes que sean originados, o derivados de las actividades delictivas de las agrupaciones organizadas con carácter criminal, eso es lo que en resumen se plantea en el artículo 4 de la ley en comento. El aspecto financiero, es el artículo 5 el que determina los ámbitos como se intervendrán los valores, depósitos o fondos, que con origen o derivación de actividades del crimen organizado se hayan obtenido, así como los aspectos de supervisión o vigilancia de las entidades que desarrollan actividades en ese rubro.

que presten colaboración, apoyo, financiamiento o participen de manera directa o indirecta en las actividades criminales de los grupos organizados[100].

Es decir sobre este punto, si se quisiese hacer una comparación, la ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de carácter criminal trata de desarrollar un modelo al estilo de las consecuencias del llamado Estatuto RICO implementada en los Estados Unidos de América[101], en el sentido de generar un marco de mayor intervención sobre las organizaciones criminales y con énfasis en aspectos de inhabilitación y de afectación del patrimonio, las ventajas y las ganancias que se han obtenido mediante los actos criminales directos o indirectos del crimen organizado[102].

---

100. Así, la intervención sobre la persona jurídica en cuanto a la derivación de responsabilidades directas en relación al delito, en este caso al delito que se comete mediante organizaciones criminales, es un ámbito novedoso en el marco del derecho sancionatorio y el de carácter penal, pues en principio rige entre nosotros y en su sentido general en el Código Penal, el principio de societas delincuere non potest, sin embargo, a partir de esta ley, se genera una forma de responsabilidad criminal limitada respecto de las personas jurídicas que implica la disolución de la persona moral de carácter privado, pero con la exigencia de que la persona jurídica en cuanto a sus integrantes directivos o accionistas, sean todos, los que acuerden la actuación criminal de la persona jurídica en relación a una estructura de criminalidad organizada, ello conforme al artículo 7 de la ley objeto de examen.

101. El cual es un conjunto de disposiciones legales contenidas en el título Noveno de la Ley para el Control del Crimen Organizado, la misma fue emitida el 15 de octubre de 1970 y su denominación (RICO) significa Racketeer Influenced and Corrupt Organizations la traducción más cercana sería conjunto de disposiciones aplicables a las organizaciones corruptas o penetradas por el crimen organizado.

102. Precisamente RICO tiene por finalidad crear dichos instrumentos legales, para dotar a los actores de la investigación penal, de formulaciones legales que permitan de una manera más efectiva la intervención respecto de las organizaciones criminales, precisamente este detalle no puede pasarse por alto, porque en el derecho anglófono, la elaboración de los instrumentos normativos no deriva necesariamente de una construcción teórica preestablecida a partir de una base de principios de carácter axiológico sino que es una respuesta de reacción pragmática respecto de una realidad y ciertas condiciones que tienen que ser resueltas y por ello a diferencia de nuestro modelo normativo –que es sistemático– se buscan soluciones efectivas, casuísticas y practicas; en otras palabras no se pretende una gran coherencia lógica de las disposiciones aplicables, sino únicamente su eficacia práctica, ello significa necesariamente que los márgenes de interpretación se verán necesariamente ampliados –lo cual es normal en su sentido de interpretación– a efectos de adaptar la reacción de las autoridades a las acciones concretas de la criminalidad organizacional y no necesariamente al contenido gramatical de los preceptos legales. Lo anterior no debe entenderse en el sentido que no existan restricciones interpretativas y debate sobre el alcance de los términos contenidos en la legislación especial, pero debe tenerse en cuenta que precisamente dicha extensión interpretativa es mayor de la que usualmente se utiliza en los sistemas continentales, el cual tiene un sentido más rígido de interpretación, sobre todo en el ámbito del derecho penal, en el cual campea con mayor rigor el principio de legalidad estricta, lo cual impide una flexibilización practica en la interpretación. Y es que ciertamente la flexibilidad interpretativa también es fuente de abusos por parte de las autoridades y por ello aún en sistemas de un amplio margen como el anglófono, se entiende que no es aconsejable una indiscriminada elasticidad de las normas en su sentido de interpretación y configuración, por los abusos a los que se prestan normas de esta naturaleza. Por ello no debe obviarse que la misma doctrina estadounidense reconoce la amplitud en la aplicación de la ley RICO, con lo cual se es consciente que si bien dicho marco provee a las autoridades de una herramienta efectiva y versátil para enfrentar los diferentes fenómenos del crimen organizado, también se reconoce que dicha normativa es fuente de extralimitaciones en los procesos de actuación, y por ello, precisamente en el common law basándose en la doctrina del deterrence–en el sentido que un uso incontrolado de la normativa reduciría su impacto en los casos donde se necesita– cuando se va aplicar el estatuto se hace necesario que la acción criminal o civil sea emprendida por el gobierno federal, lo cual significa que bajo lo reglado por RICO se debe recibir aprobación previa de una dependencia especifica del Departamento de Justicia y esta aprobación de actuación se concede caso a caso. Lo anterior no es ocioso el estatuto en mención no puede ser examinado fuera del contexto del sistema norteamericano, es decir desde su orden jurídico, teniendo en cuenta que en el mismo prevalecen el pragmatismo y la eficiencia por encima de la sistemática normativa o de la observancia de los principios fundamentales, al menos en el ámbito de su relación. Con lo anterior se comprende porque RICO no es ni un conjunto de disposiciones penales en su sentido dogmático, ni tampoco comprende lo que para nosotros sería un código procesal, al contrario el estatuto conforma un conjunto de previsiones legales que se superponen unas a otras aún a las ya

El aspecto penal que incorpora mayor relevancia en la Ley en mención es la significación de las mismas, es decir la descripción de lo que habrá de entenderse por ellas en cuanto a su sentido jurídico, sobre el cual, quizá por el origen de la ley que ya fue referido, se hace de manera ejemplificativa específicamente sobre las maras y pandillas, pero no sobre el concepto jurídico de lo que habrá que entenderse por agrupaciones, asociaciones u organizaciones, que en este aspecto sólo alcanza un parámetro de referencia que en todo caso resulta limitadísimo, por las propiedades del concepto de referencia que se utiliza[103].

Así, la referencia a maras o pandillas, determina un marco concreto de referencia y de carácter meramente ejemplificativo, basado en la nominación identificativa del grupo o la pandilla, pero sin extenderse a la materialidad de las mismas[104], es decir sus contenidos socio-culturales[105]. Así la remisión que se hace es a las tradicionales agrupaciones que conocidas como maras o pandillas, se identifican mediante la denominación de Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Maquina, Mara Mao Mao, identificadas ya como agrupaciones de orden criminal[106].

Como se expresó, la vinculación al concepto de mara o pandilla, no agota la determinación de la estructura en razón de su nombre, porque ello, reduciría el marco de integración en las mismas respecto de la ley, así ese carácter enumerativo se confirma a partir del inciso segundo del artículo 1 de la Ley de Proscripción, que determina únicamente que la significación de la pandilla, mara o agrupaciones,

existentes, sean estas normas en sentido estadual o federal, y mediante ellas, se permite o el incremento de las penas para los delitos ya considerados o se permite que por determinadas ofensas criminales de carácter estadual, se pueda perseguir por las autoridades federales. Por ello no es de extrañar que el estatuto RICO aprobado en 1970 haya sido reformado o adicionado en 1978, 1984, 1986, 1988 y 1989.

103. En efecto, la denominación de referencia a la llamada "Sombra Negra", para las agrupaciones asociaciones u organizaciones de carácter criminal no es la más feliz, por cuanto dicha organización criminal, constituye un modelo de grupo de exterminio integrado por personas que ejercían funciones públicas y por personas de la comunidad social, ciertamente estos tipo de grupos como todos los que presentan características de exterminio o de limpieza social respecto de ciertas áreas de la criminalidad, es compatible con las características de grupos organizados de carácter delictivo, pero no agota la naturaleza del crimen organizado, pues las diferentes formas complejas que asumen la criminalidad organizado y otras estructuras delictivas, no coinciden con la naturaleza de un grupo de exterminio, siendo distinta su estructura y modalidad, por ello indicamos que la referencia de organizaciones y asociaciones criminales, no puede sustentarse a una remisión cerrada de un grupo criminal de exterminio; sin embargo, nuevamente el inciso segundo del artículo 1 de la LPMPAAONC genera un marco alterno de interpretación, pues al final del mismo se indica la aplicación de la ley a toda agrupación, asociación u organización de carácter criminal con independencia de la denominación que adopte en cuanto a su nombre criminal, pudiendo inclusive ser el grupo, la asociación u organización innominada.

104. Ciertamente como se refleja en estudios iniciales sobre el fenómeno de las maras, este vocablo por sí mismo, no tenía un sentido criminógeno en la sociedad salvadoreña, y era utilizado para señalar grupos sociales con intereses compartidos, así se ha señalado: "Hasta hace pocos años la palabra MARA era utilizada en El Salvador para designar a un grupo de amigos con algún punto de coincidencia –la colonia, la escuela, la iglesia etc–". Al contrario la noción de pandilla, si puede tener una determinación en su origen más de sentido criminal, puesto que el enfoque de pandilla es en sus inicios un fenómeno transcultural, propio de las gans de origen estadounidense, y del cual se considera que se derivó el fenómeno de pandillas hacia nuestro país. Sobre este particular ver Smutt, Marcela; Miranda, Jenny Lissette E (1998) p 25 y 33 a 38. Llobet Rodríguez, Javier(2007) p 195.

105. Sobre este contexto cultural y social en el cual se desarrolla el fenómeno de las maras ver. Cerbino (2006) pp. 7 a 14.

106. Se ha señalado y no sin razón que el fenómeno de las maras o pandillas, ha evolucionado de manera compleja y acelerada en la sociedad salvadoreña, pasando de grupos juveniles que ejercían un tipo de violencia connatural a los problemas de conflicto e identidad de la adolescencia a constituir grupos estructurados y organizados cada vez más con un sentido delictivo permanente y marcadamente violento, hasta llegar a constituir en casos, una forma de crimen organizado. Sobre este aspecto señalando diversos aspectos puede verse: Cruz, José Miguel (2006) p 41. Savenije Win (2009) p 53 a 59.

organizaciones u asociaciones de carácter criminal, no es un impedimento para la adecuación de las mismas en la ley, siempre que se agote el aspecto organizativo de una mara, pandilla u organización criminal, en el sentido estructural del concepto de crimen organizado[107].

Si debe señalarse, que la determinación de maras o pandillas o de organizaciones de carácter criminal, sirve de complemento a la nueva configuración del delito de agrupaciones ilícitas, por cuanto el supuesto de hecho del tipo penal previsto en el artículo 345 del C.P. hace una remisión expresa a laLey de Proscripción, con lo cual, ambos se integran en la modalidad de leyes penales en blanco[108], respecto de la inclusión de maras o pandillas en la descripción general de las agrupaciones ilícitas[109].

Si debe diferenciarse que la nueva tipificación como delito sobre la pertenencia a agrupaciones de carácter criminal, ahora establece diferentes segmentaciones que pueden ser ilustradas de la manera siguiente: La primera comprende las formas genéricas de agrupaciones criminales, siendo estas, la agrupación, la asociación y la organización de carácter ilícito, y la conducta delictiva radica en formar parte de cualquiera de ellas, si se advierte, este es un delito de aquellos que se califican como de pertenencia, tiene una autonomía propia, y es una forma de criminalización de las avanzadas en los estados previos a lesiones específicas de bienes jurídicos.

En la parte segunda del tipo penal, se determina ya la significación especifica de las agrupaciones, asociaciones u organizaciones de carácter ilícito, y se agregan los requisitos que constituyen sus elementos característicos –y que las diferenciara de otras formas de participación plural en el delito– así se agrega la necesidad de: a) el carácter permanente, o transitorio de ellas; b) la integración por tres personas o más; c) el que posea al menos un grado de organización; d) teniendo como objetivo general la comisión de delitos.

A la anterior se suman otras formas organizadas de agrupaciones, asociaciones y organizaciones delictivas, que además de los requisitos anteriores, tengan como característica la utilización de formas o medios violentos para el ingreso de sus miembros, la permanencia de los mismos en la agrupación, asociación u organización, o que la violencia se utilice ante miembros que abandonen la estructura criminal, este aspecto se ha estimado como representativo de las maras o pandillas.

---

107. La letra del texto es la que sigue: "La presente proscripción aplica a las diferentes pandillas o maras y agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, sin importar la denominación que adopten o aunque no asumieran ninguna identidad.

108. Las leyes penales en blanco son aquellas, en las cuales el supuesto de hecho de la norma penal que constituye el delito, no se encuentra completamente descrito, y para tener por completa la conducta criminal, debe remitirse a una norma diferente, la cual complementa la conducta, si la remisión de la norma es a otra de igual jerarquía –es decir ley en sentido formal– se dice que se trata de una norma penal en blanco impropia, el cual es el caso que nos ocupa, puesto que el artículo 345 inciso segundo parte final del Código Penal, para completar el tipo de organizaciones de carácter criminal hace un reenvió a la ley de proscripción de maras y pandillas, señalando una remisión expresa, característica esencial de las normas penales en blanco, aunque por la remisión a una fuente de la misma jerarquía no se compromete la legalidad. Sánchez Escobar, Carlos Ernesto (2004) p 87.

109. En efecto, el artículo 345 en su inciso segundo en lo pertinente reza: "[...] y las mencionadas en laLey de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal".

También se estiman como agrupaciones, asociaciones u organizaciones de carácter criminal, aquellas que aparezcan en su constitución con un fin lícito, pero que realicen conductas delictivas en cuanto a las actividades que realizan, digamos que este esfuerzo trata de criminalizar en cuanto forma de aprovechamiento a las personas jurídicas de distinta índole, las cuales son utilizadas para cometer delitos, al menos en este aspecto debería hacerse una interpretación restrictiva, en el sentido que las personas morales que puedan constituir una agrupación, asociación u organización de carácter criminal, son aquellas que *ad-hoc* son creadas para cometer delitos mediante su utilización de fachada, aunque claro está en la constitución de las mismas, los fines que se declaren aparezcan como lícitos, ello es importante, para no extender en demasía la punibilidad respecto de personas jurídicas en las cuales se comente delito mediante el uso de su actuación jurídica, pero las cuales no han sido creadas *ex profeso* para ser instrumentos de fachada del crimen organizado.

Por último la remisión que se hace como complemento es a las agrupaciones, asociaciones u organizaciones que se mencionan en la Ley de Proscripción, con lo cual las denominadas Mara Salvatrucha, MS·trece, Padilla Dieciocho, Mara Maquina, Mara Mao Mao, pasarían a integrar las agrupaciones de carácter ilícito, para lo cual también deben concurrir los elementos integradores generales de las mismas, en igual sentido, los grupos de exterminio quedarían comprendidos por la referencia que la ley de la materia hace a la denominada sombra negra, y en general también quedarían comprendidas a todo tipo de agrupación, asociación u organización que integre los elementos constitutivos de las agrupaciones ilícitas, es decir, aquellos, que tengan un carácter permanente, o transitorio, pero con proyección de permanencia; que se encuentren integrados por al menos tres o más personas; que tengan al menos un grado de organización, lo cual remite al aspecto de estructuración, para constituir una agrupación criminal y dependerá de la complejidad de la estructura, el tipo de grupo criminal que se constituye, y definitivamente el objetivo general de la comisión de delitos.

El concepto de criminalidad organizada no es una tarea acabada ni mucho menos, las formas de significación que se presenten tendrán que necesariamente adaptarse a las diversas realidades que el crimen organizacional vaya adoptando, pero ello no es nuevo, las conventículas o las llamadas bandas de forajidos o malhechores, también fueron en su momento un signo de la organización para el delito, el crimen organizado parece ser ahora una especie de hidra con la particularidad de lo anfibológico de sus rostros externos, sobre la cual debe reflexionarse constantemente, a menos que se estime una empresa *caput Nili Quaerere*.

Bibliografía

1. Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP) (1999) Carta Informativa. N° 2.
2. Beriain, Josetxo y Iturrate, José Luís (editores) (2008) "La Teoría Sociológica". 2ª edición corregida y ampliada.EVD. Navarra. España.
3. Blázquez, Feliciano (1997) "Diccionario de las Ciencias Humanas". EVD. Navarra. España.
4. Borja Jiménez, Emiliano (2003) "Problemas Político-Criminales Actuales de las Sociedades Occidentales". Parte Especial. Editorial Jurídica Continental. San José. Costa Rica.
5. Casas Zamora, Ciro (2000) "Nuevo enfoque para combatir la delincuencia no tradicional" en Una Oportunidad para Reflexionar. XXV Aniversario del Ministerio Público. Poder Judicial. Ministerio Público. San José. Costa Rica.
6. Cerbino, Mauro (2006) "Jóvenes en la Calle. Cultura y conflicto". Anthropos. Barcelona. España.
7. Choclan Montalvo, José Antonio (2000) "La Organización Criminal. Tratamiento penal y procesal". Dykinson. Madrid. España.
8. Choclan Montalvo, José Antonio (2001) "Criminalidad Organizada. Concepto. La asociación ilícita. Problemas de autoría y participación" en La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos. Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. España.
9. Cruz Castro, Fernando (1998) "Criminalidad Organizada". Crónicas Iberoamericanas. Revista Penal. Número 2. Julio 1998. Editorial Praxis. Barcelona. España.
10. Cruz, José Miguel (2006) "Maras y Pandillas en Centroamérica". Volumen IV. UCA. Editores. San Salvador. El Salvador.
11. Dencker, Friedrich (1998) "Criminalidad Organizada y Procedimiento Penal". Traducción de Laura Elbert y Fabricio Guariglia en Nueva Doctrina Penal. 1998/B. Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
12. Fabián Caparros, Eduardo (1998) "El delito de blanqueo de capitales". Colet. Madrid. España.
13. Fabián Caparrós, J (1997) en "Criminalidad Organizada" en "El Nuevo Código Penal". Primeros problemas de aplicación. Universidad de Salamanca. Gutiérrez Francés/Sánchez López (Coordinadores). España.
14. Foffani, Luigui (2001) "Criminalidad Organizada y Criminalidad Económica: la experiencia italiana. Traducción de María José Pifarré de Moner en "Ciencias Penales Contemporáneas". Revista de Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología. Año 1. Número 1. 2001. Ediciones Jurídicas Cuyo. Mendoza. Argentina.
15. García, Pablos de Molina (1977) "Asociaciones Ilícitas en el Código Penal". Editorial Bosch. Barcelona. España.
16. Hassemer, Winfried (2002) "Límites del Estado de Derecho para el combate contra la criminalidad organizada". Traducción de Alfredo Chirino Sánchez. Revista Judicial Justicia de Paz. N° 11. Año V. Volumen I. Enero-abril-2002. CSJ-AECI. San Salvador. El Salvador.
17. Hernández Basualto, Héctor (2002) "La represión de la criminalidad organizada en la República Federal de Alemania" en Criminalidad Organizada y Delincuencia Económica. Estudios en homenaje al Profesor Herney Hoyos Garcés. Editorial Gustavo Ibañez. Bogotá. Colombia.
18. Herrero Herrero, Carlos (1997) "Criminología. Parte General y Parte Especial". Dykinson. Madrid. España.
19. Iglesias Ríos, Miguel Ángel (2001) "Criminalidad organizada y delincuencia económica: aproximación a su incidencia global" en El Nuevo derecho penal español. Estudios penales en memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz. Gonzalo Quintero Olivares. Fermín Morales Prats (coordinadores). Aranzadi. Navarra. España.
20. Iglesias Ríos, Miguel Ángel (2002) "Criminalidad Organizada y Delincuencia Económica. Aproximación a su incidencia global" en Criminalidad Organizada y Delincuencia Económica". Estudios en homenaje al Profesor Herney Hoyos Garcés. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. Colombia.
21. Insolera, Gaetano (2001) "Nociones de criminalidad organizada: Concurso de personas y delitos asociativos" en Nada Personal... Ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia. Virgolini-Slokar. Coordinadores. De Palma. Buenos Aires. Argentina.
22. Joshi Jubert, Ujala(1998) "Sobre el concepto de organización en el delito de tráfico de drogas en la jurisprudencia

del Tribunal Supremo Español" en Libro Homenaje a José Rafael Mendoza Troconis. Tomo I. Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
23. La Enciclopedia. (2004) Salvat Editores. Madrid. España.
24. Lamas Puccio, Luis (1989) "Manifestaciones del Crimen Organizado" en Revista de Ciencias Penales y Criminológicas. Volumen XI. Número 39. Septiembre-Diciembre. 1989. Universidad Externado de Colombia.
25. Llerena, Patricia Marcela (2001) "Criminalidad Organizada Transnacional y Finanzas" en Nada Personal... Ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia". Virgolini-Slokar. Coordinadores. De Palma. Buenos Aires. Argentina.
26. Llobet Rodríguez, Javier (2007) "Maras y Pandillas en Centroamérica" en Justicia Penal y Estado de Derecho. Homenaje a Francisco Castillo. Editorial Jurídica Continental. San José. Costa Rica.
27. Llobet Rodríguez. Javier; Chirino Sánchez, Alfredo (2002) "Principio de oportunidad y persecución de la criminalidad organizada". Problemas prácticos e ideológicos de un proceso penal eficiente" Ediciones Jurídicas ARETE. San José. Costa Rica.
28. Mazzacuva, Nicola (2001) "Criminalidad Organizada y Empresa en "Nada Personal... Ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia". Virgolini-Slokar. Coordinadores. De Palma. Buenos Aires. Argentina.
29. Medina Ariza,J.J. (1999) "Una introducción al estudio criminológico del crimen organizado" en Delincuencia Organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos. Juan Carlos Ferré Olivé. E AnarteBorraello (eds.) Editorial Universidad de Huelva. España.
30. Niño, Luis Fernando (1998) "Criminalidad Organizada" en Crónicas Iberoamericanas. Revista Penal. Número 2. Julio 1998. Editorial Praxis. Barcelona. España.
31. Orsi, Omar Gabriel (2007) "Sistema penal y crimen organizado. Estrategias de aprehensión y criminalización del conflicto". Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
32. Quintero Olivares, Gonzalo (1999) "La Criminalidad Organizada y la Función del Delito de Asociación Ilícita" en Delincuencia Organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos. Juan Carlos Ferré Olivé. Enrique AnarteBorrallo. Fundación del Monte. Universidad de Huelva. España.
33. Rodríguez García, Nicolás (2005) "El control judicial efectivo de la corrupción. Un reto que no conoce fronteras" en Prevención y Reprensión de la Corrupción en el Estado de Derecho" Nicolás Rodríguez García. Eduardo Fabián Caparrós. Luís Contreras Alfaro (Coordinadores) LexisNexis. Santiago de Chile.
34. Sánchez Escobar, Carlos Ernesto (2004) "Límites Constitucionales al Derecho Penal". Consejo Nacional de la Judicatura. Agencia Española de Cooperación Internacional. San Salvador. El Salvador.
35. Savenije, Win (2009) "Maras y Barras". Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica. FLACSO. San Salvador. El Salvador.
36. Smutt, Marcela; Miranda, Jenny Lissette E (1998)"El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador". Serie Adolescencia 2. FLACSO. UNICEF. San Salvador. El Salvador.
37. Sutherland, Edwin (1969) "El delito de Cuello Blanco". Editorial Universidad Central de Venezuela. Caracas.
38. Terradillos, Basoco, Juan María (2001) "Empresa y Derecho Penal". Primera edición. AD-HOC. Buenos Aires. Argentina.
39. Tiedemann, Klaus (2010) "Manual de Derecho Penal Económico. Parte General y Especial. Tirant lo Blanch. Valencia. España.
40. Torré, Abelardo (1999) "Introducción al Derecho". Abeledo-Perrot. Duodécima edición actualizada. Buenos Aires. Argentina.
41. Virgolini, Julio (2003) "Los delitos de cuello blanco: Inmunidades y exclusión del derecho en la construcción del problema criminal" en Nueva Doctrina Penal. 2003-B. Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
42. Virgolini, Julio E. S. (2004) "Crímenes Excelentes". Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción". Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
43. Virgolini, Julio E.S. (2001) "Crimen organizado: Criminología, derecho y política" en Nada Personal... Ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia". Virgolini-Slokar. Coordinadores. De Palma. Buenos Aires. Argentina.
44. Zaffaroni, Eugenio Raúl (1996) "El Crimen Organizado". Una categoría frustrada. Editorial LEYER. Santafé de Bogotá. Colombia. Segunda edición. Colombia.
45. Zaffaroni, Raúl Eugenio (2001) "En torno al concepto de Crimen Organizado" en

Nada Personal... Ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia". Virgolini-Slokar. Coordinadores. De Palma. Buenos Aires. Argentina.

46. Zúñiga Rodríguez, Laura (2002) "Criminalidad de empresa, criminalidad organizada y modelos de imputación penal" en Criminalidad Organizada y Delincuencia Económica. Estudios en homenaje al Profesor Herney Hoyos Garcés. Editorial Gustavo Ibañez. Bogotá. Colombia.
47. Zúñiga Rodríguez, Laura (2002) "Redes Internacionales y Criminalidad: A propósito del modelo de participación en organización criminal" en El Derecho Penal ante la Globalización". Colex. Madrid. España.

Jurisprudencia

1. Ref. 18-Comp-2007. Sentencia de Conflicto de competencia de la Corte Suprema de Justicia.
2. Ref. N° 53-Comp-2007 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en conflicto de competencia de las diez horas y cuarenta y cinco minutos del doce de junio de dos mil ocho.
3. Referencia 21-2007-2ª. Sentencia definitiva del Tribunal Tercero de Sentencia de las dieciséis horas del nueve de marzo de dos mil siete
4. Referencia 52-2003/56-2003/57-2003 Sentencia de Inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro.

Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica*

Jaime Edwin
Martínez Ventura

Recibido: enero 6 de 2012
Aceptado: marzo 19 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 65-94]

Resumen

Ante la expansión del crimen organizado en Centroamérica los países de esta subregión continental han aprobado muchas leyes internas y han ratificado varios tratados internacionales en el plano universal, regional y centroamericano, con mayor énfasis después de la entrada en vigencia de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000.

Esa abundancia de leyes es muy positiva; expresa la preocupación de los Estados centroamericanos por cumplir sus obligaciones supranacionales y brindar seguridad a sus habitantes. Pero también es negativa porque ha propiciado dispersión, desarticulación, discrepancias e imprecisión acerca de la normativa jurídica vigente, debido a que las leyes nacionales han sido elaboradas con diferentes concepciones, estructuras, enfoques, alcances y definiciones.

Pese a esas condiciones contrarias a la armonización jurídica, Centroamérica puede avanzar en la concordancia de su legislación contra la delincuencia organizada. De hecho, ya cuenta con un extenso marco jurídico común en esta materia, expresado en la vigencia de la mayoría de tratados internacionales a nivel universal, regional y subregional sobre crimen organizado, ratificados por todos o la mayoría de los países.

La voluntad política es el denominador común que debe mediar en todos los esfuerzos de armonización y concordancia de la legislación en América Central; indispensable en cuanto plante etapas que se basen en una estrategia o programa común.

Palabras clave

Crimen organizado transnacional, leyes nacionales, Tratados internacionales, armonización de legislación, extinción de dominio, problemas fundamentales, buenas prácticas y malas prácticas.

* Este trabajo fue incluido en el Anuario 2011 Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, publicación realizada en el marco del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung de Colombia. El grupo editor agradece a dicha institución y a su autor, la reproducción del material para el presente número de esta revista.

Harmonization of legislation against organized crime in Central America*

Jaime Edwin
Martínez Ventura

Received: january 6, 2012
Accepted: march 19, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 65-94]

Abstract

With the expansion of organized crime in Central America, the countries in this continental sub-region have enacted a great deal of internal legislation, and have ratified international treaties at the universal, regional and Central American level, particularly after the United Nations Convention against Transnational Organized Crime took effect in 2000.

This abundance of laws is very positive, and is an expression of these Central American States' intent to fulfill their supranational obligations and provide security for their inhabitants. However, it is also negative in that it has led to dispersion, dislocation, discrepancies and inaccuracies regarding the prevailing legal regulations, because national laws have been developed with different concepts, structures, approaches, scope and definitions.

Despite these conditions that are adverse to legal harmonization, Central America can move forward with matching its legislation against organized crime. Actually, there already exists an extensive common legal framework in this area, expressed in the fact that most international treaties on Organized Crime have come into force at the universal, regional and subregional levels, ratified by all or most countries

Political will is the common denominator that should mediate all efforts of harmonization and alignment of legislation in Central America; it is essential for proposing steps that are based on a common strategy or program.

Key Words

Transnational Organized Crime, national law, international treaties, harmonizing legislation, seized assets, fundamental issues, best practices and worst practices.

* This paper was included in the 2011 Yearbook *Regional Security in Latin America and the Caribbean*, a publication in the framework of the Regional Security Cooperation Program by the Friedrich Ebert Stiftung Foundation from Colombia. The editorial group thanks this institution and the author for the presentation of the material in this journal.

I. Introducción

Uno de los más grandes desafíos que enfrentan los Estados centroamericanos y las demás naciones de América Latina, es contar con instituciones y legislaciones fuertes, sistemáticas, coherentes y efectivas para prevenir, controlar, combatir y erradicar el fenómeno contemporáneo conocido como crimen organizado, delincuencia no convencional, delincuencia organizada transnacional o, *criminalidad económica*, (Zaffaroni, 2007) como prefiere llamarla el profesor Raúl Zaffaroni[1].

Más allá de las diferencias conceptuales en este tema, lo cierto es que el crimen organizado se ha extendido a nivel mundial. Ante los riesgos y amenazas que representa la expansión de este fenómeno, los Estados centroamericanos de manera gradual, a diferentes ritmos, con diversos instrumentos y con variados enfoques, han adoptado múltiples leyes nacionales e incluso convenios subregionales en esta materia, principalmente desde que entró en vigencia la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo, del año 2000.

Responder a la propagación del crimen organizado con una abundancia de leyes de carácter nacional o transnacional es muy positivo, puesto que demuestra una real preocupación de las naciones centroamericanas tanto por cumplir con sus obligaciones internacionales, como por proteger a sus habitantes y sus instituciones. Sin embargo, esa proliferación de leyes también ha sido negativa porque ha provocado dispersión, desarticulación, confusión e incertidumbre acerca de la normativa jurídica vigente tanto en el derecho interno de cada país como en el ámbito subregional.

Desde hace dos décadas aproximadamente, los Estados centroamericanos han tenido clara consciencia de la necesidad de armonizar sus leyes para la prevención, detección, persecución, enjuiciamiento y erradicación de diversas modalidades del crimen organizado, particularmente del narcotráfico. Al respecto, uno de los Considerandos del Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), suscrito en Guatemala, el 29 de octubre de 1993, dice:

> "Lo expresado en la Declaración de Montelimar (Nicaragua), al suscribir el Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilegal de Drogas, como una expresión de la decidida voluntad política de colaborar estrechamente en la conjunción de esfuerzos para prevenir y enfrentar los peligros que se derivan de ese tráfico ilícito, **destacando la importancia de la cooperación regional e internacional y la adopción común de las leyes que permitan la erradicación del narcotráfico**."[2]

Esa consideración y los compromisos adquiridos en diversos convenios de cooperación a nivel regional y subregional, conllevó a la creación en el año 2011 del Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central

1. El profesor Zaffaroni hace un planteamiento sumamente crítico del concepto crimen organizado, al cual considera como una categoría de origen periodístico, que nunca alcanzó una satisfactoria definición criminológica, pero que se trasladó a la legislación penal y procesal penal para aumentar el poder punitivo respecto de un conjunto de delitos no bien delimitados.

2. Lo destacado en negritas es del autor.

(CEDEJU), en materia de control de la producción y tráfico de drogas, el cual es un proyecto auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas (PNUFID) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA), orientado a: 1. Promover la armonización legislativa, la cooperación legal, el fortalecimiento y capacitación de jueces y fiscales en materia legal contra las drogas y delitos conexos de los países de la región centroamericana; y 2. Consolidar a la CCP en el combate contra el tráfico y el abuso de drogas.

Algunos de los resultados del trabajo realizado por el CEDEJU son: el Anteproyecto del que ahora es el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, de 1997; el documento denominado "Legislación Especial en Materia de Drogas en Centroamérica·Índices Temáticos·", 1995; el "Manual de instrumentos Jurídicos Internacionales y Centroamericanos sobre la Narcoactividad", de 1998; y la elaboración del "Estudio Comparativo de las Legislaciones y Reglamentación vigente en materia de control de la producción y el tráfico ilícito de drogas en 6 países de la subregión Centroamericana", de 1995. (CEDEJU, 2011)

A pesar de los logros de la década de los noventa acreditados al CEDEJU, la proliferación de leyes contra el crimen organizado, en la región, se ha caracterizado más por su dispersión y disociación que por su armonización, salvo en los casos en que se ha logrado suscribir y ratificar algunos convenios de carácter subregional, los cuales son ley vigente aunque no se sabe mucho de su aplicación práctica.

Tal desarmonía se manifiesta en: 1) Falta de homogeneidad de la definición de crimen organizado; 2) Distintos delitos incluidos en el concepto de delincuencia organizada; 3) Falta de armonización u homogeneización de las penas; 4) Disparidad en la adopción de procedimientos o instrumentos especiales para la investigación del crimen organizado; 5) Asimetrías respecto a la extinción de dominio; 6) Disparidades en cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas; 7) Diferencias en el respeto a los principios, derechos y garantías del debido proceso penal; y 8) Confusión entre crimen organizado y maras o pandillas.

En cuanto a la adopción de leyes específicas contra el crimen organizado y leyes conexas, existen tres tendencias: la vigencia de una ley contra la delincuencia organizada que concentra todos o la mayoría de los aspectos relativos a la prevención, detección, investigación y persecución de la criminalidad no convencional, que es el caso de Costa Rica y Nicaragua. La segunda corriente adoptada por El Salvador y Guatemala consiste en la coexistencia de una ley especial contra la delincuencia organizada y al mismo tiempo otras leyes sobre aspectos específicos como el lavado de dinero y activos o la intervención de comunicaciones. Y la tercera tendencia es la de los países que no cuentan con una ley contra el crimen organizado, pero sí tienen leyes especiales u otras disposiciones en sus códigos procesales penales que regulan aspectos vinculados a ese fenómeno delictivo, como acontece en Honduras y Panamá.

Otro ejemplo importante de la posibilidad de armonizar la legislación centroamericana es la reciente aprobación de las leyes de extinción o privación de dominio en Guatemala y Honduras, en las que se refleja una positiva tendencia de articulación y retroalimentación legislativa entre una y otra nación. No son leyes exactamente iguales, pero tienen mucho en común.

Una mayor concordancia de las leyes en América Central contra el crimen organizado, requiere de una alta dosis de voluntad política, pero también de una estrategia o programa común, que contenga, por lo menos, las 7 etapas siguientes: 1) Instauración de una institución política regional del más alto nivel contra el crimen organizado; 2) Activación y sostenimiento de una instancia técnica regional dedicada a la armonización de la legislación centroamericana; 3) Ratificación de los tratados internacionales por parte de los países que estén pendientes de hacerlo; 4) Elaboración, suscripción y ratificación de nuevos tratados centroamericanos en asuntos clave como la extinción de dominio; 5) Homogeneización de las leyes nacionales susceptibles a ello; 6) Capacitación a operadores de la justicia, sobre el conocimiento y aplicación de la legislación contra la delincuencia no convencional; y 7) Un observatorio centroamericano que analice continuamente la aplicación práctica de la legislación.

II. La legislación contra el crimen organizado en Centroamérica. Conceptos y definiciones básicas. Instituciones Jurídicas principales.

Este apartado presenta un panorama de las principales leyes contra el crimen organizado y leyes conexas vigentes en cada país, así como los tratados internacionales a nivel universal, regional y subregional ratificados por dichos países. Se excluyen los convenios o tratados bilaterales suscritos entre Estados centroamericanos o entre uno de éstos y otras naciones del mundo por ser demasiados y regir de manera exclusiva las relaciones entre dos países. Se exponen también los conceptos y definiciones adoptadas por cada Estado acerca de las principales instituciones, categorías e instrumentos jurídicos relacionados con el crimen organizado, comenzando por la definición de este complejo fenómeno.

1. Instrumentos jurídicos vigentes

Para facilitar la visualización de las principales leyes nacionales y tratados internacionales contra el crimen organizado vigentes en Centroamérica, éstos son presentados en los dos cuadros siguientes:

Cuadro No. 1.
Principales leyes nacionales contra el crimen organizado y leyes conexas existentes en cada país

Materia o asunto regulado: Ley específica sobre crimen organizado y año de emisión					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja, 2006	Ley contra la Delincuencia Organizada, 2006	N/T[1]	Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, 2010 Código penal ; Art. 393, 2008	Ley contra la Delincuencia Organizada, 2009	N/T
Materia o asunto regulado: Narcotráfico y actividades relacionadas					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, 2003	Ley contra la narcoactividad, 1992	Ley sobre uso indebido y tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, 1989 Ley de creación del Consejo Nacional contra el Narcotráfico, 1990	Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, 2010[2]	Ley 7786 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas del 30 de abril de 1998, reformada integralmente por la Ley 8204 del 26 de diciembre de 2001	Código Penal, Libro II, Título IX Delitos contra la seguridad colectiva; Cap. V, Delitos relacionados con drogas; Arts. 312 a 324, 2007

Materia o asunto regulado: Lavado de dinero y activos					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos, 1998 Reglamento de la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos, 2000	Ley contra el lavado de dinero u otros activos, 2001	Ley contra el delito de lavado de activos, 2002	Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, 2010 Ley 561 Ley General de Bancos, Instituciones y Financieras no Bancarias y Grupos Financieros; Arts. 4, No. 6, lit. c); 164 No. 1 y 2, 2005	Ley 7786 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas del 30 de abril de 1998, reformada integralmente por la Ley 8204 del 26 de diciembre de 2001	Código Penal: Capítulo IV. Delito de Blanqueo de Capitales, 2007; Ley No 42 del 2-10-00, establece medidas para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales
Materia o asunto regulado: Protección de víctimas, testigos y otros intervinientes en el proceso penal					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, 2006	Ley de Protección de Sujetos Procesales y Personas vinculadas a la administración de Justicia Penal. Decreto 70-96 de 1996	Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal, 2007	Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados; Capítulo IX 2010 Ley 406,Código Procesal Penal, Art.110 No. 3, y 195, 2001	Ley de Protección a Victimas, Testigos y demás intervinientes en el proceso penal, 2009	Ley 31 del 28-05-98. De la Protección a las Víctimas del Delito. Resolución 49. Procuraduría General de la Nación: creación de la Secretaría de Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes del proceso penal

Materia o asunto regulado: Intervención de comunicaciones					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones, 2010; Art. 302, inciso 2º Código Penal	Ley Contra el Crimen Organizado de 2006: Arts. 48 al 71	Código Procesal Penal de 2002: Art. 223	Capítulo VIII de la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, 2010 Código Procesal Penal de 2001: Arts. 213 y 214	Ley contra la Delincuencia Organizada, 2009: Arts. 14 al 17; Código Procesal Penal de 1998: Arts. 108, 201.	Ley 13 de 27-07-94, que reforma la Ley 23 de 1986, que a su vez reforma artículos del Código Penal y del Código Judicial: Art. 18
Materia o asunto regulado: Extinción o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado					
El Salvador	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Costa Rica**	**Panamá**
N/T Disposiciones semejantes: Código Procesal Penal: Art. 287 y 500, vigente desde el 2011; Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal: Art. 4 Desde enero de 2011 cuenta con un borrador de proyecto de "Ley de Disposición de Dominio"	Ley de Extinción de Dominio, 2010	Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito, 2010	N/T	Ley contra la Delincuencia Organizada: Cap. V Incautación y comiso de bienes; y Cap. VI Decomiso y Comiso por Delitos Sexuales contra Personas Menores de edad	N/T

1 NT significa no tiene
2 Esta ley derogó a la Ley de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas; lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas, de1999

Por otra parte, a nivel universal, regional o interamericano y subregional o centroamericano, los principales tratados relativos al crimen organizado ratificados por los países de América Central son los siguientes:

Cuadro No 2.
Principales tratados internacionales relativos al crimen organizado, vigentes en los países de Centroamérica y fecha de ratificación

1.Convención Única sobre Estupefacientes, Naciones Unidas, 1961					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
30OCT97	04NOV75	07SEP97	21JUN73	14FEB73	04FEB63
2.Convenio sobre sustancias Psicotrópicas, Naciones Unidas, 1971					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
25SET97	25ABR80(AD)[3]	23MAY05 (AD)	24OCT73 (AD)	16FEB77	02MAR72
3. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas o Convención de Viena, de 1988					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
24SET93	27DIC90	11DIC91	4MAY90	08FEB91	07DIC93
4. Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, 1992					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
21ABR04	24ENE03	25SET06	24SET02	08MAR02[4]	28OCT01
5. Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y sus Sustancias Psicotrópicas, 1993					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
21JUL94	31JUL95	N/R o S/I[5]	25JUL96	18DIC95	28JUN95
6.Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1993					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
21JUL94	N/R o S/I	N/R o S/I	24MAR99	02DIC97	13JUL95
7. Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
26OCT98	06DIC01	25MAY98	17MAR99	05SET97	20JUL98
8. Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Oros Materiales Relacionados, 1997					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
08ENE99	09SET02	13OCT04	24AGO99	22NOV00	17JUN99
9. Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos del Lavado de Dinero y de Activos Relacionados con el Tráfico ilícito de Drogas y Delitos Conexos,1997					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
30OCT97	N/R o S/I	N/R o S/I	05DIC98	30NOV98	15JUL98
10. Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Convención de Palermo), 2000					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
16OCT03	18SEP03	02DIC03	28JUN02	09SEPT02	07JUL04
11. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Palermo, 2000					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
18DIC03	02FEB04	N/R o S/	20FEB04 (AD)	09SEP03	07JUL04
12. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de Palermo, 2000					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
18DIC03	04FEB04	N/R o S/I	24JUN04 (AD)	07AGO03	07JUL04

13. Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de Palermo, 2001					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
23DIC03	01ABR04 (AD)	N/R o S/I	02MAY07	09SEP03	07JUL04
14. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003					
El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
20MAY04	24NOV05	23MAY05	15FEB06	18DIC06	10MAY05

3 AD significa Adhesión. Es decir, el Estado respectivo no lo suscribió originalmente pero se adhirió posteriormente.
4 Esta es la fecha de suscripción, pero no aparece fecha de ratificación, según el sitio web de la OEA.
5 N/R o S/I, significan, no ratificado o sin información que confirme dicha ratificación o adhesión.

2. Conceptos o definiciones

No existe una definición mundialmente aceptada de crimen organizado. Lo más cercano a una definición universal es la de **Grupo Delictivo Organizado**, establecida en el literal "a", del Art. 2, de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, conocida como "Convención de Palermo", que dice:

> "Art. 2.- 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; (...)"

En el derecho comparado existen diversas definiciones. Una de las más sobresalientes es la adoptada por el Consejo Contra el Crimen Organizado de los Estados Unidos de América (Andrade Sánchez, 1997,p. 57 y 58)[3], según la cual la criminalidad organizada es aquella que:

> "se refiere a las asociaciones de individuos o grupos que tienen una disciplina, una estructura y un carácter permanentes, que se perpetúan por sí mismas y que se combinan conjuntamente para el propósito de obtener ganancias o beneficios materiales o comerciales, empleando de manera parcial o total medios ilegales y que protegen sus actividades mediante la aplicación sistemática de prácticas corruptas".

Las leyes de Centroamérica no tienen una definición única de crimen organizado, aunque hay una tendencia mayoritaria a tomar como modelo la Convención de Palermo en las respectivas conceptualizaciones jurídicas nacionales.

La Ley contra la delincuencia organizada de Guatemala, en su artículo 2, adopta casi totalmente el concepto de la Convención de Palermo, aunque con estas diferencias: en la ley guatemalteca se asimilan los conceptos de *grupo delictivo*

3. Este Consejo fue creado en 1989 por el Procurador General de los Estados Unidos de América, con el objetivo de verificar la asignación de las unidades especiales encargadas de enfrentar el crimen organizado dentro de la propia oficina del Procurador. Dicho Consejo está presidido por el Subprocurador General y además lo integran el Procurador General Asistente, el Director del FBI, el Director del Servicio de los Marshalls, el Administrador de la DEA, el Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización, el Director de la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, entre otros altos funcionarios.

organizado y *organización criminal*; también contiene una definición de lo que se entiende por *grupo estructurado*, sin embargo la mayor discrepancia es la extensa lista de delitos o categorías de delitos atribuibles a las organizaciones criminales, entre ellos el narcotráfico, el lavado de dinero y activos, el terrorismo y su financiación, la corrupción pública, la evasión de impuestos y otros.[4]

La definición de crimen organizado establecida en el artículo 1, inciso 1°, de la Ley contra la delincuencia organizada de Costa Rica, también es una copia parcial de la definición de la Convención de Palermo, con algunas diferencias esenciales. La primera es que para la ley costarricense un grupo delictivo organizado puede estar constituido por dos o más personas y no por tres o más como indica la Convención de la ONU. La segunda es que la definición de Costa Rica no incluye la finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material, como lo estipula el tratado de Palermo. Tal definición, a diferencia de la de Guatemala es mucho más sencilla, y dice:

> "Entiéndase por delincuencia organizada, un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves."

En Nicaragua la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, de 2010, define el crimen organizado en el artículo 2, de la manera siguiente:

> "Grupo delictivo organizado o banda nacional o internacional estructurada, de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con la finalidad de obtener directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole, con el propósito de cometer uno o más delitos graves establecidos en la Ley."

Puede apreciarse que las principales diferencias de esa definición con la de la Convención de Palermo, es que la primera asimila al concepto de grupo delictivo organizado el de banda nacional o internacional estructurada; además para la Ley nicaragüense un grupo delictivo organizado se conforma de dos o más personas y no de tres o más como lo indica el tratado internacional mencionado.

Por su parte, el Art. 393 del Código Penal de Nicaragua, define al delito de crimen organizado como:

> "un grupo delictivo organizado o banda nacional o internacional estructurada, de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con la finalidad de obtener directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole, con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...)"

En El Salvador, la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja, en su artículo 1, inciso 2°, adopta una copia parcial de la definición de "Grupo Delictivo Organizado", de la Convención de Palermo. Pero se trata de una mala copia por que se han eliminado dos elementos o características *esenciales* del crimen organizado incluidos en la definición de la Convención; esos dos elementos

4. Art. 2 Ley contra la Delincuencia Organizada de Guatemala.

son: a) Que el propósito sea cometer *delitos graves*, no cualquier delito; y b) Que el objetivo sea obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Además no coincide con el número de personas que conforman la estructura, que según el tratado internacional es de tres o más personas, mientras la ley salvadoreña establece dos o más personas. Tal definición dice:

> "Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos."

Honduras no tiene una ley contra el crimen organizado. Tampoco se encuentra en su legislación penal una definición de dicho fenómeno, solamente se halla una alusión a dicho concepto en los considerandos de un decreto que reformó el Código Penal, que en lo pertinente dice: "Que los nexos entre el terrorismo, lavado de activos y otras formas del crimen organizado trasnacional agravan esta amenaza cuando son utilizados por los grupos terroristas como un mecanismo para financiar y apoyar sus actividades (...)"[5]. Otra alusión es la que se encuentra en el numeral 5), Art. 28 del Código Procesal Penal, referido a la aplicación del criterio de oportunidad cuando se trate de asuntos de delincuencia organizada.

Panamá tampoco cuenta con una ley específica contra la delincuencia organizada, ni tiene en su legislación penal nacional una definición de crimen organizado. Lo único que aparece es una agravante del delito de secuestro cuando el mismo sea cometido por un miembro del crimen organizado, según lo dispone el art. 150, numeral 7 del Código Penal de Panamá.[6]

3. Instituciones jurídicas principales

El artículo 2 de la Ley contra la Delincuencia Organizada de Guatemala, establece una larga lista de delitos que son considerados susceptibles a ser cometidos por un grupo delictivo organizado. Tales ilícitos son los contenidos en: a) La Ley Contra la Narcoactividad; b) La Ley contra el Lavado de Dinero u otros Activos; c) La Ley de Migración; d) La Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo; e) El Código Penal; f) La Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros; g) La presente Ley; y h) La Ley de Armas y Municiones. En cada una de esas legislaciones se desglosan dos o más delitos. Además, el artículo 3 de la misma ley agrega la conspiración para cometer uno o más de los delitos enunciados en esa lista, con una pena igual que si se consumara el delito o los delitos.

La Ley Contra la Delincuencia Organizada de Costa Rica, no establece una lista exhaustiva de delitos abarcados en el concepto de crimen organizado. En lo que podría ser uno de sus mejores aciertos, en lugar de realizar una enumeración, se limita a decir, en el inciso tercero del Art. 1: "Para todo el sistema penal, delito grave es el que dentro de su rango de penas pueda ser sancionado con prisión de cuatro años o más", en el entendido que ya en el inciso primero de dicho artículo se ha definido por delincuencia organizada, a un grupo estructurado de dos o más

5. Decreto No.23-2008

6. Ley 14 de 2007, con las modificaciones y adicione introducidas por la Ley 26 de 2008, la Ley 5 de 2009, la Ley 68 de 2009 y la Ley 14 de 2010. Gaceta Oficial Digital, lunes 26 de abril de 2010.

personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.[7]

La Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados de Nicaragua, en su artículo 3, al igual que la ley guatemalteca, establece una larga lista de delitos incluidos en la categoría de crimen organizado, destacándose todos los referidos a la narcoactividad, el lavado de dinero, el crimen organizado tipificados en el artículo 393 del Código Penal: el Terrorismo, Financiamiento del Terrorismo, Secuestro Extorsivo, Trata de Personas, Tráfico de Migrantes Ilegales; Tráfico Ilícito de Vehículos, de Armas, de Órganos y tejidos humanos; delitos contra el Sistema Bancario y Financiero, y otros.

En el caso de El Salvador, la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, tampoco establece una lista cerrada de delitos. Sin embargo, la definición de crimen organizado prescrita en su artículo 1, antes citada, es tan amplia y difusa que en ella prácticamente caben todos los ilícitos del código penal y leyes especiales, ya que ni siquiera limitó sus alcances a los delitos graves, sino que se refiere a "cometer uno o más delitos". Después pretende diferenciar los delitos de crimen organizado de aquellos que denomina "de realización compleja" que, bajo determinadas circunstancias, son tres: homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión.

3.1 Diferenciación o asimilación del crimen organizado con otros fenómenos como el terrorismo y las maras o pandillas

Las cuatro leyes objeto del presente análisis, la de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, (Panamá y Honduras no cuentan con leyes al respecto) incluyen dentro de la definición de crimen organizado al terrorismo y a las maras o pandillas (Martínez Ventura, s.f.)[8]. En el caso de las leyes guatemalteca y nicaragüense, el terrorismo está incluido expresamente en las extensas listas de delitos que presentan ambos cuerpos normativos. Las maras o pandillas quedan incluidas tanto por la definición de grupo delictivo organizado y organización criminal, contenidas en ambas leyes, como por los delitos que generalmente se atribuyen a estas agrupaciones como son asociaciones ilícitas, homicidios, extorsiones, secuestro, hurto agravado y otros.

En el caso de El Salvador, los delitos cometidos por las maras o pandillas caben dentro del concepto amplio y difuso de crimen organizado contenido en dicha ley, en la categoría de "delitos de realización compleja" que se refiere, bajo ciertas condiciones, a tres delitos: homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión. En la práctica, como un hecho notorio, existe una fuerte tendencia a aplicar esta ley de manera preferente y casi exclusiva a las maras o pandillas.

7. El artículo 2, inciso 2°, del Proyecto original de esta ley establecía una lista de delitos equiparados como delitos graves, independientemente de la cantidad de personas vinculadas al delito o a los delitos y de las penas con que se castiguen, calificando como tales, entre otros, el homicidio, lesiones dolosas o amenazas en diversas circunstancias; el tráfico ilícito internacional de armas, de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, precursores químicos y delitos conexos; el tráfico ilícito de personas, trata de personas, etcétera.

8. Para un análisis sobre la caracterización de las maras o pandillas así como de sus coincidencias y diferencias con el crimen organizado puede consultarse en el documento: Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional.

En la Ley contra la Delincuencia Organizada de Costa Rica, una mara o pandilla perfectamente puede caber en la definición establecida en el artículo 1 de la misma, citado anteriormente. La única limitación es que los delitos imputados deben ser graves, según lo definido por la legislación penal costarricense.

En cuanto al terrorismo, según lo dispuesto en las cuatro leyes antes mencionadas, no sería posible procesar bajo la figura de crimen organizado, un acto terrorista perpetrado por una sola persona, ya que las 4 leyes coinciden en señalar como característica del crimen organizado la existencia de un grupo estructurado de personas que actúan concertadamente. Lo que varía es el número de personas que cada ley requiere, pueden ser dos o más, según las leyes de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, o de tres o más como lo prescribe la ley guatemalteca, apegada a la definición de la Convención de Palermo.

3.2 Lavado de dinero y activos

Los seis países analizados cuentan con leyes especializadas o disposiciones legales en su ordenamiento jurídico nacional contra el lavado de dinero y activos, tal como puede apreciarse en el Cuadro No.1. Por otra parte, la mayoría de estas naciones han suscrito y ratificado el "Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos del Lavado de Dinero y de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos" de 1997. Es más, en la mayoría de países fue después de la suscripción de este Convenio y en cumplimiento de sus disposiciones que los respectivos Estados dictaron sus propias leyes contra el lavado.

En consecuencia, puede asegurarse que ésta es una de las materias en la que los países del área están mejor preparados para detectar, prevenir, perseguir y sancionar el delito de blanqueo o lavado de dinero y activos de manera conjunta e integrada, y constituye una pauta de que es posible realizar esfuerzos de mayor integración o armonización legal para la lucha contra el crimen organizado en todas sus formas.

3.3 Extinción de dominio

Tal como queda indicado en el Cuadro No. 1 sobre las principales leyes contra el crimen organizado y leyes conexas existentes en cada país, Honduras y Guatemala cuentan con leyes específicas sobre extinción de dominio aprobadas respectivamente en junio y diciembre de 2010. La hondureña denominada "Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito" (Decreto 27-2010), está vigente desde el 5 de julio de 2010, mientras que la guatemalteca llamada "Ley de Extinción de Dominio" (Decreto 55-2010), entró en vigencia a finales de junio de 2011.

Al revisar detenidamente la estructura, el conjunto de disposiciones y las materias reguladas de cada una de estas leyes,, puede apreciarse que son dos cuerpos normativos bien estructurados, ordenados, sistemáticos y con un aceptable sello de originalidad; es decir, no son una simple copia de otras leyes de extinción de dominio ya existentes en Colombia y México. Sin embargo, como es razonable, ambas comparten cierta influencia de precedentes legislativos como la "Ley RICO"[9], en lo que respecta a la adopción de ciertas instituciones, entre ellas

9. Más que como Ley se conoce como Estatuto RICO y se trata de un conjunto de disposiciones

la inversión de la carga de la prueba, la presunción de ilicitud, la obligación de las instituciones públicas y privadas de colaborar en la investigación, la responsabilidad de las personas jurídicas, los llamados bienes equivalentes, y la brevedad del procedimiento. Asimismo, hay cierto influjo de la normativa colombiana, principalmente en cuanto a la semejanza de varias causales por las que se puede proceder a la acción de extinción de dominio.

Costa Rica, si bien no tiene una ley específica de extinción de dominio, sí cuenta con disposiciones en su Ley contra la Delincuencia Organizada que le facultan a realizar procedimientos e imponer sanciones similares a las que se establecen en las leyes especializadas. Por una parte, en el capítulo IV de dicha ley que regula los llamados Capitales Emergentes, el artículo 22 dispone: "La persona, física o jurídica, que no pueda justificar su patrimonio o los incrementos emergentes, independientemente si existe o no una causa ilícita, será condenada a la pérdida del patrimonio emergente, las multas y las costas de la investigación". Esta es una disposición típica de las leyes de extinción de dominio.

Asimismo, en el capítulo V denominado "Incautación y Comiso de Bienes", se prescriben una serie de medidas relativas al comiso preventivo de dinero, valores, bienes muebles e inmuebles y demás objetos o derechos relacionados con la comisión de delitos considerados como delincuencia organizada, así como los productos financieros de las personas jurídicas vinculadas a dichos delitos. Igualmente, los artículos 30, 36 y capítulo VI, establecen reglas sobre la distribución de los intereses o rendimientos, que produzca el dinero decomisado preventivamente, a diferentes instituciones estatales, para programas o rubros específicos, con sus respectivos porcentajes[10].

Con esas disposiciones que regulan el traspaso de dinero, bienes muebles, inmuebles, rendimientos, derechos y otros bienes de origen ilícito o no justificado a favor del Estado sin contraprestación alguna, las disposiciones incluidas en esta ley se parecen más a las especiales leyes de extinción o pérdida de dominio, que a las normativas que regulan de manera tradicional el comiso y decomiso de bienes relacionados con la comisión de delitos.

La legislación salvadoreña no cuenta con una ley especializada que establezca las causales, principios, definiciones, métodos especiales de investigación, y un procedimiento autónomo para la extinción, privación o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado. Sin embargo el concepto de extinción de dominio y algunas causales en que dicha medida legal operará, fueron incorporados recientemente al ordenamiento jurídico nacional con el Art. 4 de la "Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal"[11], según el cual los bienes, valores, dinero en efectivo, derechos, ganancias y ventajas relacionados con la actividad delictiva,

contenidas en el título noveno de la Ley para el Control del Crimen Organizado, emitida el 15 de octubre de 1970. Las siglas RICO significan Racketeer Influenced and Corrupt Organizations, que se traduce como Organizaciones Corruptas e Influenciadas por el Crimen Organizado.

10. Según el Art. 30, dicha distribución es: a) Un cuarenta por ciento (40%) al OIJ; b) Un veinte por ciento (20%) al ICD; c)Un diez por ciento (10%) al Poder Judicial; d) Un diez por ciento (10%) al Ministerio de Justicia, para cubrir las necesidades de la Policía penitenciaria; e) Un diez por ciento (10%) al Ministerio Público, para la Oficina de la Atención para la Víctima del Delito; f) Un diez por ciento (10%) al Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, para necesidades de los cuerpos policiales.

11. Decreto Legislativo No. 458, del uno de septiembre de 2010.

propósitos, funcionamiento o necesidades de dichas agrupaciones, estarán sujetos a las extinción de la titularidad, dominio, posesión o tenencia por medio de los procedimientos y procesos civiles, administrativos y penales correspondientes[12].

Otras disposiciones en la legislación salvadoreña que regulan el comiso y decomiso de bienes utilizados o vinculados con la comisión de delitos, la constitución de un patrimonio especial y su distribución a las instituciones estatales, las reglas y el procedimiento para su devolución a legítimos propietarios y otras medidas semejantes a la extinción de dominio, se encuentran en los artículos 283, 287, 291, 398, 399 y 500 del Código Procesal Penal vigente desde enero de 2011; artículos 68 y 70 de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas; y Art. 23 de la Ley contra el Lavado de Dinero y de Otros Activos.

Finalmente, en el caso de El Salvador, en el mes de enero de 2011 el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública elaboró un borrador de propuesta de la denominada "Ley Especial de Disposición de Bienes Relacionados con el Delito". Se trata de un esbozo de ley basada casi exclusivamente en las normas sobre extinción de dominio de Colombia[13] vigentes desde 2002, a tal punto que varias disposiciones de ese borrador son transcripción de las normas colombianas, lo cual en sí mismo no está mal porque Colombia ya tiene la experiencia de haber aplicado una ley desde 1996, que al parecer le dio muchos problemas y el conjunto de normas que hoy regulan la extinción de dominio supuestamente superan los obstáculos encontrados anteriormente.

Sin embargo, dado que en el área Centroamericana se cuenta con dos leyes más recientes, como son la Ley de Extinción de Dominio de Guatemala y la Ley de Privación Definitiva de Bienes de Origen Ilícito de Honduras, es probable que sean tomadas en cuenta para la elaboración de un anteproyecto de ley definitivo.[14]

En los casos de Nicaragua y Panamá, no fue posible encontrar una ley especial o disposiciones en leyes penales o de otra índole que específicamente permitan la extinción o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito e injustificado.

La Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, de Nicaragua, vigente desde el 20 de noviembre de 2010, no desarrolla los conceptos, principios, causales y procedimiento específicos para la extinción o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado, aunque sí crea la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados o Abandonados, mediante la cual se pueden distribuir bienes, valores y dinero a las instituciones estatales encargadas de la persecución del crimen organizado.

---

12. Ese procedimiento o procedimientos no están claramente definidos en la legislación civil, penal o administrativa. Es decir no se cuenta con un procedimiento mediante el cual el Estado pueda traspasar a su nombre, sin contraprestación alguna, los bienes de origen ilícito o injustificado cuyo titular no haya podido demostrar o justificar la legalidad de dichos bienes.

13. Ley 793 de 2002, del 27/12/2002, por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.

14. De hecho el autor de este trabajo, ha remitido al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, un análisis y recomendación en ese sentido. En todo caso, el anteproyecto deberá ser enviado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación, lo cual no será fácil puesto que de antemano se han escuchado posiciones de algunos sectores sociales que por desconocimiento o por algún interés, sostienen que una ley de este tipo es contraria al artículo 106, inciso 5° de la Constitución de la República que prohíbe la confiscación, institución de naturaleza distinta a la extinción de dominio.

Sin embargo esa Unidad opera sobre los bienes incautados o decomisados en procesos penales, por condenas de los delitos configurados como crimen organizado. Es más, en esta ley nicaragüense, como en el Código Procesal Penal salvadoreño antes citado, existen disposiciones que son claramente contrarias a las leyes de extinción de dominio, ya que en los casos de resoluciones firmes de desestimación, sobreseimiento o sentencia absolutoria, se ordena la devolución inmediata de ellos a sus propietarios o poseedores, tal como lo indica el Art. 60, incisos 1° y 2° de la indicada ley nicaragüense.

Lo más parecido a una pérdida o extinción de dominio, es lo que establece el inciso 3° del mismo artículo 60 de dicha ley, según el cual si los bienes que la sentencia ordena sean devueltos, no son reclamados, su dominio prescribe a favor del Estado, en un plazo de dos años para los bienes muebles y de 10 años para los inmuebles. Se podría decir que éste es el germen para una futura Ley de Extinción de Dominio porque detrás de esa regulación está la presunción del origen ilícito o injustificado de esos bienes, que sería la razón por la cual los supuestos legítimos propietarios o poseedores no los reclamen en los plazos estipulados.

3.4 Operaciones encubiertas, entregas vigiladas y controladas, vigilancia y seguimiento, intervenciones de comunicaciones y otros instrumentos especiales de investigación

Las técnicas especiales de investigación como las operaciones encubiertas, la entrega vigilada y controlada, los agentes encubiertos o reveladores, la vigilancia electrónica o de otra índole y la posibilidad de admitir las pruebas derivadas de esas técnicas en los respectivos tribunales, se encuentran respaldas por los principales tratados internacionales contra el crimen organizado, tal como lo dispone el Art. 20 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Art. 11 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas; Art. 50 de la Convención Interamericana contra la Corrupción; y Art. 18 de la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas.

Todos los países de Centroamérica cuentan en sus respectivos códigos procesales penales o en leyes especiales contra el crimen organizado o contra el lavado de dinero y activos, con disposiciones que autorizan la utilización de operaciones encubiertas, entregas vigiladas y/o controladas, vigilancia y seguimiento, así como la intervención de comunicaciones y otros instrumentos especiales de investigación. Por regla general estos procedimientos u operaciones son solicitados por la Fiscalía o Ministerio Público y autorizados judicialmente.

En esta materia destaca la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, de Nicaragua, porque su capítulo X desarrolla de manera específica los denominados "Actos Investigativos Especiales", previamente definidos de manera muy sistemática en el Art. 2 de la misma ley. También incluye el Capítulo VIII que desarrolla con bastante amplitud las regulaciones para la Interceptación de Comunicaciones.

En cuanto a las intervenciones telefónicas, en el caso de El Salvador, solo es permitida a partir del 23 de marzo de 2010, fecha en que entró en vigencia la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones, ya que la Constitución de

la República lo prohibía de manera expresa y sin excepción alguna en el Art. 24. Esto llevó a la necesidad de una reforma constitucional de dicho artículo, con el fin de permitir excepcionalmente la intervención temporal de las telecomunicaciones, previa autorización judicial, motivada bajo ciertas condiciones y para la investigación de los delitos que una ley especial determine[15]. Por tal motivo, en este caso, las intervenciones telefónicas están reguladas por una ley especial[16].

3.5 Protección de víctimas, testigos, colaboradores y demás intervinientes

Cinco de los países de la región como son Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá cuentan con leyes especiales para la protección de víctimas, testigos, colaboradores y demás intervinientes en las investigaciones y en los procesos penales por delitos graves, incluyendo entre ellos los relativos al crimen organizado, tal como se indica en el cuadro número uno. Solo Nicaragua no cuenta con una ley especial, pero sí tiene disposiciones relativas a la protección de testigos en su código procesal penal y en el capítulo IX de Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, denominado "Medidas especiales para las personas sujetas a protección".

La Ley contra la Delincuencia Organizada de Guatemala, en los artículos 103, 104 y 105, establece medidas de protección a personas que intervengan en las investigaciones o en los procesos penales en calidad de colaboradores[17], la cual es extensiva a sus familiares[18]. Por su parte, la Ley contra la Narcoactividad, establece en el Art. 57[19], que el 25% de los bienes, valores o dinero decomisado del narcotráfico y actividades vinculadas, se destinará para el financiamiento de programas de protección de testigos a cargo del Ministerio Público.

En Costa Rica la "Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas", en el Art. 4, prescribe la obligación de procurar la seguridad y las garantías para proteger a los colaboradores en la represión de delitos relativos al narcotráfico y estipula que los programas de protección de testigos estarán a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. Asimismo, la Ley contra la Delincuencia Organizada de este país, en los artículos 30, literal a); 36, literal d); 40 inciso 2° y 43, establece que una parte de los bienes, valores o dinero incautado o comisado por relacionarse con los delitos regulados en dicho cuerpo normativo, servirán para financiar los programas de protección de víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso.

---

15. Reforma Constitucional No. 5, de fecha 29 de abril, D.L. XXX publicado en D.O. No. 88, T. 383, de fecha 15 de mayo, ratificado por D.L. No. 36, del 27 de mayo, publicado en el D.O. No. 102, T. 383, del 4 de junio, todas las fechas de 2009

16. Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones, D,L. No. 285, de fecha 16·02·2010, publicado en el D.O. No. 55, T 356, del 15·03·2010, vigente desde el 23·03·2010

17. La definición de colaborador, se encuentra en el Art. 90, del Título V de la Ley contra la Delincuencia Organizada, denominado "Colaboradores", que dice: Artículo **90. Derecho penal premial**. La persona que ha participado en un hecho delictivo, sea o no integrante de un grupo delictivo organizado, que preste ayuda o colaboración eficaz para la investigación y persecución de miembros de grupo delictivo organizado, podrá recibir los beneficios otorgados en la presente Ley.

18. Entre esas medidas están: a) Protección policial en su residencia o su perímetro, así como la de sus familiares que puedan verse en riesgo o peligro; b) Preservar su lugar de residencia y la de sus familiares; d) Preservar u ocultar la identidad del beneficiario y demás datos personales, antes de la primera declaración del imputado.

19. Según Decreto No. 17 de 2003, que introdujo reformas a la Ley contra la Narcoactividad.

En El Salvador, la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, en su artículo 68, literal b) establece que parte de los fondos del Patrimonio Especial Integrado de la liquidación de bienes decomisados, servirán para el Programa de Protección de Víctimas y Testigos. Asimismo, el artículo 60 de esa misma ley regula la participación de colaboradores nacionales o extranjeros en operaciones encubiertas, lo cual deberá ejecutarse por la Policía bajo la supervisión de la Fiscalía General de la República. Dichos colaboradores gozarán de la reserva de su identidad y podrá otorgárseles la demás medidas de protección previstas para los testigos.

3.6 Invalidez del secreto bancario

Los tratados internacionales más importantes ratificados por todos los países de Centroamérica, en el plano universal, regional y subregional, contemplan disposiciones que invalidan el secreto bancario como impedimento para que las instituciones bancarias y financieras puedan proporcionar información a las autoridades en las investigaciones de delitos del crimen organizado. Así lo disponen, entre otros, el Art. 12, numeral 6 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Art. 5, numeral 3; Convención Interamericana contra la Corrupción, Art. 31 No. 7; y el Art. 19 del Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

A nivel interno, las legislaciones autorizan a invalidar o dejar sin efecto el secreto bancario en las investigaciones contra el crimen organizado, siempre que la información sea solicitada por la autoridad competente que puede ser el Ministerio Público o los Tribunales correspondientes a solicitud del primero y/o de la Policía.

Así lo regulan en Guatemala, el Art. 58 Ley contra la Narcoactividad; en El Salvador el Art. 24 de la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos, el Art. 61 de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, y el Art. 277 del nuevo Código Procesal Penal que lo hace extensivo a la reserva tributaria; en Costa Rica, el Art. 18, inciso 1° de la Ley contra la Delincuencia Organizada; en Honduras el Art. 21 de la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito; en Nicaragua el Art. 211, inciso 4° del Código Procesal Penal y Art. 34 de la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, que lo extiende al secreto financiero y tributario.

Con relación a Panamá aunque no se menciona expresamente el levantamiento del secreto bancario, éste queda comprendido en las exenciones de responsabilidad a funcionarios o empleados de instituciones estatales o privadas por proporcionar información a la Unidad de Análisis Financiero, prescritas en los Arts. 3 y 4 de la Ley 2/2000, que establece Medidas para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales.

Es importante destacar que las leyes sobre extinción o pérdida de dominio de Guatemala y de Honduras, no solo prevén disposiciones que inhabilitan el secreto bancario; también invalidan el "Secreto de Estado", "Secreto Militar", "Diplomático" o de "Seguridad Nacional", estableciendo un procedimiento especial para la entrega de la información respectiva a la Fiscalía General, tal como lo indica el

Art. 18 de la Ley de Extinción de Dominio de Guatemala, denominado "Trámite de los asuntos de seguridad nacional"[20]. En este aspecto la Ley sobre Privación de Dominio de Honduras es más tajante porque no establece un procedimiento especial de entrega de información considera como secreto estatal, sencillamente su Art. 21 dice: "Para efectos de la aplicabilidad de esta Ley, no se invocará el Secreto Bancario, el Secreto Profesional o el Secreto de Estado."

3.7 La obligación de brindar información y colaboración

Todos los tratados internacionales contra la delincuencia organizada, prescriben el deber de cooperación entre los Estados partes de compartir información de Estado a Estado y entre instituciones pares, de policía a policía, de fiscalía a fiscalía e incluso prestarse asistencia judicial mutua, para lo cual se establecen determinados procedimientos y requisitos.

Ese principio de cooperación internacional se traduce en las leyes nacionales, en el deber o la obligación de toda persona natural o jurídica y especialmente de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, los Bancos Centrales, los Registros de la Propiedad, las Contralorías Públicas, las Superintendencias u otros organismos de fiscalización, así como de los bancos e instituciones financieras, a proporcionar información y colaboración en las investigaciones del crimen organizado, a petición de los tribunales nacionales competentes, del Ministerio Público o de la Policía.

Dicho deber de prestar información y colaboración se encuentra en la mayoría de las leyes nacionales. En el caso de Guatemala está en el Art. 14 de la Ley contra la Delincuencia Organizada y Art. 33, letra f) de la Ley contra el Lavado de Dinero; Art. 17 de la Ley de Extinción de Dominio, según el cual la información requerida debe ser proporcionada en el acto, bajo advertencia expresa de procesamiento y sanción por el delito de obstrucción a la justicia. También regulan esta obligación los Arts. 19, 21 y 64 de esta última ley.

En El Salvador la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos, desarrolla en el capítulo III (Arts. 9 a 15), las obligaciones de las instituciones bancarias y financieras de remitir información sobre actividades sospechosas de su giro empresarial, mientras que en el capítulo IV (Arts. 16 a 23) prescribe la obligación de colaboración interinstitucional, referido tanto a instituciones estatales como a cualquier ente autónomo, privado o personas naturales, aunque con la variante que para esta ley, dicha colaboración solo puede ser solicitada por la Fiscalía General de la República. En el Art. 7, literal c), esta ley convierte la omisión de informar a la Fiscalía General por parte de superintendentes u otros funcionarios de las entidades fiscalizadoras, en un caso de delito de "Encubrimiento Especial". Por otra parte el Art. 77 del nuevo Código Procesal Penal de El Salvador, contempla también esa obligación y como correlato atribuye a los fiscales del poder coercitivo para pedir dicha colaboración, incluso con el apoyo de la Policía. Esta obligación también está contemplada en el Art. 62 de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas y en los Arts. 3, 8, 10, y 15 de su Reglamento.

---

20. El artículo dice: **"<u>En caso se invoque el secreto militar o diplomático de seguridad nacional</u>** o la confidencialidad de la información, **<u>ésta no podrá ser denegada por la autoridad correspondiente</u>** y se entregará al Fiscal General o al agente fiscal designado, quien procederá a su debido embalaje, y, bajo su custodia será presentada inmediata y directamente al juez competente para que proceda a su examen y valoración del mismo (...)" Lo resaltado en negritas es del autor.

En Honduras, esta obligación se encuentra en el Art. 274 del Código Procesal Penal; 28 de la Ley contra el Lavado de Activos; y Arts. 17, 18, 19, 20, 22 y 25 de la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Origen Ilícito.

Nicaragua, por su parte contiene este deber de colaboración en la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, en su Art. 42, que eleva la colaboración institucional al nivel de un principio denominado "*Principio de Vinculación*" que obliga a toda persona natural o jurídica que sea requerida por el Ministerio Público a brindar dicha colaboración dentro de un término no mayor de tres días hábiles. Nicaragua también tiene regulaciones de este tema en los Arts. 211 y 212 del Código Procesal Penal.

En Costa Rica, la obligación de proporcionar información y colaboración a las instituciones encargadas de la investigación del crimen organizado, se encuentra regulada en el artículo. 290 del Código Procesal Penal. Por su parte la Ley contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 11 establece la Plataforma de Información Policial que debe contener registros, bases de datos, expedientes electrónicos, redes internacionales e inteligencia policial, a la cual deben proporcionar información y pueden acceder todos los cuerpos policiales nacionales. Asimismo, toda organización policial internacional de la que forme parte Costa Rica, está obligada a vincularse a esa plataforma en cuanto a la información delictiva, con la finalidad de lograr mayor eficiencia y eficacia en las investigaciones, tanto preventivas como represivas, de toda clase de delitos.

En Panamá, esta obligación está comprendida en el Art. 1, numeral 4; Art. 2, 3, 4 y 7 de la Ley 2/2000, que establece Medidas para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales.

3.8 Responsabilidad de personas jurídicas

La posibilidad de procesar judicialmente y determinar la culpabilidad de empresas, instituciones o personas jurídicas y no solo individuos o personas naturales, y hacerlas responder en el ámbito penal, civil, administrativo o de otra índole con sus bienes y derechos, es una de las herramientas más importantes de lucha contra el crimen organizado teniendo en cuenta que las actividades criminales de estas agrupaciones pueden ser encubiertas o mezcladas mediante operaciones lícitas de empresas o instituciones legalmente establecidas.

Dicha responsabilidad está prevista en el Art. 10 de la Convención de Palermo, según el cual, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a las personas naturales perpetradoras de los delitos, los Estados parte adoptarán medidas a fin de establecer la responsabilidad penal, civil o administrativa de personas jurídicas y las correspondientes sanciones, por su participación en delitos graves de delincuencia no convencional, especialmente por los delitos de blanqueo de capitales, corrupción, participación en un grupo delictivo organizado y obstrucción de la justicia, tipificados en los Arts. 5, 6, 8 y 23 de dicha convención.

A nivel subregional, el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de dinero y de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, también estipula la responsabilidad de las personas jurídicas, al definir en su artículo 1, numeral 6, el concepto de persona de esta manera:

> "Entes naturales o jurídicos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Para los efectos de este Convenio, ambas tendrán responsabilidad y serán objeto de sanción."

En el ámbito nacional, la responsabilidad de las personas jurídicas sin menoscabo de la responsabilidad de las personas naturales que las conforman, se dan cuatro situaciones: primero, Guatemala y Costa Rica la estipulan con amplitud y contundencia. Panamá y Honduras la imponen pero limitada a la responsabilidad administrativa con sanciones de multas o cierres de negocios que no llegan al comiso o extinción de dominio de los bienes. Nicaragua no reconoce la responsabilidad de personas jurídicas en esta materia y El Salvador que se encuentra en una especie de transición, ya que tradicionalmente no se reconoce esa responsabilidad, pero recientemente aprobó una ley que sí la admite.

La responsabilidad de las personas jurídicas, en las leyes nacionales se encuentra proclamada de la manera siguiente:

En Guatemala, Art. 26 de la Ley contra la Narcoactividad; Art. 5 de la la Ley contra el Lavado de Dinero y otros Activos; Art. 8 y 82 de la Ley contra la Delincuencia Organizada, así como en el segundo considerando y en el Art. 2, letra d, de la Ley de Extinción de Dominio.

En Costa Rica se encuentra en el Art. 22 de la Ley contra la Delincuencia Organizada que regula las sanciones a imponer por los llamados capitales emergentes.

En Honduras, el Art. 23 inciso 3º de la Ley sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, dispone la clausura definitiva e irrevocable del establecimiento y una multa a la organización mercantil o social, como consecuencia de que el presidente o gerente propietario de una empresa participe como cómplice en un delito relacionado al referido tráfico ilícito. Además, aunque la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito no establezca expresamente la responsabilidad de personas jurídicas, ésta se encuentra implícita en la definición de privación del dominio (Art. 4 de dicha ley), el cual no distingue si la titularidad de los bienes cuyo dominio se extingue pertenecen a una persona natural o jurídica.

En Panamá, la responsabilidad de personas jurídicas se encuentra estipulada en el Art. 8, incisos 3º y 4º, de la Ley 2/2000, que establece Medidas para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales, aunque dicha responsabilidad se limita al pago de multas que van desde 5.000 a un millón de balboas equivalentes a 5.000 u millón de dólares, por el incumplimiento de las disposiciones de esa ley.

En Nicaragua no existe normativa nacional alguna que prescriba la responsabilidad de las personas jurídicas por participar en la delincuencia organizada, ni siquiera en su más reciente Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados.

En El Salvador, la Ley contra la Delincuencia Organizada y Delitos de Realización Compleja, y la Ley contra el Lavado de Dinero y de otros Activos, no dicen nada al respecto. Al parecer se mantiene en la línea tradicional de no sancionar más que a las personas naturales, excluyendo así a las corporaciones, empresas o personas jurídicas. Esta tendencia legislativa, contraria a la responsabilidad de las personas jurídicas, se confirma con lo dispuesto en el Art. 80, inciso 3º del nuevo

código procesal penal, que al definir el concepto de Imputado, dice: "Cuando la comisión de un hecho delictivo se atribuyere a persona jurídica, tendrán la calidad de imputados las personas que acordaron o ejecutaron el hecho punible."

Sin embargo esa corriente legislativa recientemente fue modificada, al menos de manera parcial, mediante el Art. 7 de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, según el cual cuando se compruebe que todos los titulares o accionistas de una persona jurídica privada permiten, colaboran, apoyan, financien o participen en nombre o representación de ellas en la comisión de alguna actividad ilícita, siempre que se demuestre que no fueron motivados por coacción, el juez competente ordenará la disolución de dicha persona jurídica. Si los participantes no son todos los titulares o accionistas, sino una parte de ellos o sus administradores, se aplicará una multa.

III. Presentación básica de los problemas fundamentales en el tema

La legislación nacional contra el crimen organizado en cada uno de los países de Centroamérica es diversa, en cuanto a la existencia o inexistencia de leyes específicas contra la delincuencia organizada y su coexistencia con otras leyes conexas que regulan todos o la mayoría de los aspectos relacionados con la prevención, detección, investigación y persecución de la criminalidad no convencional. A efectos didácticos clasificamos la legislación de dichos países en tres corrientes.

La primera es la que adopta una ley contra la delincuencia organizada que concentra aspectos como el lavado de dinero y activos, los llamados capitales emergentes, la extinción de dominio de bienes de origen ilícito y su traspaso a instituciones estatales, las herramientas especiales para la investigación de estos delitos como las operaciones encubiertas, las intervenciones telefónicas, la protección de víctimas, testigos, colaboradores y demás intervinientes procesales. Esa es la tendencia que sigue la Ley contra la Delincuencia Organizada de Costa Rica y la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, de Nicaragua.

La segunda tendencia es la que adopta una ley específica contra el crimen organizado y al mismo tiempo cuenta con leyes especiales sobre aspectos concretos como el lavado de dinero y activos, la intervención de comunicaciones, la protección de víctimas y testigos, y la extinción de dominio. En esa tendencia puede inscribirse la legislación de El Salvador y Guatemala.

La tercera corriente es la seguida por los países que no cuentan con una ley especial contra el crimen organizado, pero sí tienen leyes especiales u otras disposiciones en sus códigos procesales penales, que regulan los asuntos antes referidos, relacionados con el crimen organizado. Ésta es la tendencia de Honduras y Panamá.

Esta diversidad provoca dispersión, desarticulación, confusión e incertidumbre acerca de las leyes que regulan el crimen organizado en Centroamérica; constituyéndose en obstáculos para la armonización de la legislación en la región. Lo anterior se expresa principalmente en los aspectos siguientes:

1) La falta de homogeneidad en la definición de crimen organizado

No existe una definición universalmente aceptada sobre el concepto de crimen

organizado. Lo más cercano a ello es la definición de "Grupo Delictivo Organizado" establecida por la Convención de Palermo. Todos los países de Centroamérica que en sus leyes especiales definen el crimen organizado, adoptan esa definición pero lo hacen de manera parcial, incompleta y a la vez adaptada a los intereses propios. Como resultado cada país tiene una definición propia, aunque con ciertas semejanzas a las de los otros Estados.

2) Los diferentes delitos incluidos en el concepto de crimen organizado

Ningún país coincide totalmente con otro en cuanto a los delitos que se consideran incluidos en el concepto de delincuencia organizada o que son susceptibles de ser cometidos por los grupos delictivos organizados. Algunos, como Guatemala y Nicaragua adoptan una lista amplia de dichos delitos. Para la legislación costarricense, el concepto "crimen organizado" no designa a una o varias clases de delitos, sino que se refiere a una modalidad de organización, actuación e intención de un grupo de personas que tienen el propósito de cometer delitos graves. En el caso de la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja de El Salvador, se establecen disposiciones amplias, ambiguas, dispersas y difusas que no delimitan exactamente qué debe entenderse por crimen organizado. Panamá y Honduras, son todavía más imprecisos porque ni siquiera cuentan con una ley especial contra el crimen organizado.

3) La falta de armonización u homogeneización de las penas

Éste es uno de los obstáculos más complicados porque en algunos Estados un determinado delito ni siquiera significa lo mismo que en el otro o incluso no está debidamente tipificado como delito. Es más aunque tengan la misma descripción legal –tipificación–, cuentan con diferentes sanciones penales. La falta de simetría en las sanciones penales, particularmente las referidas al narcotráfico, provoca que algunos delincuentes de una nacionalidad determinada prefieran arriesgarse a ser detenidos y condenados en un país donde la pena puede ser menor y los beneficios penitenciarios más amplios, para luego recobrar su libertad y continuar con sus actividades delictivas en otros países del área, como sucede con algunos salvadoreños presos en cárceles de Nicaragua y Costa Rica, según revelaciones de una investigación periodística (EDH, 2011, pp. 1-4).

4) La disparidad en la adopción de procedimientos o instrumentos especiales para la investigación del crimen organizado

Existe mucha disparidad en cuanto a la autorización del uso de procedimientos e instrumentos especiales de investigación, como las operaciones encubiertas, las entregas vigiladas y controladas, el agente instigador o provocador y la intervención de comunicaciones. Por ejemplo, la Ley de Actividades Relativas a las Drogas, el Código Procesal Penal de El Salvador y la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, de Nicaragua, permiten el uso amplio, extenso y con relativamente poco control de las figuras del agente encubierto, instigador y provocador; mientras que la Ley contra la delincuencia organizada de Guatemala y la de Costa Rica autorizan el uso de dichas figuras de una manera sumamente restringida y bajo controles estrictos. En cuanto a la intervención de comunicaciones, aunque todos los países la permiten, cada uno lo hace bajo diversas condiciones y mediante disposiciones jurídicas diferentes, siendo uno de los casos más restrictivos el de la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones de El Salvador, mientras que Honduras no cuenta con una ley especial al respecto por lo que solo puede aplicar lo dispuesto en el Art. 223 de su Código Procesal Penal.

5) Asimetrías en cuanto a la extinción de dominio

Existen muchas diferencias en cuanto al tratamiento jurídico de la extinción o pérdida de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado, así como en cuanto a su administración y distribución entre las instituciones estatales encargadas de la prevención, combate, investigación y enjuiciamiento de estos crímenes. Guatemala y Honduras cuentan con dos leyes recientes que son bastante sistemáticas, ordenadas y exhaustivas, ya que regulan las definiciones y principios aplicables, las causas o motivos para la extinción de dominio, los instrumentos especiales de investigación, el procedimiento aplicable, la institución encargada de administrar y distribuir los bienes bajo extinción de dominio, entre otros aspectos relevantes.

Costa Rica, aunque no tiene un ley específica de extinción de dominio, incluye en su Ley Contra la Delincuencia Organizada disposiciones que son similares a las de aquella; puede afirmarse que estos tres países son los que están mejor preparados en la región para enfrentar a la criminalidad organizada mediante la privación de sus finanzas, aunque está pendiente probar la efectividad de esas disposiciones, pero por ahora llevan la delantera en este ámbito.

El Salvador, aunque no cuenta con una ley especial, sí tiene algunas disposiciones semejantes en su nuevo Código Procesal Penal, en la Ley Reguladora de Actividades Relativas a las Drogas y en la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. Además, desde enero de 2011 cuenta también con un borrador de proyecto de "Ley de Disposición de Dominio", por lo que en este ámbito se encuentra en una posición intermedia, rezagado con relación a Costa Rica, Guatemala y Honduras, aunque por delante de Nicaragua y Panamá que no cuentan con leyes especiales o disposiciones semejantes a la extinción de dominio y dónde tampoco se vislumbran proyectos de ley de esa naturaleza.

6) Disparidades en cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas

En cuanto a la responsabilidad penal, civil, administrativa o de otra índole de las personas jurídica por cometer o participar en la comisión de delitos considerados como crimen organizado, existen tres posiciones diferentes entre los países analizados. La primera tendencia o posición es la de aquellos que sí reconocen en su legislación interna, como lo demandan los tratados internacionales, dicha responsabilidad y en consecuencia son los más aptos para perseguir tanto las conductas de las personas naturales como los bienes de las empresas que suelen ser utilizadas para mezclar o encubrir las actividades ilícitas.

Estos países son: Guatemala, que proclama dicha responsabilidad en la Ley contra la Narcoactividad; la Ley contra el Lavado de Dinero y otros Activos; la Ley contra la Delincuencia Organizada, así como en el segundo considerando y en el Art. 2, letra d, de la Ley de Extinción de Dominio; Costa Rica, lo hace en el Art. 22 de la Ley contra la Delincuencia Organizada que regula las sanciones a imponer por los llamados capitales emergentes; y Honduras que lo regula en en el Art. 23 inciso 3º de la Ley sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas e implícitamente lo reconoce en la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito.

En una posición intermedia se encuentra Panamá, que tiene prevista dicha responsabilidad, aunque solo de carácter administrativo y con una sanción de multa, en el Art. 8, incisos 3º y 4º, de la Ley 2/2000, que establece "Medidas para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales".

El Salvador se encuentra aun en una posición ambigua. Por un lado la Ley contra la Delincuencia Organizada y Delitos de Realización Compleja, así como la Ley contra el Lavado de Dinero y de otros Activos no dicen nada al respecto. Al parecer mantienen la línea tradicional de no sancionar más que a las personas naturales. Tendencia que se confirma con lo dispuesto por el Art. 80, inciso 3º del nuevo código procesal penal, que al definir el concepto de Imputado, excluye a las personas jurídicas. Pero esa orientación legislativa recientemente fue modificada mediante el Art. 7 de la Ley de Prescripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal que sanciona con disolución a la persona jurídica que se vea involucrada o relacionada en la comisión de delitos cometidos por dichas agrupaciones.

Por último Nicaragua se halla en la peor de las situaciones al no contar con alguna disposición que establezca la responsabilidad de las personas jurídicas por participar en la delincuencia organizada, ni siquiera en su más reciente Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados.

7) El respeto disímil a los principios, derechos y garantías fundamentales del debido proceso penal

El respeto a los derechos y garantías fundamentales en el proceso judicial aplicable a conductas de delincuencia organizada se encuentra contemplado en las Constituciones y los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Algunas leyes especiales como la llamada Ley contra el Crimen organizado y Delitos de Realización Compleja de El Salvador, podría ser señalada como violatoria de diversos principios, derechos y garantías, mientras que otras, como las leyes contra la delincuencia organizada de Costa Rica y de Guatemala, se cuidan de conservar dichas garantías y establecer resguardos legales para mantener su vigencia, aun en el caso de autorizar procedimientos de investigación extraordinarios como el agente encubierto o la intervención e intercepción de telecomunicaciones.

8) La confusión entre crimen organizado y pandillas o maras.

Todas las leyes específicas o conexas contra el crimen organizado en Centroamérica, asimilan o permiten asimilar el fenómeno de las maras o pandillas al crimen organizado. Esto es correcto en lo que respecta a los crímenes perpetrados por dichas agrupaciones. Es decir, en cuanto al control y represión de los delitos cometidos por las pandillas o maras, muy poco puede diferenciarse de las respuestas que los Estados proporcionan a otras formas de delincuencia organizada. Pero en el plano de una política criminal integral, que no solo responda con medidas punitivas, sino también con medidas preventivas a la violencia y a la criminalidad cometida por las pandillas, es necesario comprender bien este fenómeno, y diferenciarlo de la delincuencia organizada, ya que el primero se deriva de una multiplicidad de factores sociales, económicos y políticos diferentes a los que motivan a la criminalidad no convencional, sin descartar la relación de intersección que existe entre ambos fenómenos (Martínez Ventura, s.f.).

Incluso, en el ámbito de las políticas represivas, se debe tener cuidado de no caer en la persecución exclusiva o enfocada principalmente en las maras o pandillas, porque eso sería muy conveniente para los líderes e integrantes de los grupos delictivos organizados que dominan amplios nichos de la delincuencia no convencional como son el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el tráfico y trata de personas, el contrabando, la piratería, la corrupción y otras formas de

delitos de cuello blanco, ya que de esa manera la política criminal distrae todos sus esfuerzos, tiempo y recursos en la lucha contra las pandillas, mientras los primeros gozan de amplios márgenes de impunidad.

IV. Avances y obstáculos

Para los efectos de este trabajo, por avances se entiende la vigencia de los convenios internacionales, las leyes nacionales, o proyectos de uno y otro, así como programas de carácter regional que han dado resultados positivos en la armonización, sistematización, coherencia y efectividad de la legislación centroamericana contra el crimen organizado. Se entenderá por obstáculos, cara al combate del crimen organizado en la región, a aquellas leyes, convenios, proyectos o programas que, en lugar de aportar a esa armonía, sistematicidad y efectividad normativa, provoca o podrían provocar más dispersión, distorsión y falta de eficacia jurídica o la ausencia de las mismas.

El primer avance que puede detectarse en Centroamérica con relación al objeto de este estudio, es que los seis países analizados han ratificado la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional del año 2000, y a partir de sus respectivas ratificaciones, que van desde junio de 2002 a julio de 2004, la mayoría de estas naciones han aprobado leyes nacionales específicas contra el crimen organizado, así como otra legislación complementaria. Asimismo, todos los países han ratificado la mayoría de los demás tratados en el ámbito universal, regional y centroamericano, tal como puede observarse en el cuadro No. 2 presentada arriba.

En el plano subregional, todos los países han ratificado el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos del Lavado de Dinero y de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos de 1997, el cual fue resultado de un estudio previo y de un anteproyecto elaborados por el Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central (CEDEJU), un programa que funcionó con apoyo de Naciones Unidas. Lo exitoso del mismo se refleja en que después de la suscripción por parte de la mayoría de países del área, éstos impulsaron y aprobaron sus respectivas leyes nacionales contra el lavado de dinero y activos.

Otra buena práctica es la reciente aprobación en Honduras y Guatemala de sus respectivas leyes de extinción de dominio. Estos instrumentos jurídicos tienen mucho en común: estructura, principios, definiciones, procedimientos y otras disposiciones similares.

Aunque no se cuenta con información para saber a ciencia cierta cuál de estos países fue el primero en elaborar su respectivo proyecto de ley. La Ley de Extinción de Dominio es la más completa y fue precedida por un interesante análisis, semejante a una exposición de motivos, contenido en el Dictamen No. 03-2010, Iniciativa 4021 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de Guatemala.

Es importante rescatar que entre ambos países hubo una experiencia de intercambio y retroalimentación de la cual resultaron dos leyes bastante perecidas entre sí, aunque con algún influjo de otras legislaciones como la “Ley RICO” u otras más recientes como las disposiciones sobre extinción de dominio de Colombia.

Por otro lado, está La Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja de El Salvador que adolece de muchos defectos o equívocos técnicos que tienden a confundir, distorsionar y volver más complicada la armonización de leyes de este tipo en el plano centroamericano, por ejemplo, la definición de crimen organizado, adoptada por esta ley, elimina dos características *esenciales* del crimen organizado incluidos en la definición establecida en la Convención de Plarmo. Esos dos elementos son: a) Que el propósito sea cometer *delitos graves*, no cualquier delito; b) Que el objetivo sea obtener, directa o indirectamente, *un beneficio económico u otro beneficio* de orden material.

Otro equívoco o limitación técnica de esta ley, es que adopta, en su Art. 1, inciso 3º, una definición confusa de "delitos de realización compleja", porque no define ese tipo de delitos; solamente indica tres circunstancias para distinguirlos de los delitos comunes, como son: a) que sea realizado por dos o más personas; b) que hayan dos o más víctimas; y c) que provoquen alarma o conmoción social. Sólo la primera de estas tres circunstancias se refiere al tipo de delito, al decir que debe ser cometido por dos o más personas, pero no alcanza para diferenciarlo de un delito cometido en coautoría o mediante otra forma de participación de dos o más personas (autores mediatos, cómplices, instigadores etc.).

Lo más grave es que se trata de una definición mutilada porque se limita a una lista corta de tres delitos: a) Homicidio simple o agravado; b) Secuestro y c) Extorsión; excluyendo delitos que la doctrina, el derecho comparado y el sentido común consideran como prototipos de la criminalidad compleja como el narcotráfico, las defraudaciones financieras, el lavado de dinero, la evasión y elusión de impuestos, los delitos de corrupción, los delitos informáticos, la clonación de tarjetas de créditos etcétera. Dando pie a aquellos que quieran evadir la justicia argumenten la falta de claridad en la tipificación del delito.

Un obstáculo importante es que a pesar de que todos los países de la región han ratificado el marco jurídico internacional no todos cuenten con la legislación nacional que concrete este marco internacional, como sería el caso de Panamá.

V. Perspectivas

Centroamérica, como el resto de las regiones del mundo, necesita una legislación armónica, coherente, sistemática y efectiva para prevenir, controlar, perseguir, enjuiciar y erradicar las diversas formas de la delincuencia organizada nacional y transnacional.

Un reto sumamente difícil, si se toman en cuenta varios factores contrarios a esa armonización, como son:

Uno, la inexistencia de una definición universalmente aceptada de ese fenómeno, a pesar de la definición de "Grupo Delictivo Organizado" establecida en el Art. 2, letra b) del principal instrumento jurídico internacional sobre esta materia como es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Dos, como consecuencia de lo anterior, la diversidad de delitos que para una y otra legislación son considerados o no como crimen organizado; desde las normas imprecisas, difusas, referenciales y extensivas del conjunto de disposiciones conocidas como "Ley RICO", por sus siglas en inglés, de los Estados Unidos de

América, hasta la llamada "Ley contra la Delincuencia Organizada y Delitos de Realización Compleja"[21] de El Salvador, que a partir de una nebulosa y confusa definición de crimen organizado y delitos de realización compleja, parece limitar dicha definición a la comisión, bajo ciertas circunstancias, de tres delitos: Homicidio simple o agravado; secuestro y extorsión.

Tres, las diferencias sociales, políticas, culturales y económicas de cada país de América Central, los cuales a pesar de que comparten problemáticas comunes, también muestran evidentes diferencias en cuanto al predominio de cierto tipo de delitos, los niveles de violencia y criminalidad, la presencia mayor o menor de fenómenos complejos como las pandillas, los diferentes grados de interrelación que pueden existir entre esos fenómenos con la delincuencia común y modalidades clásicas del crimen organizado como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, mercaderías y personas, el lavado de activos, los delitos de cuello blanco, etcétera.

Por lo anterior, deberá tenerse en cuenta que para los efectos de analizar la criminalidad, Centroamérica puede ser dividida en dos zonas: la zona norte integrada por Guatemala, Honduras y El Salvador que presentan las tasas más altas de criminalidad, una presencia importante del crimen organizado principalmente en Guatemala, y una fuerte presencia de pandillas; y la zona sur, conformada por Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con menores índices delictivos y con un fenómeno de pandillas de menor intensidad.

Cuatro, los diversos niveles de desarrollo de las reformas institucionales, políticas y jurídicas expresados en la adopción de reformas a los códigos penales, procesales penales, leyes penitenciarias y adopción de otras normativas penales, iniciada hace más de 15 años en países como Guatemala y El Salvador, en cambio en otros como Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua dichas reformas son más reciente.

Cinco, la mayor o menor influencia que el sistema jurídico del common law o derecho anglosajón, particularmente el derecho de los EE.UU, ha tenido en cada país centroamericano en los últimos 30 años. En dicho sistema jurídico prevalece el pragmatismo, la flexibilidad y la eficiencia normativa sobre la sólida consistencia del sistema normativo o el respeto a principios fundamentales, contrario al sistema jurídico europeo continental o derecho latino, imperante en la mayoría de países latinoamericanos. En el cual, al menos teóricamente, predomina la observancia rigurosa al principio de legalidad –ley previa, ley escrita, ley cierta y ley estricta[22]– y otros principios del debido proceso penal establecidos en el texto de nuestras constituciones y en los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, como son la presunción de inocencia, la carga de la prueba incriminatoria a cargo del Estado, la inviolabilidad del derecho de defensa, la contradicción, la centralidad del juicio, la congruencia entre la acusación y la sentencia y otros.

A pesar de esas circunstancias o condiciones adversas, Centroamérica puede avanzar en la armonización de su legislación contra la delincuencia organizada. De hecho ya existe un amplio marco jurídico común en esta materia como resultado de la vigencia de la mayoría de tratados internacionales a nivel universal, regional y subregional, sobre crimen organizado, ratificados por todos los países.

21. Decreto Legislativo 190 de 20·12·2006; Diario Oficial No. 31, tomo 374, publicado el 22·01·2007
22. Sólo es ley aquella que proviene del Órgano Legislativo.

Asimismo, con la reciente aprobación de las leyes de extinción o privación de dominio en Guatemala y Honduras, se refleja una positiva tendencia de articulación y retroalimentación legislativa entre ambos países. Si bien esas leyes no son exactamente iguales, tiene mucho en común y lo mejor de ambas podría considerarse como antecedente de un Tratado Marco Centroamericano sobre Extinción de Dominio, que sirva como base para que cada país adopte su propia ley o normativa de este tipo, apegada a los principios básicos y comunes de ese posible tratado.

Un mayor avance en esta armonización requiere de un programa o estrategia que conlleve al menos los siete pasos o etapas siguientes:

Primero, instauración de una institución política regional del más alto nivel contra el Crimen Organizado en Centroamérica, mediante un tratado fundacional, similar al Tratado Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1993. Es más, este tratado y esta comisión, podrían ser sustituidos por o transformados en otros que estén orientados no solo contra la narcoactividad sino contra toda forma de crimen organizado.

Segundo, reactivación y reorientación del Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central (CEDEJU) o la creación de una nueva entidad regional que funcione como una instancia técnica cuya labor principal sea la armonización de la legislación centroamericana contra el crimen organizado, con el apoyo de organismos internacionales como la ONU, OEA y el SICA.

Tercero, ratificación de los tratados internacionales en el plano mundial, regional o centroamericano por parte de los países que están pendientes de hacerlo.

Cuarto elaboración, suscripción y ratificación de nuevos tratados de carácter centroamericano que establezcan un marco común para tratar temas y asuntos estratégicos como la extinción de dominio; el levantamiento del secreto bancario, profesional, militar, diplomático o de seguridad nacional; la protección de víctimas, testigos y otros intervinientes procesales; la intervención de comunicaciones, otras técnicas especiales de investigación; y cualquier otra institución o medida jurídica de avanzada adoptada de antemano por alguna ley nacional o tratado internacional.

Quinto, homogeneización o armonización de las leyes nacionales que puedan ser susceptibles o proclives a ello, como las leyes de extinción o privación del dominio de bienes de origen ilícito o injustificado.

Sexto, capacitación a los cuerpos policiales, fiscales, jueces y demás operadores del sistema de justicia, sobre el conocimiento y aplicación de los tratados internacionales, regionales, centroamericanos y leyes nacionales contra las diversas formas de criminalidad organizada.

Séptimo, la adopción de un Observatorio Centroamericano contra la delincuencia organizada, que se encargue del análisis permanente y sistemático de la aplicación práctica, eficiente y efectiva de la legislación contra el crimen organizado en la región y retroalimente al CEDEJU o la entidad que haga sus veces, para la actualización y perfeccionamiento continuos de dicha legislación.

Para desarrollar una estrategia como la esbozada, u otra similar pero que tenga como objetivo fortalecer y armonizar la legislación centroamericana contra el

crimen organizado, se requiere ante todo de una enorme voluntad política de los líderes de esta subregión. Probablemente esta condición sea la más difícil de conseguir porque cada Estado tiene sus propias prioridades e intereses. Sin embargo, el avance de las diversas formas de la delincuencia no convencional en América Central debería ser suficiente motivo para lograr esa voluntad, habida cuenta de que la delincuencia organizada no es solo un problema de seguridad pública, sino que afecta el desarrollo económico-social de cada nación y por eso se vuelve un obstáculo para el progreso de las naciones, que solo de manera armónica o integrada podrá ser superada en el área centroamericana.

Bibliografía

Libros

1. FESCOL (2011). Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, Hans Mathieu y Catalina Niño editores.
2. Andrade Sánchez, Eduardo (1997). *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado.* Consejo de la Judicatura Federal, Senado de la República, UNAM, México.
3. Martínez Ventura, Jaime (s.f). *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional.* Policy Paper No. 31, Fundación Friedrich Ebert en Colombia, FESCOL.

Conferencia

1. Zaffaroni, Raúl (2007). *Globalización y crimen organizado.* Conferencia de clausura de la primera conferencia mundial de derecho penal, organizada por la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP) en Guadalajara, Jalisco, México.

Periódicos

4. El Diario de Hoy (2011). *Más de 20 salvadoreños presos por drogas en Centroamérica,* El Salvador, 13 de febrero.

Páginas Web

1. http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/observec.a/cedeju-concepto.htm consultada el 30 de enero de 2011.
2. http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html
consultada el 30 de enero de 2011.
3. http://www.fescol.org.co/
consultada el 30 de enero de 2011.

Pandillas en Cataluña: El abordaje desde la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra*

Santiago Herrero Blanco

Recibido: marzo 30 de 2012
Aceptado: junio 6 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 97-130]

Resumen

En el año 2002 se detectó en Cataluña la presencia de pandillas que tenían su origen en grupos existentes en el continente americano, con los que mantenían comunicación y relaciones de dependencia. Desde entonces, ha aumentado progresivamente tanto el número de pandillas y de jóvenes involucrados en ellas, como la actividad delictiva vinculada a estos grupos. Los cuerpos policiales han seguido con atención la evolución de estos grupos, aunque el contexto social es radicalmente distinto y los niveles de actividad delictiva y de violencia no son equiparables a uno y otro lado del Atlántico. Este artículo pretende explicar cuál ha sido el abordaje del fenómeno durante este tiempo por parte de la Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra.

Palabras clave

Jóvenes, grupos, pandillas, violencia, policía, Cataluña

* Este trabajo ha sido ampliado y mejorado por el autor para los efectos de requerimientos editoriales inherentes en la revista "Policía y Seguridad Pública".

Abstract
In 2002, the presence of gangs was detected in Catalonia. The groups had their origins in bands from the American continent, with whom they maintained communication and dependency relationships. Since then, there has been steady increase both in the number of gangs and youth involved in them, as well as the level of criminal activity linked to these groups. The police corps have followed the evolution of these groups closely, although the social context is radically different and the levels of crime and violence are not comparable to the other side of the Atlantic. This article seeks to explain the Catalonia Government Troopers' approach to this phenomenon during this time.

Key Words
Youth, groups, gangs, violence, police, Catalonia

Gangs in Catalonia: The approach from the Catalonia government Police Troopers*

Santiago
Herrero Blanco

Received: march 30, 2012
Accepted: june 6, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 97-130]

* This paper has been expanded and worked on by the author in response to inherent editorial requirement in the "Police and Public Security" journal.

Introducción metodológica

Este artículo intenta resumir una parte del conocimiento acumulado durante la experiencia laboral del autor en el estudio del fenómeno de las pandillas durante los últimos ocho años.

El hecho de que la revista en que se publica sea de otro país y otro continente, ha hecho necesario incorporar un primer apartado de contexto para recopilar algunos de los datos más relevantes de los últimos años en tres niveles: demográfico, de modelo policial y de criminalidad. La mayor parte de estos datos han sido recopilados de estadísticas oficiales.

Los apartados principales del artículo, la evolución de los grupos, el abordaje policial y la mención a otros actores han sido incluidos a partir de la experiencia laboral del autor. En la redacción se ha intentado resumir los aspectos más relevantes de cada uno, completando con las referencias a investigadores o actores que, desde otros ámbitos, han abordado el fenómeno y han servido de referentes.

Por último se expresa la opinión, a título individual, sobre la situación actual y las perspectivas a futuro sobre el fenómeno.

1 - El contexto

La expansión de los fenómenos sociales se ve condicionada por el contexto específico del lugar en el que se reproducen. Por este motivo, y para entender parte de la evolución del fenómeno de las pandillas de origen americano en Cataluña, más algunas diferencias respecto al resto de España y a los grupos del continente americano, es fundamental explicar cuál es el contexto y el entorno social de Cataluña entre los años 2000 y 2011. En primer lugar, se verá la evolución demográfica de la última década, condicionada por la llegada de importantes flujos migratorios que han elevado el porcentaje de población inmigrante de menos del 2,90% en el año 2000, al 15,65% en el año 2012. También se explicará cómo de forma paralela a este cambio social, se producía un cambio importante relacionado con la seguridad: entre los años 1994 y 2008 se realizó el proceso de despliegue de la Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra (PG·ME), la policia autonòmica de Cataluña, en sustitución del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Por último y para completar el contexto, se presentarán algunos datos sobre delincuencia registrados en Cataluña durante este periodo.

1.1- La evolución de la población y el fenómeno migratorio en Cataluña entre el año 2001 y el año 2011

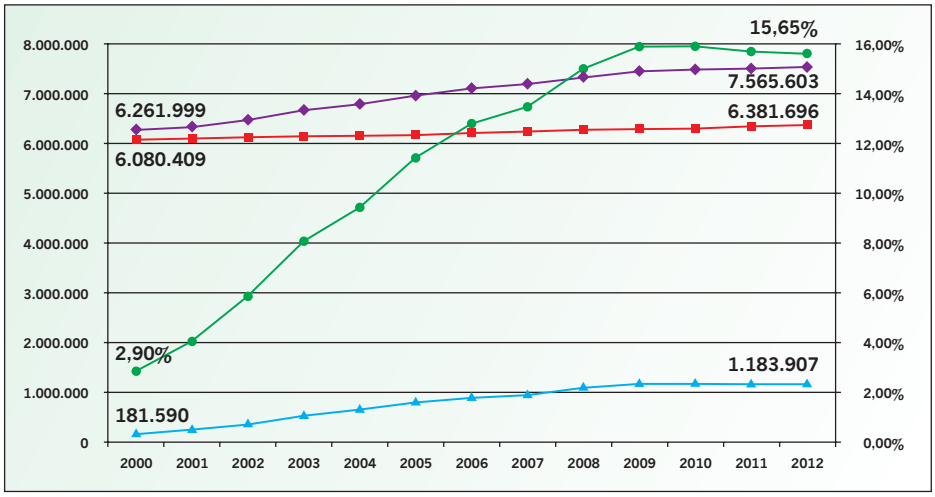
En 1987 el gobierno de la Generalitat de Catalunya lanzó la campaña "Som sis milions" ("Somos seis millones"), la que más allá de los objetivos políticos (Comas: 2008, 17), dejó en el subconsciente de la población catalana el número de personas que la formaban. Los datos de población de 1991 indican que la última década del siglo XX empezó con apenas 66,334 habitantes de nacionalidad extranjera censados, poco más del 1% del total (6,059,494). Este porcentaje era ligeramente inferior al del conjunto de España, 0,91% que equivalía a 353,367 personas de nacionalidad extranjera.

No fue hasta finales de esa década, y especialmente en la primera del siglo XXI, cuando Cataluña, al igual que el resto del Estado español, experimentó un fuerte

incremento demográfico. En el año 2000 la población catalana ya era de 6,261,999 habitantes, con un 2,90% de población extranjera. Con la llegada de la inmigración este porcentaje creció de manera ostensible hasta 2009, cuando se situó en el 15,91%, para estabilizarse, incluso con un ligero descenso. Los datos provisionales de población muestran que a principios de 2012, residían en Cataluña 7,565,603 habitantes, de los cuales 1,183,907 son extranjeros, que representan el 15,65%.

Es decir, mientras que en la década de 1991 a 2001 la población aumentó en poco más de 300,000 personas, en la década siguiente de 2001 a 2012, el incremento fue de casi 1,200,000 personas, de las cuales casi un millón corresponde a ciudadanas y ciudadanos extranjeros.

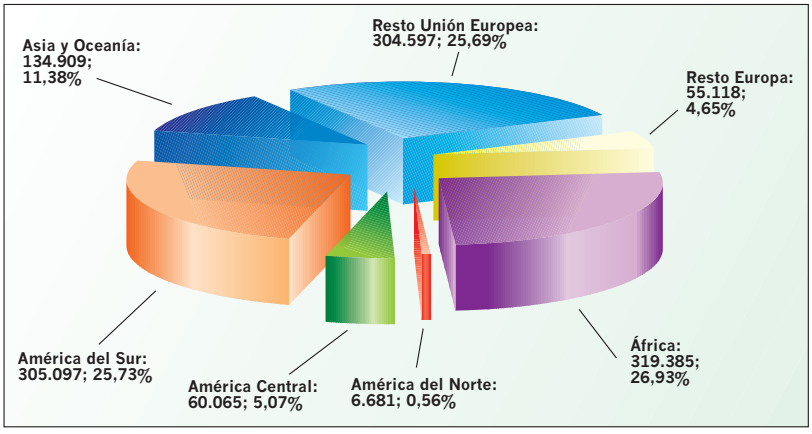
Gráfico 1
Evolución de la población de Cataluña 2000-2012



Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña. Padrón continuo. Año 2012, datos provisionales

No obstante, sería una falacia tratar a los extranjeros residentes en España como a un conjunto homogéneo. Existe una gran diversidad entre los contextos y los países de origen, las estrategias migratorias han sido diferentes, también han habido diversas oleadas migratorias y, no menos importante, cada vez es mayor el número de ciudadanas y ciudadanos nacidos en Cataluña de progenitores extranjeros.

Gráfico 2
Distribución de la población extranjera según su país de origen (2011)



Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña. Padrón continuo. Año 2011

Según los datos de enero de 2011, el continente que aporta un mayor número de ciudadanos extranjeros a Cataluña es el americano (371,843), especialmente de Sur América (305,097). El segundo grupo es el de los europeos (359,715), seguido de los africanos (321,452).

La distribución por países difiere sustancialmente, ya que el colectivo con mayor número de extranjeros en Cataluña es el marroquí, con 237,007 habitantes (casi el 20% de la población extranjera residente en Cataluña).

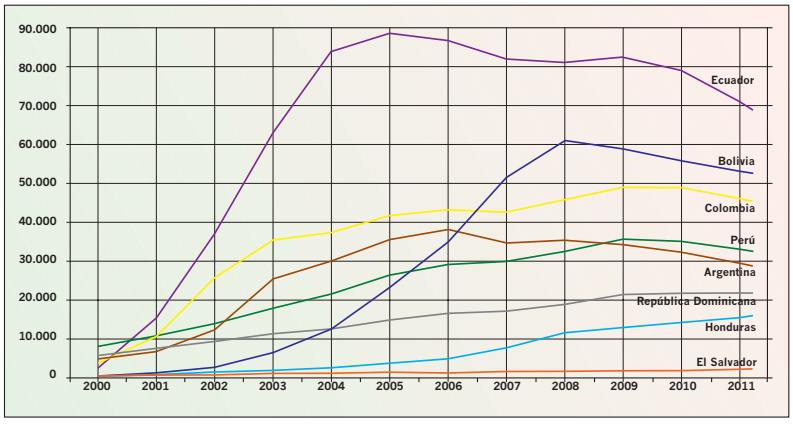
Cuadro 1
Primeras 10 nacionalidades de población extranjera en Cataluña (2011)

Nacionalidad	Población del país	% respecto al total de la	
		población extranjera	población
Marruecos	237,007	19,99%	3,14%
Rumanía	101,912	8,59%	1,35%
Ecuador	68,881	5,81%	0,91%
Bolivia	52,485	4,43%	0,70%
Italia	48,484	4,09%	0,64%
China	47,743	4,03%	0,63%
Colombia	45,474	3,83%	0,60%
Pakistán	43,056	3,63%	0,57%
Francia	33,683	2,84%	0,45%
Perú	32,577	2,75%	0,43%

Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña. Padrón continuo. Año 2011

Otro hecho que ha influido en la configuración demográfica es que las oleadas migratorias no han sido homogéneas. Como se puede observar en el gráfico 3, la llegada de personas ecuatorianas y argentinas se concentró especialmente en la primera mitad de la década, mientras que la llegada de bolivianos empezó unos años más tarde y se concentró hasta el año 2008. Por otra parte, mientras los colectivos más numerosos pierden población desde el 2008 (no solo por los retornos sino también, en algunos casos, por nacionalización), otros colectivos han seguido creciendo.

Gráfico 3
Evolución de la población de algunos países latinoamericanos en Cataluña, 2000-2011



Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña. Padrón continuo.

1.2 - Las competencias de seguridad en Cataluña

Los cambios en la composición social explicados anteriormente se han producido de manera paralela a un cambio en el sistema de seguridad de Cataluña. La Constitución española estableció en su artículo 149.1.29 que la seguridad pública era una competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pudieran crear policías en la forma que los respectivos Estatutos establecieran dentro del marco que dispusiera una Ley Orgánica. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 recogió en su artículo 13.1 esta posibilidad para crear una Policia Autonòmica. Para su creación, en 1983 se recuperó el cuerpo de Mossos d'Esquadra, heredero del cuerpo creado en 1719 y que, en su última etapa, había dependido de la Diputación provincial de Barcelona (Departament d'Interior, 2005:20), con unas primeras funciones genéricas de "protección de las personas y los bienes, el mantenimiento del orden público y de vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Generalitat" (artículo único de la Ley 19/1983, del 14 de julio, por la que se crea la Policia Autonòmica de la Generalitat de Catalunya).

En 1986 se aprueba la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que establece el marco de competencias para los tres niveles de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España:

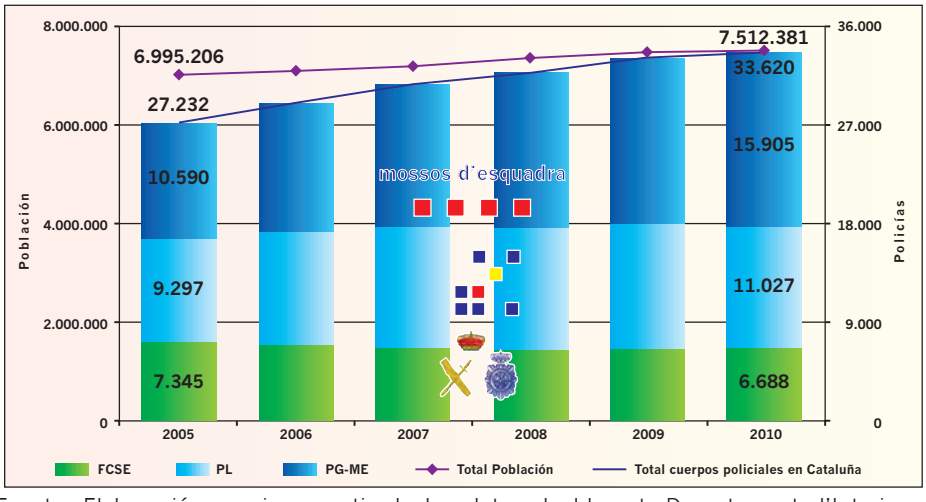
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE): el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.
- Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

En el año 1994 se establecen las bases para el futuro de la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra (PG-ME). Por una parte se aprueba una nueva ley que regula su funcionamiento, y por otra se inicia el despliegue territorial. La Junta de Seguridad de Cataluña, celebrada el 17 octubre de 1994, establece las bases del modelo policial de Cataluña y determina aquellas competencias que se reservan a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Departament d'Interior, 2003: 31). Las FCSE mantienen, entre otras, las siguientes funciones:

- Vigilancia de puertos y aeropuertos.
- Vigilancia y protección de edificios de la administración estatal.
- Conducción de presos y detenidos de ámbito supracomunitario.
- Control de entrada y salida del territorio estatal, régimen general de extranjería, extradición y expulsión; expedición del DNI y pasaporte.
- Delitos relacionados con la actividad terrorista.
- Falsificación de moneda.
- Tráfico de drogas y estupefacientes cometidos por grupos organizados y con efectos fuera del territorio de Cataluña.

La PG–ME asume todas las funciones no reservadas a las FCSE (Bas, 2009: 59). Este proceso es progresivo y año con año se fue realizando la sustitución en nuevas comarcas de la geografía catalana, hasta que en noviembre de 2008 se finaliza el proceso de sustitución.

Gráfico 4
Evolución de la población y de la policía en Cataluña (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Idescat, Departament d'Interior y Ministerio del Interior

Mapa 1
Despliegue territorial de la Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra

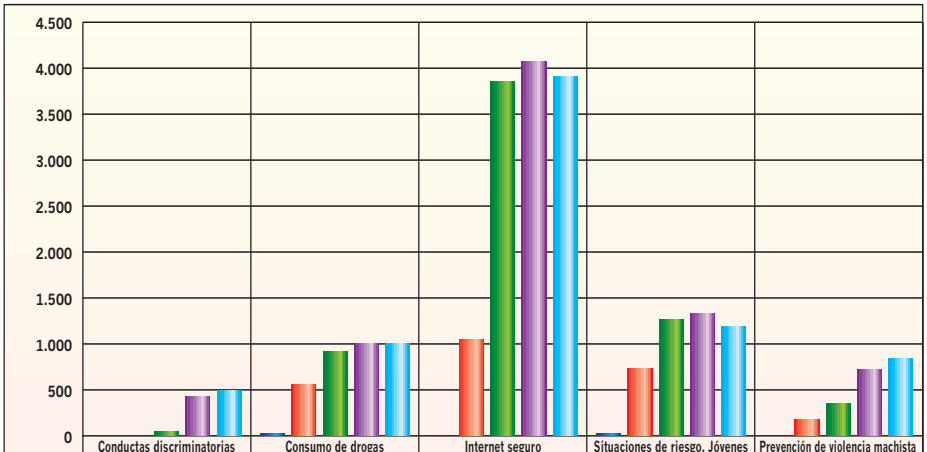


Fuente: Dirección General de Policía

Por lo tanto, a medida que la PG–ME ha ido creciendo y asumiendo competencias en nuevos territorios, se ha ido adaptando a la nueva sociedad cambiante. Entre los diferentes modelos de actuación policial, adoptados ha tenido un peso específico el modelo de policía comunitaria o de proximidad, poniendo el énfasis en que la mejor manera de combatir la delincuencia es la prevención. A lo largo de estos años, se han ido generando experiencias e iniciativas que se han consolidado como ejemplos de buenas prácticas en el tratamiento de la diversidad cultural.

El caso paradigmático son las Oficinas de Relación con la Comunidad (ORC). Se ubican en cada comisaría y su función es entrar en contacto con las diversas organizaciones y asociaciones presentes en su territorio (de comerciantes, de vecinos, de otros colectivos, centros de estudio, etc.). Por una parte, intentan detectar las necesidades sociales, prevenir posibles conflictos y anticipar la respuesta policial al desarrollo de posibles problemáticas sociales; y por otra, también acercan la policía a los diferentes colectivos, para facilitar que todos los y las ciudadanas puedan acceder a los servicios policiales. Este acercamiento consiste en explicar genéricamente las funciones policiales (y en algunos casos las competencias de cada uno de los diferentes cuerpos), pero también se realiza prevención en algunas cuestiones más concretas, explicando los riesgos de Internet, las drogas o las sectas en institutos; la prevención de la mutilación genital femenina; y los matrimonios forzados a algunos colectivos sociales en riesgo.

Gráfico 5
Presentaciones a la comunidad relacionadas con la prevención (2007-2011)



	Conductas discriminatorias	Consumo de drogas	Internet seguro	Situaciones de riesgo. Jóvenes	Prevención de violencia machista
2007		21	1	17	4
2008		553	1.049	739	179
2009	45	908	3.852	1.267	353
2010	424	1.001	4.073	1.327	725
2011	499	984	3.912	1.187	839

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de la Policía

1.3 - La evolución de los niveles de delincuencia en Cataluña

El Informe de seguridad pública de Cataluña, publicado anualmente por el Departamento del Interior, aporta desde 2004 datos sobre la delincuencia en Cataluña[1]. El valor de este documento es que recoge datos del registro policial como datos de victimización procedentes de la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña (ESPC), entre otros datos. No obstante, todavía no se ha conseguido establecer una metodología de trabajo que permita comparar y trabajar los datos de manera conjunta. Además, a causa del proceso de sustitución de cuerpos policiales explicado en el apartado anterior, y de la entrada en vigor del sistema estadístico de criminalidad, no se pueden estudiar largas series temporales sobre la criminalidad registrada[2].

Los datos de victimización muestran que entre 2004 y 2010 aumentó la prevalencia de incidentes delictivos en la población. Así, si en el año 2004 un 16,3% de las personas encuestadas recordaban haber sido víctimas de delitos, y un 5,0% haber sido víctimas de daños a sus bienes privados, en el año 2010 estos porcentajes habían aumentado hasta el 19,35 y el 6,5% respectivamente, datos que suponían un leve descenso respecto al año anterior.

La percepción subjetiva de seguridad, según datos de la ESPC, sobre una valoración de 0 a 10 se mantuvo estable del 2004 al 2009 entre el 6.0 y el 6.1, y en los dos últimos años osciló ligeramente con puntuaciones del 6.3 y del 6.2.

En cuanto a los datos de delincuencia, en el año 2010 la PG–ME y las policías locales catalanas[3] registraron en Cataluña 545,370 hechos delictivos, lo que supone una tasa de 72,6 hechos por cada 1,000 habitantes. Esto supone un leve descenso respecto al año anterior, en el que se conocieron 553,271 hechos penales. Hay que destacar que 259,233 de esos hechos (el 47,53%) fueron faltas penales. Además, las 10 tipologías que más hechos representan suman el 83,91% del total. La mayoría de estos actos ilícitos penales son realizados contra el patrimonio (los delitos y las faltas de hurto suponen casi el 40% del total). En comparación con el año anterior, los resultados descienden ligeramente, ya que en 2009 el total de ilícitos penales fue de 553,271, con una tasa de 74,01 hechos por cada 100,000 habitantes. Este descenso se confirma en los principales grupos de ilícitos (delitos y faltas contra las personas, y delitos y faltas contra el patrimonio)[4]. En Cataluña durante el año 2010 se realizaron 55,715 detenciones.

La percepción de la seguridad personal se ve condicionada también por la tasa de homicidios que existe en cada territorio. En Cataluña esta tasa se ha mantenido

1. El informe se puede consultar en la página web del Departament d'Interior: www.gencat.cat/interior > El Departament > Publicacions > Seguretat > Estudis i Enquestes > Informes de seguretat

2. El 1 de enero del 2008 entró en vigor el Sistema Estadístico de Criminalidad, que contiene las normas y la metodología para el registro y tratamiento de los datos de estadística policial registrada por el conjunto de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Ertzaintza, Policia foral de Navarra y Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra (Peña y Sánchez, 2009).

3. De las 212 policías locales que hay en Cataluña, 182 están conectadas en el sistema informático en el que se introducen los registros de hechos conocidos por la PG-ME. Estas policías locales cubren el 89,16% de la población catalana. Las que no están incorporadas al sistema, son las que no han firmado el convenio con la Generalitat de Catalunya en el que se comprometen a garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos de conexión y de introducción de información al sistema.

4. Esta tendencia al descenso de hechos delictivos se mantiene con los resultados de 2011 presentados por el consejero del Interior, Felip Puig, el 24 de enero de 2011. http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=135879&idioma=0&departament=38&canal=39

relativamente estable en los últimos años, oscilando entre 1 y 1,5 homicidios dolosos y asesinatos consumados por cada 100,000 habitantes. Esto supone que en ninguno de los 10 años precedentes se ha superado la cifra de 100 homicidios. La cifra más elevada fue en 2003 con 97 (sobre una población de 6,704,146 habitantes), y en 2010 con 98 (sobre una población de 7,512,381).

Pese a las diferencias en las tipificaciones de los hechos delictivos y en la manera de contabilizar los delitos, sobre la criminalidad en los estados europeos, el organismo de la Comisión Europea que recoge las estadísticas de los diferentes estados, EUROSTAT[5], en los últimos datos (del 2009) sitúan la tasa media de los países de la denominada UE-15[6] en 64,9 delitos por cada 1,000 habitantes; la mayoría de países están por encima de esa cantidad, y aunque España se sitúa con una tasa de 48,4 en 2011, países como Austria, Países Bajos, Alemania y Reino Unido tienen tasas de entre 70 y 80 ilícitos por cada 1,000 habitantes. Por lo tanto, aunque la tasa de hechos en Cataluña sea superior a la media europea, tampoco difiere demasiado del entorno europeo.

Estos datos se complementan con los de otras infracciones administrativas relacionados con la seguridad, básicamente portar armas u objetos peligrosos, y las relacionadas con el consumo o tenencia de drogas (vinculado con el autoconsumo ya que si está vinculado con el tráfico de estas sustancias se considera delito). En el año 2010 se registraron 42,601 denuncias por infracciones a esta normativa, un descenso significativo respecto de las 49,303 del año anterior.
Aunque se verá más adelante, los hechos relacionados con pandillas en 2010 fueron de 1,369 infracciones penales y administrativas (de las 587,971 contabilizadas en el registro policial). Entre estos, de los 98 homicidios cometidos en Cataluña en este año, 3 estuvieron relacionados con pandillas, aunque solo uno de ellos estuvo motivado por este fenómeno. Por último, de las 55,715 detenciones, 829 fueron de personas relacionadas con las bandas juveniles.

Hasta ahora no se ha evidenciado una relación entre la crisis económica, los índices de desempleo y los datos de criminalidad ya que, como se ha explicado, el registro policial muestra una tendencia a la reducción del número de hechos delictivos.

En lo que respecta a los presupuestos para la seguridad y policía, la evolución de los últimos años sigue condicionada por el despliegue de la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra. La incorporación de nuevas promociones de agentes, la adquisición de material necesario para dotarlos y la construcción de nuevas comisarías, justifica el aumento en el presupuesto del programa de seguridad ciudadana, y que el mismo no se reduzca hasta el año 2011 (en el que se produce un recorte en los salarios de los trabajadores públicos del 5% de la media). Donde sí se percibe con mayor claridad la reducción del presupuesto, es en la formación del personal de seguridad.

5. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
6. La UE-15 la constituyen los países que formaban parte de la Unión Europea antes de la ampliación a los países del Este de Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Cuadro 2
Presupuesto definitivo para los programas del Departament d'Interior
(miles de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Seguridad Ciudadana	701.690	790.569	878.544	949.620	930.408
Formación del personal de seguridad*	17.975	17.427	17.986	17.674	13.300

Fuente: Memorias del Departament d'Interior[7]
*También se incluye la formación de personal de seguridad no policial (bomberos, protección civil, etc.)

2 - La evolución de los grupos

Una vez situado el contexto, se aborda el fenómeno de las pandillas en Cataluña. En este apartado se explicará la llegada y la evolución de los grupos, teniendo en cuenta la relación con las diferentes oleadas migratorias, las dinámicas propias de los grupos y las relaciones con las administraciones públicas.

En la presentación de las pandillas, un primer bloque lo forman los primeros grupos que se crean en Cataluña: Latin Kings y Ñetas, vinculados al periodo de un mayor flujo migratorio originario de Ecuador. El segundo bloque está vinculado con el flujo migratorio procedente de la República Dominicana, y los grupos objeto de estudio serían, principalmente, Black Panthers y Trinitarios. El tercer bloque estará dedicado a la Mara Salvatrucha y Barrio 18, que son los últimos en consolidarse. Después de describir los grupos, su formación, características y evolución, se hablará de los miembros, aportando algunos elementos comunes a los jóvenes que se incorporan a estas agrupaciones. Por último, se hará un repaso de ciertos datos del registro policial sobre la incidencia de estos grupos y la actividad delictiva asociada, datos que no pueden ser tomados de manera científica y rigurosa como absolutos, como se explicará más adelante. A lo largo de todo el apartado, se expondrán similitudes y diferencias entre los grupos presentes en Cataluña y sus homónimos en el continente americano.

2.1 - La llegada de los grupos a Cataluña

Los primeros informes policiales que hay en Cataluña sobre este tipo de grupos datan de finales del año 2002 y principios del 2003. Estos informes, elaborados por Guardia Urbana de Barcelona, la Unidad de Menores de Mossos d'Esquadra y la Policía Local de l'Hospitalet de Llobregat, informan sobre la presencia de Latin Kings en diversos puntos de la ciudad de Barcelona y de l'Hospitalet de Llobregat. Los primeros integrantes de los grupos son originarios de Ecuador, en clara vinculación con el proceso migratorio explicado anteriormente. En ese periodo también se tiene conocimiento de la presencia de otros grupos minoritarios (Rancutas, Masters, Vatos Locos), que acaban desapareciendo o se integran en alguno de los grupos mayoritarios. Desde un principio se observa la circunstancia de que, aunque mayoritariamente son originarios de Ecuador, también se integran jóvenes de otras nacionalidades. Las dinámicas grupales no se asemejan tanto a las que siguen los grupos en los Estados Unidos, sino que siguen patrones de conducta similares a los existentes en Ecuador, motivo por el cual se reproduce la rivalidad entre Latin Kings y Ñetas.

7. Las memorias del Departament d'Interior se pueden consultar en la página web: www.gencat.cat/interior > El Departament > Publicacions > Memòries

En el año 2004, el Ayuntamiento de Barcelona encarga al Consorcio Instituto de Infancia y Mundo Urbano (CIIMU) un informe para conocer la realidad de estos jóvenes. El director de este estudio fue Carles Feixa, antropólogo de la Universidad de Lleida y con una amplia experiencia en el estudio de grupos juveniles, especialmente, aunque no solo, en España y México. Durante el año que dura la investigación se produce un acercamiento hacia los jóvenes, no solo por parte del equipo que realiza la investigación, sino también por parte de otras instituciones como el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, o el mismo Ayuntamiento de Barcelona.

En este proceso son importantes dos elementos. Por un lado, se redirige la mirada de los miembros de Latin Kings y de Ñetas hacia los Estados Unidos, para hacerles ver que originariamente los grupos no son rivales de manera que pierde sentido la justificación histórica de la rivalidad entre ambos. Por otro lado, se pone sobre la mesa la posibilidad de que ambos grupos evolucionen hacia la integración y se constituyan en asociaciones legalmente reconocidas. Este paso es importante, ya que no solo pretendía darles una visibilidad, sino que también tenía como objetivo que los miembros que se incorporaran a las asociaciones renunciaran de manera explícita a la utilización de la violencia como pauta de comportamiento. El camino no fue fácil, como lo demuestra el hecho de que aunque la voluntad de seguir este proceso se hizo pública en noviembre de 2005[8], las asociaciones no se inscribieron hasta 2006 y 2007[9]. Actualmente el papel y la actividad que tienen ambas asociaciones son prácticamente nulos, pese a que inicialmente cada una de las organizaciones tenía unos doscientos miembros[10]. Las personas que lideraron este cambio de actitud dentro de los grupos tenían un peso específico y ocupaban lugares de liderazgo. Esto aseguró una fuerte influencia para el cambio y que aquellos que eran reticentes a la institucionalización y al abandono de la violencia, pese a que eran mayoría, acataran la decisión de los líderes.

Por lo tanto este proceso tuvo efectos positivos, ya que si bien es cierto que se siguieron produciendo algunos incidentes entre miembros de ambos grupos, los niveles de violencia se redujeron. Además, la percepción pública, especialmente la generada por los medios de comunicación, cambió de manera radical. Si hasta aquel momento solo se había hablado de los grupos en sentido negativo, a partir de entonces aparecieron retratos de dinámicas grupales positivas. Por último, otro efecto positivo aunque finalmente tampoco tuvo mayor incidencia, fue que los jóvenes que se integraban a los grupos tenían la alternativa de pertenecer al grupo que apostaba por la violencia, o a aquél que estaba en contra de ella.

Como se ha dicho, la mayoría de miembros de los grupos no veían con buenos ojos este proceso y con el paso del tiempo, se fueron produciendo algunas escisiones y relevos en el liderazgo, lo que provocó que la incidencia que tenían las asociaciones dentro de Latin Kings y Ñetas haya sido cada vez menor.

---

8. Esta voluntad se explicitó en las jornadas en que se presentaban los resultados de la investigación y que posteriormente fueron publicados (Feixa, 2006).

9. La Organización cultural de Reyes y Reinas Latinos de Catalunya se inscribió en el registro de entidades del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya el 31 de julio de 2006 y la Asociación sociocultural, deportiva y musical de Ñetas lo hizo el 15 de marzo de 2007.

10. "Los Latin Kings de Cataluña se presentan en Sociedad como organización cultural", El País, 14 de septiembre de 2006. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2006/09/14/actualidad/1158184801_850215.html Los grupos comparecieron en la sesión n.º 11.1, ordinaria, de la Comisión sobre las Políticas de Juventud. Se puede consultar la transcripción de la sesión en el diario de sesiones del Parlament de Catalunya, disponible en internet en la dirección: *http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/08c325.pdf* .

El período de tiempo en el que los grupos con ascendente ecuatoriano reducen su actividad, coincide con el período de mayor llegada de personas de la República Dominicana. Poco a poco se empiezan a establecer nuevos grupos, con una fuerte presencia de jóvenes dominicanos que perciben el debilitamiento de Latin Kings y de Ñetas e intentan obtener su reconocimiento. En este caso, el grupo mayoritario es el de los Black Panther (que no tienen nada que ver con el movimiento por los derechos civiles de los Estados Unidos). Este grupo consigue integrar no solo a sus propios miembros, sino también a otros grupos minoritarios que se reúnen con ellos y actúan de manera conjunta, aun sin renunciar a sus símbolos de identidad propia. Estos grupos son los Forty-two (42), Forty-eight (48) y Bloods. En el resto del Estado español, los grupos de dominicanos mayoritarios son los Dominican Don't Play (DDP) y los Trinitarios. Estos otros dos grupos tardan más en llegar a Cataluña, y aun en 2011 el grupo de DDP en Cataluña puede considerarse minoritario.

La última oleada de grupos en consolidarse son los que encuentran sus referentes en Centroamérica. Aunque en el año 2004 apareció un pequeño grupo de unos 15 jóvenes que se presentaban como Mara Salvatrucha, no se considera que tuvieran vínculos directos con la pandilla originaria, y el grupo se desintegró después de la detención de varios de sus miembros. Desde el año 2006 se empieza a detectar la presencia de nuevos grupos que se identifican con la Mara Salvatrucha (MS-13) y con Barrio 18. A diferencia del grupo aparecido en el año 2004, algunos de los miembros de las clicas que se forman sí tienen experiencia previa en estas pandillas, algunos en El Salvador y otros en Honduras (como se ha visto anteriormente, la nacionalidad centroamericana con más presencia en Cataluña). La composición de estos dos grupos es bastante más heterogénea por lo que a las nacionalidades de sus miembros se refiere.

La asociación entre grupos y nacionalidades es peligrosa por los riesgos de estigmatización que conlleva. Además, con el paso del tiempo los grupos son cada vez más heterogéneos e incorporan cada vez a jóvenes de otras nacionalidades. No obstante, no se puede obviar que cuando aparecieron los grupos con vinculación al Ecuador y a República Dominicana, la mayor parte de los jóvenes eran de estas nacionalidades. Esta relación no ha sido tan intensa en los grupos vinculados con Centroamérica.[11].

Por lo tanto, aunque inicialmente se redujeron los hechos violentos entre Latin Kings y Ñetas, aumentaron tanto los incidentes internos de cada uno de ellos, como los relacionados con las otras pandillas que poco a poco iban apareciendo.

Además de estos grandes grupos, con el paso del tiempo han ido apareciendo otras pandillas consideradas de menor importancia, bien sea porque no se han expandido territorialmente, porque no se han mantenido a lo largo del tiempo e, incluso, en algunos casos porque ni siquiera se ha llegado a constatar su existencia. En la primera de estas categorías se pueden encontrar grupos que han nacido como escisión de algún grupo mayoritario, o bien que han surgido como imitación del modelo pero que no han querido o no han conseguido ampliar su número de

11. De los miembros relacionados en Cataluña con Barrio 18, el 54% son hondureños, el 18% ecuatorianos, el 3,5% salvadoreños, el 3,5% españoles y el resto de otros países mayoritariamente latinoamericanos. Respecto a los miembros relacionados con la MS-13 hay una mayor diversidad, y encontramos un 28,3% de ecuatorianos, un 17% de bolivianos, un 12% de españoles y de peruanos, un 8% de hondureños, un 4% de salvadoreños y el resto de otros países mayoritariamente latinoamericanos.

integrantes. Después hay un segundo caso que sería el inverso, ya que algunos grupos que se han formado, siendo conscientes de sus propias limitaciones o bien se han disuelto, o bien se han incorporado (de manera individual o colectiva) a alguno de los grupos mayoritarios. Una tercera categoría la formarían aquellos grupos de los que únicamente se ha tenido una información poco relevante y sobre los que no ha llegado a confirmarse su existencia.

2.2 - Grupos presentes y número de miembros

Aunque el nivel de riesgo del fenómeno de pandillas depende de muchos factores, la cuantificación del número de personas que son miembros, o se encuentran en relación con los grupos es un indicador sobre la importancia que tienen.

No se pueden ofrecer datos que reflejen de manera fiel y rigurosa la evolución y el crecimiento de los grupos en Cataluña. El principal motivo es que hasta pasados unos años desde que se tuvo constancia de la aparición de las bandas, las unidades especializadas no empezaron a tener la capacidad para contabilizar a los miembros que podían formar parte de las pandillas en el conjunto de Cataluña. Además, teniendo en cuenta que, según el ordenamiento jurídico vigente, la pertenencia a este tipo de grupos no constituye ningún ilícito, tampoco tenía una argumentación jurídica la creación de bases de datos específicas en las que se asociara una persona a un grupo en concreto.

Por lo tanto, aunque las cifras siempre han reflejado estimaciones, éstas han aumentado su fiabilidad con el tiempo. En un primer momento, el cálculo se realizaba por medio de la detección y constatación de capítulos (denominación que algunas bandas utilizan para definir a sus subgrupos), y la presencia de grupos constatada a partir de diligencias policiales, informaciones y detección de pintadas y grafitis. También las comunicaciones en foros y comunidades de Internet aportaban cierta información. Pero, como se ha comentado, el salto cualitativo se da con la creación de unidades especializadas que permitieron realizar un mayor trabajo sobre el terreno, detectando los puntos de reunión y, con el paso del tiempo, contactando también a los grupos. Aun así, ha habido siempre una cierta dificultad de contabilización también relacionado con la problemática para establecer con claridad el nivel de pertenencia al grupo de cada joven. Más allá de las identificaciones en grupo y de función de las personas, la manera más fiable para detectar su pertenencia la establecían las propias membresías de las bandas, así como otra documentación que podía ser intervenida, o las comunicaciones a través de las redes sociales.

En estos momentos, en Cataluña, hay detectadas unas quince bandas o pandillas, con una gran heterogeneidad entre ellas. Las mayoritarias, Latin Kings y Ñetas, con muchos capítulos o pueblos, congregarían a dos terceras partes del conjunto de miembros. Del resto, algunas apenas están formadas por quince o veinte miembros, y otras tendrán entre 100 y 200.

Las últimas estimaciones calculan que en Cataluña habría entre 3,500 y 4,000 jóvenes vinculados a bandas o pandillas. La amplitud de la horquilla se debe a que, como se ha explicado, en muchos casos es difícil determinar el grado de implicación que esta vinculación representa, ya que en estos datos se contabilizan desde jóvenes que han realizado un primer acercamiento, pero que posiblemente desistirán en su incorporación al grupo, hasta miembros que tienen una larga trayectoria de implicación y membresía en los grupos. También es difícil determinar

hasta qué punto una persona que no ha sido detectada dentro del grupo durante un largo periodo de tiempo, se ha desvinculado o no de su banda o pandilla.

En Cataluña todavía no se ha realizado un gran estudio cuantitativo que haya podido constatar qué motivaciones o factores inciden en el ingreso de los jóvenes a las pandillas. No obstante, tanto los estudios etnográficos cualitativos (Feixa, 2006, Porzio, 2009) como la experiencia de los agentes policiales[12], permiten ver que las motivaciones o factores presentes en la literatura científica, sistematizada por Howell[13] (1998), son: desorganización social, presencia de bandas en el barrio, barreras o falta de oportunidades sociales y económicas, falta de capital social, desorganización familiar, falta de modelo parental, problemas en la escuela, socialización en la calle, miembros de bandas en la escuela, etc. En el resto del Estado español, los factores también serían similares, tal y como lo recoge Pozo (2009)[14].

2.3 Características de los grupos y de sus miembros

El perfil de los miembros de estos grupos no varía demasiado del existente en otros países. En su gran mayoría son jóvenes de entre 12 y 25 años de edad. Puntualmente, se ha identificado a algún joven que era incluso menor de esta edad. También se tiene constancia, con más frecuencia, de la pertenencia de personas que superan los 25 años. También son mayoritariamente varones, aunque el papel de las chicas varía en función del grupo: desde algún grupo o capítulo formado exclusivamente por mujeres, hasta grupos que consideran que las mujeres no pueden ser miembros del grupo, aunque se relacionen con los chicos que sí lo son. Como se ha comentado, aunque mayoritariamente son jóvenes de América Latina, la incorporación de españoles y de personas de otras nacionalidades es cada vez más frecuente. También aparecen grupos formados por personas de otros orígenes imitando el modelo o las pautas de comportamiento. Finalmente, se pueden encontrar dentro de los grupos jóvenes de todos los ámbitos y estratos sociales.

Pese a que en los primeros años de formación y crecimiento de los grupos muchos jóvenes eran emigrantes de países donde existían estas bandas o pandillas, esos jóvenes no necesariamente habían formado parte de estos grupos en sus países de origen. A lo largo de estos años, también se han detectado tanto jóvenes que habían pertenecido a pandillas en sus países de origen y habían aprovechado el proceso migratorio para abandonar los grupos, como otros que no habían querido o tenido la necesidad de formar parte de los grupos en sus lugares de origen y que, una vez en Cataluña, sí habían dado ese paso.

Para fomentar la identidad, cohesión y disciplina del grupo, la mayoría de bandas y pandillas acostumbran tener una serie de elementos que fomentan el sentimiento de pertenencia entre sus miembros. El primer conjunto de elementos son la identificación con un nombre, unos colores, emblemas y saludos que representan en tatuajes, pintadas, ropas, con gestos, etc. La estructura de los grupos es

12. Aunque la policía conozca los motivos por los que algunos jóvenes se involucran en los grupos, raramente esta información queda plasmada o reflejada por escrito, y tampoco se recoge de manera sistematizada.

13. http://www.ojjdp.gov/jjbulletin/9808/chart.html

14. Los factores encontrados por Pozo (2009: 269) son: Búsqueda de afecto, estructuración y disciplina; Sentido de pertenencia y compromiso; Necesidad de reconocimiento y poder, compañerismo; Sentimiento de aumento de autoestima y estatus; Búsqueda de un lugar donde ser aceptado; Necesidad de seguridad física y protección, y tradición familiar.

jerárquica, en unos casos más piramidal y en otros más asamblearia, pero siempre con figuras de líderes y responsables de algunos ámbitos de funcionamiento del grupo (no necesariamente vinculados a actividades delictivas). La membresía de los grupos tiene un gran dinamismo; por un lado en la base, donde muchos jóvenes que se acercan no acaban de completar el proceso de incorporación, y por otro por los cambios de liderazgo que se van produciendo. Muchos de los grupos tienen una literatura propia, que incluye tanto la historia y los elementos que identifican al grupo, como las normas de conducta e incluso el régimen disciplinario. Mantienen una actividad periódica con reuniones en las que el ritualismo o formalismo (saludos, parlamentos, etc.) está muy presente, y donde debaten, tanto cuestiones de régimen interno del grupo como revisiones sobre el aprendizaje de su literatura, o el abono de cuotas. Además de la comunicación propia de las reuniones, los grupos mantienen una gran actividad en Internet a través de las redes sociales.

La característica que hace que estos grupos merezcan la atención policial es su vinculación con actividades delictivas, y el hecho de que incorporen la violencia entre sus pautas de comportamiento, como se verá en el siguiente apartado. Además, estos grupos se diferencian de otros que ya habían existido en Cataluña por una mayor durabilidad o permanencia en el tiempo, motivada por sus estructuras y la capacidad para sustituir a los líderes a medida que estos dejan el grupo, además de los vínculos internacionales que mantienen. Esta transnacionalidad viene dada porque, como se ha visto, cada uno de estos grupos se ha generado tomando como referente a una pandilla ya existente que, a su vez, ya tenía vínculos internacionales. Entre los aspectos que estos grupos han reproducido encontramos normas, pautas de comportamiento, identificación con símbolos, etc.

Pero otra cuestión que han reproducido son las rivalidades con otras pandillas. Este sería el caso del antagonismo entre Latin Kings y Ñetas, entre DDP y Trinitarios, y entre MS-13 y Barrio 18. No obstante, hay que matizar que estas rivalidades no han llegado a tener la intensidad que tienen en otros contextos. En el primer caso (Latin Kings y Ñetas), como ya se ha explicado, el proceso de institucionalización y el hecho de que en Nueva York no existiera esta rivalidad, ha ayudado a rebajar los niveles de tensión entre ambos grupos (pese a que siempre se han seguido produciendo acciones violentas entre unos y otros). Respecto a las otras rivalidades tampoco han producido, hasta la fecha, incidentes especialmente graves, en este caso debido a que los grupos rivales han aparecido en poblaciones distintas y han tenido pocos puntos de coincidencia y, por tanto, pocas oportunidades para entrar en conflicto. Es precisamente el hecho de que los grupos se encuentren en un mismo espacio lo que ha motivado y originado que nuevas rivalidades aparecieran en el contexto catalán.

2.4 Hechos delictivos

Como se ha explicado, la vinculación con actividades delictivas es lo que motiva a que la policía realice un seguimiento y tenga especial interés en el fenómeno de las bandas o pandillas.

Tanto la violencia como la actividad delictiva de los grupos se podrían dividir en tres categorías:

- Intragrupal: Es aquella que se produce entre los miembros de un mismo grupo y que incluye tanto la motivada por rivalidades internas y luchas de poder, como la relacionada con los procesos de incorporación de nuevos

miembros o la disciplina interna.
- Intergrupal: Es la que se produce entre grupos diferentes.
- Extragrupal: Es aquella en la que intervienen como víctimas (y en el caso de peleas también como autores) personas ajenas a las bandas o pandillas.

Aunque a efectos de responsabilidad penal las diferencias entre unos y otros tipos de violencia o actividad delictiva serían nulas, a los efectos de actuación policial preventiva esta diferenciación sí que es necesaria, ya que en muchos casos los hechos de que son víctimas miembros de las bandas pueden llegar a motivar efectos de acción-reacción, y así generar espirales de violencia.

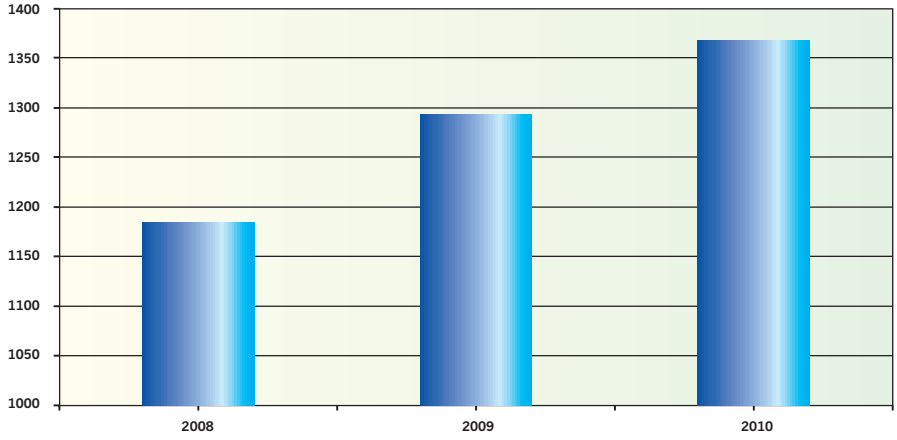
Además, se ha detectado que existe un efecto de vasos comunicantes entre la violencia intragrupal y la intergrupal, ya que cuando los grupos están menos cohesionados y tienen rivalidades internas, la violencia de ese grupo respecto a otros baja y, al contrario, las rivalidades entre diferentes grupos aumentan cuando estos están más cohesionados.

A la hora de contabilizar los delitos relacionados con los grupos, existe el dilema de decidir qué se considera delito de bandas. Las dos tendencias son contabilizar los delitos relacionados con, y los motivados por las bandas (Ehrensaft and Spergel, 1991). Queda claro que la violencia intragrupal e intergrupal formaría parte de los hechos motivados por las bandas. La dificultad radica en determinar qué parte de la violencia o delincuencia extragrupal está motivada, o únicamente relacionada, con las bandas. Algunos casos pueden ser más claros que otros. Un pandillero imputado con un delito de conducción bajo los efectos del alcohol es algo que se podría atribuir a un hecho particular e individual (estaría únicamente relacionado con los grupos). Si el pandillero comete un robo, el hecho se debería considerar si fue:

- ✓ motivado por los grupos, si el objetivo era obtener un beneficio para la banda o pandilla, o
- ✓ relacionado con los grupos, si el objetivo era obtener un beneficio propio.

Ante esta dificultad para determinar la vinculación a hechos delictivos, la contabilización de los hechos y las detenciones por parte de la PG-ME se ha realizado sobre los hechos relacionados con las bandas, y únicamente en lo relativo a víctimas mortales se ha podido diferenciar entre las motivadas y las relacionadas con estos grupos juveniles.

Gráfico 6
Infracciones penales y administrativas relacionadas con bandas juveniles violentas en Cataluña



Fuente: Dirección General de Policia

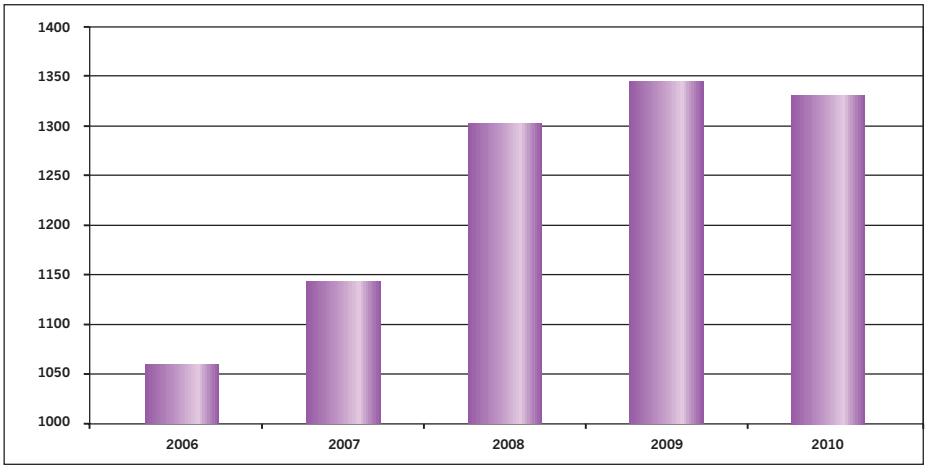
Si se tienen en cuenta los datos aportados en el apartado 1.3, se observa como la incidencia de los hechos conocidos relacionados con bandas y pandillas en el conjunto de la delincuencia de Cataluña es mínimo (1,369 hechos sobre casi 600,000 infracciones penales y administrativas). Esta incidencia es mayor en relación a las víctimas mortales, aunque sin llegar a un porcentaje alarmante.

Cuadro 3
Víctimas mortales en hechos en los que han intervenido miembros de bandas juveniles violentas

	Relacionados	Motivados	Total
2008	2	2	69
2009	5	2	85
2010	3	1	98

Fuente: Dirección General de Policia

Gráfico 7
Detenciones de miembros de bandas juveniles violentas en Cataluñ



Fuente: Dirección General de Policia

La incidencia es un tanto mayor en las detenciones (829 sobre 55,715), posiblemente a causa de que buena parte de los hechos son delitos y faltas contra las personas. Estos tipo de ilícitos tienen índices de resolución más elevados. Además, en una buena parte de los ilícitos cometidos por miembros de pandillas las víctimas conocen a los autores, cosa que facilita su identificación y detención.

Teniendo en cuenta los vínculos internacionales ya comentados y la actividad delictiva organizada de los grupos en otros países, es un riesgo claro la posibilidad de que estos grupos acaben involucrándose en actividades de delincuencia organizada. Afortunadamente, hasta el momento este riesgo no se ha materializado. Como se ha comentado, las actividades delictivas han sido más de carácter individual, y aquellas realizadas en grupo han sido, principalmente, relacionadas con peleas. No obstante sí se ha detectado que algunos miembros de los grupos, de manera individual o incluso grupal, realizan algunos actos más próximos a la delincuencia organizada, sin que de momento, se generalice al resto del grupo ni al conjunto de las pandillas.

3. El abordaje policial

La Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra ha abordado el fenómeno de las pandillas de manera diferente a la de otros grupos juveniles ya existentes en Cataluña, y para diferenciar estas bandas o pandillas de otros grupos, se acuñó el concepto de *nuevos grupos juveniles organizados y violentos* (NGJOV). A continuación se explica el proceso de definición de este concepto, y se revisan cuáles han sido las estructuras policiales implicadas en el seguimiento de estos grupos y la perspectiva sobre el abordaje policial a este fenómeno. Finalmente se exponen algunos ejemplos de actuación frente a estos grupos.

3.1 - Definición de un concepto

Las características y especificidades de este tipo de pandillas, algunas ya explicadas, las hace sustancialmente diferentes a otros grupos juveniles anteriormente existentes en Cataluña. En la revisión de la literatura anglosajona existe el concepto de *gang*, aunque precisamente uno de los debates que siempre aparecen al hablar sobre este fenómeno es qué se entiende por *gang* (Esbensen: 2012). La traducción natural al castellano y al catalán del término *gang* sería el de banda. No obstante, se entendió desde un primer momento que si se utilizaba la palabra *banda* para referirse a este tipo de grupos podría generar confusiones y asimilaciones a otros colectivos delincuenciales, o a grupos ya existentes de manera previa.

En un principio se utilizó la definición de *gang* (el concepto más utilizado en el contexto norteamericano) dada por James C. Howell (1997): Una *banda juvenil* que se concibe como una asociación autoformada por iguales con las siguientes características:

- Un nombre de banda y una simbología identificables.
- Un liderazgo identificable.
- Un territorio geográfico.
- Un patrón de reuniones regular.
- Acciones colectivas para llevar a cabo actividades ilegales.

A esta definición se añaden dos de las características utilizadas por Malcolm W. Klein (2000: 14)[15]:

- La permanencia en el tiempo.
- Un cierto grado de estructura y organización.

Otra de las definiciones tomadas como referencia es la del grupo Eurogang[16], que dice que "una banda callejera es cualquier grupo juvenil orientado a la calle, duradero, en cuya identidad propia se incluye la participación en actividades ilícitas"[17] (Klein, 2007: 18).

Ambas definiciones incorporan el hecho que parte de la identidad grupal se conforma por la comisión de hechos delictivos. Esta no era una característica propia de los grupos formados en Cataluña a principios de los 2000, y entendemos que todavía no lo es hoy en día para la mayoría de los grupos ya que, aunque la violencia y la comisión de hechos ilícitos sí que está presente en estos grupos (en unos más que en otros), todavía no es uno de los elementos que conformen su identidad como colectivo.

Partiendo de los elementos que componen a las dos definiciones, y teniendo en cuenta que el contexto no es el estadounidense sino el catalán, nuestro concepto se fue perfilando hasta llegar al de *nuevos grupos juveniles organizados y violentos*

15. Los cinco tipos de gangs son: tradicional, neotradicional, comprimido, colectivo y especializado. Las características utilizadas son: si tienen subgrupos, el número de miembros, la edad, la permanencia en el tiempo, la territorialidad y la versatilidad para cometer delitos.

16. La información sobre el proyecto Eurogang se puede encontrar en http://www.umsl.edu/ccj/eurogang/euroganghome.html

17. A street gang is any durable, street-oriented youth group whose own identity includes involvement in illegal activity.

(NGJOV). Con esta definición se intentan resumir y concretar los siguientes aspectos:

- *Grupos juveniles*. Muchas veces llamados también *bandas* o *pandillas*. El concepto de grupo es bastante amplio como para incorporar las diferentes magnitudes que pueden adoptar, desde los más grandes con centenares de miembros, hasta los subgrupos u otras agrupaciones más minoritarias con decenas de integrantes. Implica la identificación con un nombre de grupo e incluso con el de un subgrupo (capítulo, pueblo, clica, etc.), y con una simbología (emblemas, gestos, colores, tatuajes, grafitos, expresiones, etc.). Con el concepto *juvenil* se quiere incorporar las dos vertientes legales de mayores y menores de edad.
- *Organizados*. Tienen una estructura interna definida y jerarquizada que varía en función de los grupos. Esta estructura se refuerza con una normativa interna que normalmente está asociada a la disciplina grupal. También tienen la figura de un jefe o líder, que da indicaciones que se deben obedecer. Mantienen reuniones periódicas, normalmente en espacios públicos. Tienden a hacerse ver y notar en determinados espacios públicos y zonas de ocio.
- *Violentos*. Los jóvenes acostumbran tener una actitud violenta respecto a las personas que amenazan su integridad, la del grupo o la de sus compañeros. Acostumbran tener disputas con miembros de otros grupos, personas de su entorno más inmediato o, incluso, personas de su mismo grupo con quienes entran en conflicto.
- *Nuevos.* Estos grupos recientemente aparecidos adoptan los modelos de comportamiento de las llamadas *pandillas* en América Latina y los Estados Unidos de América. Tienen una falta, casi absoluta, de un trasfondo o motivación ideológica, y esto los diferencia de otros grupos juveniles violentos ya existentes, como los grupos de extrema derecha y extrema izquierda.

De estas características, la violencia ejercida por los grupos es lo que hace que las fuerzas y cuerpos de seguridad hayan de destinar parte de sus recursos a conocerlos. El objetivo de este conocimiento debe ser, en todo momento, el ayudar a prevenir que se cometan nuevos hechos delictivos (sean o no violentos) y esclarecer aquellos ilícitos que ya se hayan producido.

En España, estos grupos han sido popularmente conocidos como *bandas latinas*, ya que mayoritariamente los grupos estaban formados por jóvenes de países latinoamericanos. Entendemos que este concepto es inexacto, ya que aunque sí es cierto que la mayoría de jóvenes tienen el mismo origen, con el paso del tiempo se incorporan a los grupos jóvenes de otras nacionalidades y orígenes, e incluso se llegan a formar grupos en los que no hay ningún latinoamericano. Mantener el concepto *banda latina* podría motivar a que acaben apareciendo otras bandas: asiáticas, subsaharianas, magrebís, etc. Además, no hay que olvidar que el modelo que siguen estas pandillas es el de las *street gangs* de los Estados Unidos, por lo tanto, siguen un modelo norteamericano y no latinoamericano. En consecuencia, aunque el concepto *banda latina* es popular puede generar un gran efecto estigmatizador y generar equívocos, tanto sobre aquellas personas que forman parte de los grupos como sobre otras que por seguir una determinada estética o por tener una cierta apariencia física, puedan acabar siendo etiquetadas como pertenecientes a una *banda latina*.

3.2 - Estructuras y unidades implicadas

La aparición de pandillas en Cataluña se produce en un momento en que la Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra todavía no había asumido las competencias de seguridad ciudadana en la ciudad de Barcelona (asumidas en noviembre del año 2005). A finales del 2002 y principios del 2003 ya se había realizado un despliegue de la PG-ME en la segunda ciudad catalana más habitada, l'Hospitalet de Llobregat. Además, la PG-ME sí tenía las competencias relacionadas con la protección de menores de edad.

En la intervención sobre pandillas podríamos definir cuatro niveles: unidades no especializadas, unidades especializadas de ámbito regional, unidades centrales especializadas, unidades de análisis.

Las primeras unidades en entrar en contacto con los grupos, como es lógico, han sido las unidades no especializadas en pandillas. Estas unidades son las encargadas del patrullaje, las investigaciones, la recepción de denuncias, etc., y entre sus actuaciones diarias se encuentran con situaciones en las que han intervenido jóvenes vinculados a pandillas. En los primeros años después de la aparición de las pandillas, la falta de desarrollo en la estructura de la PG–ME causaba que gran parte del peso del tratamiento de pandillas se centrara en estas unidades. Esto ha provocado que en algunas comisarías se haya alcanzado un gran conocimiento sobre estos grupos, por las inquietudes y profesionalidad de algunos agentes. Con el paso del tiempo y la implantación de unidades especializadas (que se comentarán más adelante), estas unidades han tenido un canal de comunicación para transmitir la información relevante relacionada con las pandillas, así como para recibir apoyo en la intervención, actuación e investigación con estos grupos. También se ha intentado que los agentes destinados a aquellas comisarías que presentan mayor incidencia de este fenómeno, tuvieran acceso a la formación o la documentación para identificar a estos grupos. Hasta ahora, los hechos relacionados con pandillas han tenido poco peso en el total de la actividad delictiva, por lo tanto no ha sido necesaria la redistribución de efectivos hacia determinadas comisarías por la aparición de estos grupos. Además las pandillas han aparecido, principalmente, en los núcleos urbanos más poblados en que se concentran más efectivos policiales.

En el año 2002, en la estructura de la Dirección General de Policía existía el Área Central de Análisis Estratégico, que contaba entre sus funciones "el tratamiento y análisis de aquella información de carácter estratégica referida a toda actividad que pueda poner en peligro el ejercicio individual o colectivo de libertades, la seguridad de las personas, la paz o la cohesión social"[18]. Cuando el director general de Seguridad Ciudadana recibió los informes comentados anteriormente, decidió encargar al Área que ampliara la información relativa a estos grupos de reciente aparición. Desde aquel momento y hasta la actualidad se ha realizado parte del seguimiento de los grupos desde el ámbito del análisis estratégico, primero desde aquella Área Central de Análisis Estratégico y más tarde (hasta la actualidad), desde el Gabinete de Seguridad del Departamento del Interior. Este trabajo se ha basado en la *Intelligence-Led Policing* (la policía guiada por el conocimiento), la que como define Ratcliffe, primaría el análisis y la inteligencia por sobre el

18. Art. n.º 29.2.a) del Decreto 19/2002, 22 de enero, de reestructuración parcial de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, n.º 3565, de 31/01/2002.

delito, evolucionando hacia una "filosofía de gestión que pone un mayor énfasis en el compartimiento de información, la colaboración y las soluciones estratégicas contra la criminalidad, tanto a escala local como regional." (Ratcliffe, 2008). Por lo tanto el conocimiento ha sido la base para intentar plantear un abordaje del fenómeno de las pandillas (que se explicará en el siguiente punto), entendiendo que se incluiría tanto la adquisición como la difusión del conocimiento sobre los grupos, interpretando e intentando ver las variaciones del fenómeno en los diversos lugares y contextos en que se da.

No fue hasta el año 2005 cuando se creó la primera unidad operativa con dedicación exclusiva a la intervención sobre pandillas. La ubicación escogida dentro de la estructura de la organización criminal fue el Área Técnica de Seguridad Ciudadana, dentro de la Comisaría General Territorial. La ubicación de esta unidad indicaba, en parte, la filosofía con que se intentaba abordar a las pandillas, ya que no estaba en la Comisaría General de Investigación Criminal, destinada, como su nombre indica, a la investigación de aquellos fenómenos delictivos de mayor incidencia o más repercusión criminal. Los resultados de la creación de esta unidad se materializaron de manera rápida, ya que en poco tiempo se pudo tener una idea más concreta sobre la presencia territorial de los grupos. Desde esta unidad especializada es desde donde se han centralizado los datos sobre las estimaciones del número de grupos, miembros y hechos ilícitos relacionados, además de dar apoyo al resto de unidades policiales que lo han requerido, ya sea en labores de seguridad ciudadana o de investigación de delitos.

En el año 2009 se crearon los primeros grupos policiales de ámbito regional destinados al seguimiento de las pandillas. Inicialmente, se crearon en siete de las nueve regiones policiales[19] (ya que en dos de ellas la presencia de bandas era mínima o nula), que se incorporaron en las llamadas Unidades Regionales de Proximidad y Atención Ciudadana. Los cometidos seguían estando enfocados en la prevención, intentando conocer de la manera más exacta posible, la realidad de las bandas y pandillas en cada territorio para poder adecuar la intervención, según cada momento, a las circunstancias y los contextos de cada grupo o subgrupo. La coordinación de estas unidades regionales se realizó desde los servicios centrales, que recopilaban y redistribuían la información tanto entre estas unidades especializadas como al resto de la organización policial. Por supuesto, estas unidades también ofrecían el apoyo técnico y la información necesaria al resto de unidades de las comisarías, en sus respectivas regiones policiales.

En el último año esta estructura ha sufrido dos cambios destacables. En julio de 2011 se presentó una unidad especializada de prevención y control de estos grupos, que se ubicaba dependiente de la Coordinación de Servicios Operativos. Este cambio supuso una reorganización, ya que se integraron en ella la mayoría de las personas que hasta entonces habían estado trabajando desde el Gabinete de Seguridad y la unidad central. De esta unidad dependía la coordinación de las unidades regionales. Esta estructura cambió nuevamente en noviembre de 2011, con la aprobación del decreto 415/2011, que en el artículo 21 atribuyó al Área Central de Investigación-Personas, de la División de Investigación Criminal, la "investigación de los delitos que afecten a la vida o salud de las personas y aquellas actividades delictivas realizadas por grupos juveniles". Con este cambio

19. Las regiones policiales Pirineu Occidental i Terres de l'Ebre (ver mapa 1) fueron las dos en las que inicialmente no se crearon estas unidades. La mayor presencia de efectivos coincidió con las tres regiones metropolitanas (en las que también se concentra la mayor cantidad de miembros de pandillas).

desapareció la unidad presentada en 2011 y parte de sus integrantes pasaron a esta área de investigación. En el momento actual siguen en funcionamiento los tres niveles especializados, aunque con dependencias diversas: el Área Central de Investigación-Personas, las Unidades Regionales de Proximidad y Atención al Ciudadano, y el Gabinete de Seguridad.

3.3. Perspectiva sobre el abordaje

Hay dos factores clave en la manera como se ha abordado en fenómeno de las pandillas por parte de la PG–ME hasta principios del 2012. El primero ha sido la detección de los grupos en un momento embrionario, cuando todavía no se habían establecido, de manera que se ha podido intervenir a medida que iban creciendo y se ha podido estudiar con mayor detalle su evolución. El segundo, como se ha explicado anteriormente, ha sido la coincidencia de esta evolución y expansión, paralela al cambio demográfico y social, con el crecimiento de la organización policial, lo que ha permitido una mayor permeabilidad y adaptación a estas nuevas realidades. Ambos factores han permitido que una buena parte del abordaje se lleve a cabo desde el ámbito del análisis basado en la *Intelligence-Led Policing*. Para obtener este conocimiento se han utilizado, como es lógico, tanto fuentes internas como externas. Poco a poco se ha ido elaborando un conocimiento y un discurso propio, adaptado a nuestra propia realidad y a nuestro propio contexto, y finalmente es este conocimiento el que se ha intentado transmitir, nuevamente, tanto de manera interna como externa.

Cuando aparecieron las primeras informaciones sobre las pandillas (en concreto sobre Latin Kings) se observó que por un lado la mayor parte de la información provenía de los Estados Unidos y, por otro lado, que había una gran diferencia entre la información que ofrecían estos grupos de sí mismos y la percepción que había por parte de la policía, de los medios de comunicación y la sociedad en general. Esto llevó a seguir profundizando y localizar una gran cantidad de literatura científica de investigación social, criminológica, antropológica, etc., que existía en aquel país sobre las *gangs*. No obstante faltaba un eslabón en la cadena, ya que las pandillas no llegaron a España a través de los Estados Unidos sino a través de los flujos migratorios de América Latina. Por este motivo el foco de atención se redirigió hacia Ecuador, en concreto hacia la ciudad de Guayaquil de la que provenían la mayor parte de los jóvenes que formaban parte de los grupos en Barcelona. A través del profesor Eduard Vinyamata se entró en contacto y surgió la posibilidad de realizar un viaje a Ecuador, donde tres miembros de la PG-ME pudieron conocer de primera mano la realidad del fenómeno de las pandillas en esta ciudad.

Además, la colaboración con académicos que han seguido, investigado y trabajado con estos jóvenes de pandillas en Cataluña ha permitido complementar la visión policial con el punto de vista académico, y con los resultados de las investigaciones realizadas con estas pandillas (Feixa et al. 2006, 2008, 2011; Giliberti, 2007; Porzio, 2009; Romaní et al. 2009). Además, desde el año 2006 se ha podido participar en reuniones y conferencias del grupo Eurogang[20], del que forman parte prestigiosos investigadores académicos americanos y europeos.

Uno de los primeros objetivos fue la concreción del objeto de estudio, y se consideró básico elaborar un concepto que identificara este tipo de grupos, que

20. En Oñati, España, en el año 2006; en Hillerod, Dinamarca, en el año 2011, y en Estocolmo, Suecia, en el año 2012.

los diferenciara de otros grupos existentes. Además, vista la popularidad que había alcanzado el término *banda latina* también se hacía necesario desarrollar una definición técnica para evitar los efectos estigmatizadores, que podían generar confusión y un sobredimensionamiento de la magnitud real del fenómeno. Se partió del concepto *bandas juveniles organizadas*, para acabar en el de *nuevos grupos juveniles organizados y violentos*, explicado anteriormente.

Otro de los elementos claves ha sido identificar los falsos mitos que rodean al fenómeno de las pandillas, tanto aquellos que son comunes al mismo en todos los países (que está formado solo son jóvenes, que no se pueden salir del grupo, etc.) (Arciaga: 2012), como algunos otros que tienen características locales.

Fuertemente vinculado a los dos elementos anteriores, otro elemento clave ha sido detectar y visibilizar las similitudes y diferencias respecto a otros contextos.

También la facilidad o dificultad para acceder a armas de fuego, la existencia de redes de distribución o menudeo de drogas, o la confianza de la sociedad en el sistema de justicia pueden incidir, respectivamente en la menor violencia de los grupos en España, en una mayor o menor implicación en delitos vinculados al tráfico de drogas, o en una menor justificación para dinámicas de acción-reacción como respuesta a las agresiones sufridas por otras personas.

Más allá de este conocimiento teórico o del fenómeno en su conjunto, también se ha ido recopilando información más práctica y de utilidad para el trabajo de las unidades operativas encargadas de interactuar en el día a día con estos grupos, por ejemplo, las maneras de identificarlos (símbolos, colores, ropas, collares, etc.), la historia de cada grupo en sus contextos de origen así como la formación en Cataluña y su ubicación geográfica. Especialmente importantes son las interacciones y relaciones entre los diversos grupos, alianzas y rivalidades (que no siempre son permanentes, en algunos casos han variado a lo largo del tiempo). Lógicamente, debido a la labor policial, también se ha investigado la vinculación entre los grupos y la actividad delictiva de sus miembros. Por último, ha sido clave decidir las estrategias de intervención más adecuadas, combinando la prevención de los hechos delictivos, la represión de aquellos que ya se han llegado a cometer, y la supresión interviniendo en el conjunto del grupo cuando esta actividad delictiva se ha hecho al amparo y en beneficio de todo el grupo y no de manera individual. En estas estrategias hay que tener en cuenta las intervenciones con otros actores (como se explicará más adelante), así como el conocimiento específico que de los grupos tienen, tanto estos otros actores, como el que hay desde el ámbito académico.

Una buena parte de este conocimiento práctico y operativo ha sido obtenido directamente a través de los grupos; en ocasiones a través de la información fruto de las operaciones policiales, ya sea por documentación o material intervenido, como a partir de las declaraciones en sede policial tanto de miembros de los grupos como de víctimas o testigos. En otros casos la información ha provenido del trabajo de establecer canales de diálogo entre la policía y estos grupos, especialmente sus líderes, y que se explicará más adelante.

Con todo el conjunto del conocimiento adquirido (tanto el más teórico como el más operativo) se ha ido elaborando el discurso propio sobre este fenómeno grupal. Este discurso se ha basado en dos premisas, aplicables tanto al estadio inicial cuando las pandillas acababan de aparecer, como al actual en que, aunque ya asentadas,

todavía son desconocidas para buena parte de la sociedad y para una parte de los actores implicados. La primera premisa ha sido que había que *educar la mirada* de aquellas personas que pudieran tener relación con estos grupos, de manera que, habiendo incorporado elementos que permitan una rápida identificación de la presencia de estos grupos, sería más fácil realizar una estrategia de intervención preventiva. La segunda ha sido que había que estar *alertados pero no alarmados*; el estado de alerta implica que hay alguna situación potencialmente peligrosa que hay que vigilar, o sobre la cual hay que prestar atención; la alarma, en cambio, implica que ya se ha dado alguna acción frente a la cual hay que reaccionar. La mera presencia de bandas y pandillas, teniendo en cuenta los antecedentes en otros países, supone un potencial riesgo hacia el futuro, por lo tanto reclama atención. Ahora bien, los hechos delictivos cometidos hasta ahora (incluyendo asesinatos) todavía no hacen necesario que la reacción se base en una alarma.

Dentro de esta fase de elaboración del discurso se ha tenido en cuenta cuál era la percepción social de las pandillas, en gran parte modelada por los medios de comunicación. En este sentido se han intentado rebatir los falsos mitos ya mencionados que se relacionaban con las pandillas. También se ha remarcado, en cada momento, cuáles eran las diferencias del fenómeno en cada contexto, con el objetivo de evitar que por analogía se atribuyera a la situación en Cataluña un riesgo mayor del real. Como se verá más adelante, la percepción de la situación en cada momento ha sido transmitida a los medios de comunicación interesados en seguir este fenómeno.

En este sentido se ha tratado de ponderar de la manera más equilibrada posible, los aspectos positivos y negativos de la aparición de estos grupos. Una de las principales motivaciones detectadas entre los jóvenes para su incorporación a los grupos, es la necesidad de cubrir necesidades afectivas que otros entornos no podían llenar. En este sentido, las pandillas han ayudado a muchos jóvenes a superar situaciones personales o familiares complicadas. Pero no hay que olvidar que en ocasiones las dinámicas grupales implican la violencia y la comisión de actos ilícitos, y que son estas las dinámicas negativas que hay que atajar y combatir.

Todo el conocimiento adquirido sobre los grupos se ha intentado difundir a la mayor cantidad de destinatarios, tanto internamente dentro de la propia organización policial, como externos, ya sea en instituciones públicas o a agentes privados.

Dentro de la estructura policial cabe diferenciar dos niveles de difusión. En primer lugar, para los responsables del Departament d'Interior y los mandos policiales se han elaborado informes de carácter estratégico, con propuestas sobre cómo abordar el fenómeno, informes de situación periódicos e informes de valoración a partir de hechos puntuales. El segundo nivel es el operativo, cuyos destinatarios han sido los agentes y los mandos intermedios, para los cuales la información proporcionada ha sido especialmente vinculada a las características de los grupos y a cómo identificarlos, información que se presenta través de actividades formativas, charlas, reuniones e incluso con la publicación de una guía para la identificación visual de estos grupos. Además se colabora puntualmente, dando apoyo técnico a las investigaciones.

Fuera de la organización policial se han realizado multitud de jornadas de formación, charlas, etc., tanto a personas que buscaban información básica de las pandillas, como a aquellas que ya habían trabajado o realizado intervenciones con esos grupos desde sus respectivos ámbitos de actuación, y que buscaban

otras opiniones, líneas de intervención conjunta o una explicación sobre el trabajo realizado por la policía. Algunos de estos actores se verán más adelante.

3.4. Algunos ejemplos de actuación

Como se ha explicado, la intervención se ha basado en tres ejes:

- La prevención: intentar evitar la comisión de hechos delictivos y de conductas violentas, así como la incorporación de nuevos jóvenes a los grupos, y ayudar a salir a aquellos que lo desean.
- La reacción: ante la comisión de hechos delictivos, dar la respuesta adecuada para identificar a los autores y ponerlos a disposición judicial.
- La supresión: en los casos extremos en que los hechos delictivos no son imputables a actuaciones individuales sino al conjunto de los miembros de un grupo, el objetivo ha de ser la desarticulación del grupo, evitando que nuevos miembros tomen el relevo de la actividad delictiva.

Uno de los elementos principales de las pandillas es la cohesión grupal, que se refuerza cuando se percibe una agresión externa. Esta ha sido una premisa que se ha tenido en cuenta en las actuaciones reactivas: ante hechos delictivos individuales, y considerando que el mero hecho de ser parte de una pandilla no supone ningún acto ilícito en el Código penal español, la membresía o proximidad de una persona a la pandilla ya no es relevante. Por lo tanto en tales casos individuales, aunque la pertenencia o la relación aparecieran durante los procesos judiciales, se presenta como de una manera accesoria, objetivando al máximo la participación en el hecho delictivo, individualizándolo y sin relacionarlo con los grupos o pandillas de que pudiera formar parte el imputado.

Algunas de las reformas recientes en la normativa penal española pueden tener efecto o aplicación al fenómeno de las pandillas, si bien no han sido consecuencia de la aparición de estos grupos. No obstante, en Cataluña o no se han aplicado o todavía no se han aplicado de tal manera que se pueda valorar su efectividad[21].

Ahora bien, en aquellos casos en los que la relación del hecho delictivo con las pandillas es clara, sí que se hacía constar de manera explícita, individualizando también las conductas delictivas intentando que fuera explícito que la actuación judicial no iba enfocada a atacar al grupo, sino a las conductas delictivas vinculadas a la pandilla.

Tanto las actuaciones reactivas como de supresión siguen las líneas de investigación marcadas, en parte, por la legislación vigente, y que a grandes rasgos no difieren de las actuaciones policiales realizadas en relación a otros hechos delictivos. Por

21. En diciembre del año 2006, mediante la Ley orgánica 8/2006 se reformó la Ley orgánica 5/2000 de la responsabilidad penal de los menores, estableciendo las razones para imponer la medida de internamiento en régimen cerrado (la más severa de las previstas), cuando "los hechos tipificados como delito se cometan en grupo o el menor perteneciere o actuare al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades". Esta reforma está ampliamente comentada por Díaz (2007). En el año 2010, mediante la Ley orgánica 5/2010 se reformó la Ley orgánica 15/1995 del Código penal, estableciendo nuevos tipos delictivos que incluían las organizaciones criminales y los grupos criminales. La exposición de motivos de la reforma es suficientemente explícita sobre las razones para la incorporación de estos nuevos tipos penales: "El devenir de los pronunciamientos jurisprudenciales ha demostrado la incapacidad del actual delito de asociación ilícita para responder adecuadamente a los diferentes supuestos de agrupaciones u organizaciones criminales."

lo tanto, quizás la visión más novedosa la aportan las actuaciones del ámbito preventivo.

En la prevención, la acción más básica y elemental, que ya se ha mencionado brevemente con anterioridad, está relacionada con la detección de los grupos. Para facilitar esta detección se han realizado multitud de actividades formativas tanto a través del Institut de Seguretat Pública de Catalunya, como a través de algunas comisarías que han solicitado estas actividades o sesiones formativas. Además, en el año 2010, siguiendo algunos ejemplos del continente americano[22] se elaboró una guía de identificación visual, que está disponible para los agentes de la PG–ME a través de la intranet, donde pueden encontrar un folleto con información sobre los principales grupos presentes en Cataluña.

Como se ha explicado antes, otra de las vías de intervención ha sido el establecimiento de canales de comunicación entre las pandillas y los agentes especializados en su seguimiento. Aunque la mayoría de los grupos tienen entre sus códigos de conducta no hablar con la policía, y más allá de los informadores policiales, se ha intentado que entre los miembros de los grupos y los agentes exista una cierta relación de confianza, basada en el conocimiento y el reconocimiento. Esta línea de intervención intenta que, a través del diálogo, los miembros de los grupos conozcan la realidad del sistema penal en Cataluña, demostrando que es un sistema que funciona y que no hace necesario que los jóvenes se tomen la justicia por su propia mano, en cuyo caso las instituciones reaccionarán tanto hacia las víctimas como a los victimarios.

De la misma manera que el policía explica el marco en el que se mueve, también hace ver a los jóvenes que conoce sus normas y que respeta aquellas que no contravienen la legalidad vigente. El objetivo es que los jóvenes se sientan reconocidos como miembros de los grupos, y que no por el mero hecho de serlo se les identifique o catalogue como delincuentes. Como contrapartida, se busca que reconozcan a la policía como tal y recurran a ella cuando sean víctimas de hechos delictivos. El planteamiento es ambicioso y la intervención no se puede considerar como generalizada en todos los grupos y todos los territorios, pero en algunos casos ya ha dado resultados positivos. La casuística de estos contactos es diversa y muchas veces los mismos grupos los buscan con interés, facilitando información sobre estructuras y miembros de los grupos rivales, e inclusive se ha tenido conocimiento de la previsión de acciones violentas. En estos casos, una de las premisas básicas para trabajar con este tipo de información es ser consciente del riesgo que en cada momento puede correr la persona que la ha facilitado. En la medida de lo posible, se ha intentado que las acciones policiales tengan o aparenten tener alguna justificación, o alguna aleatoriedad. Por ejemplo, si se tiene información de que un grupo quiere atacar a otro reunido en algún espacio público, puede bastar con que alguna patrulla uniformada pase por el lugar para prevenir las acciones violentas. En otros casos, si un grupo ha sufrido una agresión, el mero hecho de contactar a las víctimas o sus líderes sirve también para avisarle al grupo que la policía estará alerta sobre las posibles represalias que pudieran tomar sobre los agresores, e incluso puede servir para intentar rebajar el nivel de tensión que se haya generado.

22. New Jersey Office or the Attorney General – Juvenile Justice Commission. Gang Awareness Guide. Recognize the Signs. http://www.nj.gov/oag/gang-signs-bro.pdf Quickguide to gangs – National Alliance of Gang Investigator's Associations http://www.ecgia.org/files/FlipBook-NAGIA-042809.pdf

La incorporación de un joven a una pandilla supone su entrada a una situación de riesgo. En este sentido, otra de las estrategias de intervención ha sido el apoyo a jóvenes para que no ingresaran o para que se salieran de los grupos[23]. Uno de los mitos sobre los grupos es que la pertenencia es vitalicia, y que una vez se forma parte del grupo ya no se puede salir nunca. Esta afirmación habría que relativizarla, pues la facilidad para entrar o salir de los grupos acaba dependiendo de factores como la figura del líder del "capítulo" o "clica", y de la posición que el joven en cuestión haya llegado a tener dentro del grupo. El hecho de que en una intervención el agente especialista simplemente diga que está a disposición de los jóvenes para ayudarles puede bastar para que, si algún joven quiere salir, se dirija a él para solicitar este apoyo. Aunque no existe una metodología de actuación, el hecho de que el policía hable con el líder, de que busque el apoyo de la familia o de los servicios sociales, o que aconseje al joven a que realice un abandono progresivo del grupo son actuaciones que en algún momento han resultado exitosas. En cuanto a las estrategias para disuadir a jóvenes de entrar a los grupos, las más efectivas consisten en mostrar los efectos negativos de los grupos, especialmente poniendo ejemplos de jóvenes que han sufrido lesiones graves por su vinculación con ellos, o de jóvenes que han acabado en prisión por su participación en hechos delictivos. Lamentablemente la situación tampoco es idílica, y en Cataluña ya se han producido hechos delictivos graves motivados por el deseo de algún joven de abandonar su pandilla.

4. Otros actores implicados

Teniendo en cuenta que la policía es uno de los actores del sistema penal, es lógico que parte de las instituciones con las que se relaciona sean la judicatura y la fiscalía, así como los servicios relacionados con el cumplimiento de condenas, tanto penitenciarios como de medio abierto. Desde la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra se parte de la convicción de que aunque el fenómeno de las pandillas tenga repercusiones de hechos ilícitos, las motivaciones y los factores que llevan a los grupos a presentar estas conductas tienen una fuerte base social, y para intervenir sobre ellos hay otros actores que deben tener un papel más importante incluso que el de la policía. Por tal motivo se ha buscado colaborar con otras instituciones, en muchos casos de distintos ámbitoss administrativos (municipales o estatales) no solo policiales, sino también con los servicios sociales, la educación y la esfera académica, todos ellos tanto en el ámbito catalán como el estatal o internacional.

Por último y teniendo en cuenta la repercusión mediática del fenómeno, también se hará una breve mención de cómo se han abordado las relaciones con los medios de comunicación en relación a este fenómeno. A continuación se explican algunas experiencias con los servicios de justicia, centros educativos y medios de comunicación.

4.1. Servicios de justicia

La relación con esos servicios en el tema de los grupos se ha dado a un nivel más individual, a partir de la necesidad que algunos jueces y fiscales presentaron para obtener un conocimiento más profundo sobre este fenómeno a partir de algún caso en concreto en que debían intervenir. No obstante, miembros de la PG-ME

23. Este tipo de actuaciones policiales no quedan registradas de la misma manera que las vinculadas con hechos delictivos concretos, por lo tanto su análisis y explotación estadística no es posible, y no se pueden cuantificar con detalle.

han realizado sesiones de formación tanto en la Escuela Judicial como en el Centro de Estudios Jurídicos como cursos de capacitación para jueces y fiscales.

No hay que olvidar que el fenómeno de pandillas también se acaba reproduciendo en el entorno penitenciario y de justicia juvenil. Por este motivo, también ha sido importante la relación con esos servicios y se han realizado múltiples cursos de formación en el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departamento de Justicia de la Generalitat, tanto a técnicos de prisiones como a psicólogos, orientadores y educadores, en el rubro de mayores de edad y de menores. Esta formación tiene el doble objetivo de detectar la presencia de bandas y pandillas en prisión, y de aportar elementos de conocimiento que puedan llegar a facilitar la reinserción o reorientación de sus miembros, finalidad también del sistema penal.

4.2. Centros de educación

El primer incidente que motivó un *boom* mediático sobre las bandas en Cataluña fue el homicidio del joven Ronny Tapias, que se produjo a la salida de un instituto de enseñanza secundaria. Es, quizás, uno de los ejemplos más claros de la vinculación directa o indirecta que los centros de estudio (colegios, escuelas e institutos) tienen en la actividad de las bandas y pandillas. Además, es lógico que esto sea así, ya que en España la escolarización es obligatoria hasta los 16 años y en muchos casos, la incorporación a estos grupos se realiza antes de esta edad.

Es complicado para los propios centros reconocer que pueda existir alguna problemática en sus perímetros, pues esto incide en las matriculaciones futuras y la reputación del centro. Pero no es menos cierto que es necesario detectar y reconocer la existencia de estos grupos de manera que se pueda realizar una labor preventiva para evitar, tanto la incorporación a los grupos, como la vinculación a actividades delictivas en la medida de las posibilidades que cada centro tiene.

En este sentido, la colaboración policial con los centros de estudio se ha concretado tanto en sesiones formativas al personal docente, como en asesoramiento y determinación de líneas de actuación e intervención conjunta frente a casos concretos. También se ha formalizado un protocolo de intervención conjunta basado en prevenir la victimización de los jóvenes, a través del cual se establecen los mecanismos de comunicación y coordinación en aquellos casos en que el personal de los centros educativos detectan situaciones de riesgo por la posible pertenencia de algún alumno a este tipo de grupos, y que prevé tanto actuaciones preventivas (para evitar la victimización de los menores) como formativas (para capacitar al profesorado en la detección de estos grupos).

4.3. Medios de comunicación

En la sociedad de la información en que vivimos, los medios de comunicación tienen un papel fundamental a la hora de configurar cómo la ciudadanía percibe determinados fenómenos. Al intentar explicar el fenómeno, ha sido frecuente en los medios recurrir a la policía por información sobre las bandas y pandillas. La estrategia de la PG–ME al respecto ha sido ofrecer una doble vía de información. Por un lado, la información sobre hechos delictivos concretos se realizaba por la misma vía que cualquier otro hecho delictivo, es decir, a partir de la información que entregaban las unidades que habían actuado en cada hecho en concreto. Por otro lado, cuando la información era referente al fenómeno en conjunto o bien a

la situación genérica, la comunicación la centralizaban en los especialistas en el ámbito del análisis.

Es esta comunicación especializada la que se ha utilizado para difundir el conocimiento expuesto anteriormente, intentando dar un mensaje equilibrado, explicando las diferencias entre el fenómeno en Cataluña y en los diferentes países americanos, y aprovechando para desmontar los falsos mitos referentes a las bandas.

Muchos medios de comunicación venían con la intención de saber cuántos eran los miembros de los grupos, cómo se identifican y dónde se podían encontrar. Esta información, que es útil y necesaria para aquellos profesionales dedicados a la intervención con los grupos, puede ser negativa y perjudicial expuesta claramente a la opinión pública, ya que puede aumentar la percepción de inseguridad, generar estereotipos, motivar falsas identificaciones de los grupos, y por añadidura refuerza el sentimiento grupal de algunas de las pandillas que se sientan identificadas, a la vez que hace que reduzcan la utilización de sus elementos identificativos. Aportar estas explicaciones a los periodistas encargados de cubrir las noticias sobre bandas no ha evitado que aparecieran en los medios de comunicación catalanes mapas de presencias y cuantificaciones, aunque también, en muchos casos, los periodistas han comprendido el mensaje, han evitado la información que podría ser sensacionalista y han realizado explicaciones para ayudar a entender el contexto.

5. La situación actual y perspectivas de futuro

Los últimos procesos de reestructuración de la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra han introducido cambios en las unidades encargadas de abordar el fenómeno de las bandas y pandillas, poniendo un peso específico en la investigación de hechos delictivos. Habrá que esperar un cierto tiempo para ver cómo se desarrolla esta nueva línea de actuación y cómo se coordina con la labor preventiva ya existente.

Esta reestructuración se ha dado en un momento en que se producía un cambio en la tendencia de las dinámicas de algunos grupos, pasando de disputas por rivalidades internas, a que, si los grupos estaban más unidos internamente, se generaban más disputas intergrupales. Por lo tanto, habrá que tener en cuenta estos elementos a la hora de valorar y comparar ambas líneas de actuación.

La situación económica en Cataluña y España no es halagüeña: la crisis afecta a la población de manera severa. Los flujos de migración se han estancado e incluso se ha reducido levemente el número de población extranjera. Ya se produce un cambio en el perfil de los jóvenes que se incorporan a tales grupos, pues si bien en un principio eran sobre todo jóvenes migrantes, llegados a España junto con sus padres o por procesos de reagrupación, cada vez ha sido más frecuente la incorporación de jóvenes españoles. La situación actual fomentará una creciente incorporación de jóvenes que no han tenido conocimiento de las dinámicas de los grupos en otros países, sino únicamente en España. Esto puede generar que la evolución de los grupos en Cataluña y España siga un camino menos condicionado por las influencias de otros países y adquiera una dinámica propia, caracterizada por unos niveles de violencia menos elevados que en el continente americano (debido a una mayor dificultad de acceso a las armas de fuego, aunque por encima de lo que es habitual en el contexto europeo); una posible vinculación a la delincuencia organizada local; menos vinculación internacional; y enfrentamientos

con grupos de extrema derecha o de ideología xenófoba. No obstante, tampoco se descarta que para no perder los vínculos transnacionales, miembros de bandas de otros países vengan a Cataluña tanto para controlar el funcionamiento, como para pasar períodos lejos de sus lugares de origen.

El atractivo turístico de España, en especial de la costa mediterránea, ha motivado que además del turismo tradicional también escogieran este destino personas vinculadas a la delincuencia organizada de algunos países europeos (especialmente Italia y Europa del este). En ocasiones la motivación de este traslado era retirarse de manera voluntaria de esos grupos, o pasar una fase de letargo en la actividad delictiva. En otros casos buscaban alejarse del lugar de comisión del delito, aunque siguieran tomando las decisiones sobre aquellos hechos delictivos dentro de las organizaciones criminales. Los casos más graves han implicado que desarrollasen también en nuestro país parte de sus actividades delictivas. En los últimos años, también se ha detectado una situación similar vinculada a los miembros de bandas o pandillas. Este conocimiento se ha obtenido tanto a través de detenciones o identificaciones de personas que, con posterioridad, se ha sabido que forman o habían formado parte de alguna pandilla, y también a partir de informaciones de personas nacidas en Cataluña o de centroamericanos que habían oído en sus países de origen estos hechos. Las situaciones detectadas y relatadas concuerdan especialmente con el primer perfil (el que viene para alejarse del grupo). Pero también son preocupantes los indicios de que algún pandillero, con cierto rango de autoridad dentro de la estructura del grupo en los países centroamericanos (especialmente Honduras y El Salvador), haya podido visitar Cataluña y España para conocer, de primera mano, la situación de los grupos aquí, quizás para reforzar o evitar que se rompan algunos vínculos de dependencia o para comprobar si puede ser un buen lugar para abrir nuevos mercados a sus actividades ilícitas, o que sirva de retiro temporal.

5.1. Colaboración internacional

Considero que las características del fenómeno hacen plenamente necesario establecer relaciones de cooperación y colaboración internacionales entre aquellos países que se ven afectados. Este intercambio debería versar sobre aspectos teóricos, prácticos, estratégicos y operativos.

El ámbito que quizás requiera de una colaboración más directa y del cual se podrían evaluar los resultados más rápidamente, sería el intercambio de información operativa. Pienso que sería muy provechoso establecer los canales de comunicación necesarios para que las unidades especializadas pudieran contactarse de manera directa para compartir el conocimiento generado que pueda ser de interés para la contraparte. Esto sería especialmente útil cuando se tenga información de algún movimiento transoceánico por parte de los miembros de las pandillas.

Otro nivel de colaboración posible es el intercambio de experiencias, al que este artículo puede contribuir modestamente. En este sentido también fue útil la participación del director general de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura, durante el tercer taller de formación de la Plataforma policíal para el desarrollo urbano. Dicho taller, organizado por UNHABITAT, se celebró del 27 al 29 de septiembre de 2011 en el Institut de Seguretat Pública de Catalunya bajo el título “Prevención con jóvenes en riesgo. Hacia políticas de gestión urbana de cohesión social y seguridad ciudadana”. Pienso que sería útil propiciar un espacio de encuentro para compartir

estas experiencias no solo desde el punto de vista policial, sino también desde los otros ámbitos mencionados anteriormente (justicia, educación, servicios sociales, etc.).

Quizás la actual coyuntura económica no es la más idónea para establecer estos vínculos transatlánticos, pero la voluntad de cooperación y los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías pueden ayudar a iniciar esta colaboración.

Bibliografía

1. ARCIAGA, Michelle. "Common Myth about Gangs" en LEINFELT, Fredrik y ROSTAMI, Amir (eds.) *The Stockholm Gang Model. Panther. Stocholm Gang Intervention & Prevention Project, 2009-2012*. Elanders Sverige 2012.
2. BAS, Àlex. *Interior*. – Obra de govern. Generalitat de Catalunya 1980-2003. Centre d'Estudis Jordi Pujol, 2009. http://www.jordipujol.cat/files/ObraDeGovern/013-INTERIOR-01.pdf
3. CEJFE- Centre d'estudis Jurídics i Formació Jurídica Especialitzada. *Agrupacions de joves llatinoamericans en l'ambit de la justícia a Catalunya* – Debat a bat – Departament de Justícia – Generalitat de Catalunya http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/Agrupacions_joves_llatinoamericans.pdf
4. COMAS, Antoni, JUANMARTÍ, Lídia. *Benestar Social* – Obra de govern. Generalitat de Catalunya 1980-2003. Centre d'Estudis Jordi Pujol, 2008. http://www.jordipujol.cat/files/ObraDeGovern/BENESTAR.pdf
5. Departament d'Interior. Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. Departament d'Interior. Barcelona, 2003. http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/El%20Departament/Publicacions/Mossos%20dEsquadra/Llibre%20corporatiu/documentos/MOS_CAS.pdf
6. Departament d'Interior. *Mossos d'Esquadra. Historia y presente*. Departament d'Interior. Barcelona, 2005. http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/El%20Departament/Publicacions/Mossos%20dEsquadra/Llibre%20corporatiu/documentos/MOS_CAS.pdf
7. DÍAZ CORTÉS, Lina Mariola."Algunas consideraciones en torno a la regulación de las bandas juveniles en la Ley orgánica 8, de 2006. *Revista General de Derecho Penal* (2007), nº 8. Iustel. http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200807-45675236514589.html
8. EHRENSAFT, Kenneth; SPERGEL, Irving. Police Model. National Youth Gang Suppression and Intervention Program. School of Social Service Administration. University of Chicago. 1991. https://www.ncjrs.gov/txtfiles/d0009.txt
9. ESBENSEN, Finn-Age. "Gangs and Gang Members: Some definitional Issues " en LEINFELT, Fredrik y ROSTAMI, Amir (eds.) *The Stockholm Gang Model. Panther. Stocholm Gang Intervention & Prevention Project, 2009-2012*. Elanders Sverige 2012.
10. FEIXA, Carles (dir.) *Jóvenes "latinos" en Barcelona: espacio público y cultura urbana*. Barcelona: Anthropos. Ajuntament de Barcelona, 2006.
11. FEIXA C.; CANELLES N. "De bandas latinas a organizaciones juveniles. La experiencia de Barcelona" Jóvenes. Revista de estudios sobre juventud, México (D.F.), Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud, Año 10º, enero-junio, 24, 2006.
12. FEIXA, Carles; CANELLES, Noemí; PORZIO, Laura; RECIO, Carolina, i GILIBERTI, Luca. "Latin Kings in Barcelona", en VAN GEMERT, Frank; PETERSON, Dana, y LIEN, Inger-Lise (ed.) *Street Gangs, Migration and Ethnicity*. Devon: Willan Publishing, 2008.
13. FEIXA, Carles. SCANDROGLIO, Bárbara; LÓPEZ MARTÍNEZ, Jorge S.; FERRÁNDIZ, Francisco. "¿Organización cultural o asociación ilícita? Reyes y reinas latinos entre Madrid y Barcelona". Papers. 2011, 96/1, págs. 145-163. http://digital.csic.es/bitstream/10261/30753/1/2011%20Feixa%20Scandroglio%20Lopez%20Ferrandiz_Papers%20de%20%20%20%20%20%20%20Sociologia2011.pdf
14. GILIBERTI, Luca. "Historia de un proceso de diálogo en Cataluña. El fantasma de los Latin Kings sale a la luz". (2007) *La Datura*, nº 3. http://la-datura.com/ed3/latin_kings_catalunya.pdf
15. HOWELL, James C. *Youth Gangs*, OJJDP Fact Sheet. Diciembre 1997. https://www.ncjrs.gov/pdffiles/fs-9772.pdf
16. HOWELL, James C. *Youth Gangs*: An Overview. OJJDP Juvenile Justice Overview. Agosto 1998. https://www.ncjrs.gov/pdffiles/167249.pdf http://www.ojjdp.gov/jjbulletin/9808/contents.html
17. KLEIN, Malcolm W. "Resolving the

Eurogang Paradox" en KLEIN, Malcolm W.; KERNER, Hans-Jürgen; MAXSON, Cheryl L. y WEITEKAMP, Elmar G. M. *The Eurogang Paradox. Street Gangs and Youth Groups in the U.S. and Europe*. Sringer, 2000.

18. KLEIN, Malcolm W. Chasing after street gangs. A forty-year journey. Pearson Pretience Hall, New Jersey, 2007. Masters Series in Criminology
19. MEDINA, juanjo. "Consideraciones criminológicas sobre las bandas juveniles". Revista de derecho penal y criminología, 3ª Época, nº 3 (2010), págs. 409-446. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2010-3-5110&dsID=Documento.pdf
20. PEÑA RUDILLA, Adolfo, SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Francisco. "Indicadores y variables en el sistema estadístico de criminalidad (SEC)". Apunts de Seguretat, nº 3. pág. 65-96. http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/El%20Departament/Publicacions/Seguretat/Apunts%20de%20seguretat/Docs/apunts_3.pdf
21. POZO MARTÍNEZ, Amparo. "Intervención con menores pertenecientes a bandas juveniles sujetos a medida de internamiento", en LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel E.; MOLINERO MORENO, EDUARDO. *Adolescencia, violencia escolar y bandas juveniles ¿Qué aporta el derecho?* Madrid. Tecnos, 2009
22. PORZIO, Laura, GILIBERTI, Luca. "Espacio público, conflictos y violencias. El caso etnográfico de las organizaciones juveniles de la calle", en MARKEZ, I., FERNÁNDEZ, A., PÉREZ-SALES, P. (Eds.), *Violencia y Salud mental. Salud mental y violencias institucional, estructural, social y colectiva*. Madrid: AEN, 2009. http://documentacion.aen.es/pdf/libros-aen/coleccion-estudios/violencia-y-salud-mental/parte7-desplazamientos-y-migraciones/435-espacio-publico-conflictos-y-violencias.pdf
23. RATCLIFFE, J.H. *Intelligence-Led Policing*. Cullompton: Willan Publishing. (2008).
24. RATCLIFFE, J.H. *What is intelligence-led policing?* http://jratcliffe.net/research/ilp.htm
25. ROMANÍ, Oriol (Dir.); PORZIO, Laura; RODRÍGUEZ, Alexis; CANELLES, Noemí; GILIBERTI, Luca; MAZA, Gaspar. "De nacions, reialeses i marginacions. L'organització dels «reyes y reinas latinos» de Catalunya, un estudi de cas", en Secretaria per a la Immigració *Recerca i Immigració – Núm. 2*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 2009. http://www20.gencat.cat/docs/dasc/01Departament/08Publicacions/Coleccions/Ciutadania%20i%20immigracio/recerca_immigracio_2/20110versiodefinitiva.pdf
26. SÁNCHEZ, Reymundo. *Latin King. Mi vida Sangrienta*. Barcelona: Ed. Barataria, 2006. Colecció Bárbaros/testimonio.
27. VINYAMATA, Eduard. "Pandillas y maras. Aproximación a su comprensión y propuestas de estrategia de solución del conflicto que estas generan desde la perspectiva de la conflictología". València: Ed. Tirant Lo Blanc, 2008.

Cooperación internacional e inteligencia en el combate de la criminalidad transnacional: El Caso Brasileño*

Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito da Silva

Recibido: mayo 16 de 2012
Aceptado: junio 14 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 133-152]

Resumen

El aumento de la violencia en Brasil en las últimas décadas está asociado con el desarrollo de actividades ilícitas transnacionales. Su naturaleza y complejidad requieren grandes inversiones y la mejoría de las acciones policiales, en particular con respecto a la inteligencia. Por eso es esencial la cooperación entre las policías de los países vecinos que comparten los mismos problemas relacionados con las rutas del tráfico ilegal. Hay que internacionalizar y coordinar las acciones para controlar la delincuencia, lo que imprime a la seguridad pública características de bien público global. El gobierno brasileño ha aumentado sistemáticamente las inversiones en la modernización de los medios de la Policía Federal y la cooperación técnica con los países sudamericanos y africanos. Pero los montos invertidos en estas iniciativas siguen siendo bajos ante la magnitud de sus fronteras nacionales y el alto grado de articulación y penetración de los grupos criminales que operan allí.

Palabras clave

Delincuencia transnacional organizada, inteligencia policial, cooperación internacional, bien público global.

* Esta contribución surge como resultado de una relación establecida entre el Director General de la ANSP con uno de los autores, Sr. Almir de Oliveira Junior, durante su participación en la VII Reunión del Observatorio del Crimen Organizado en América Latina y El Caribe, realizada del 9 al 11 de mayo de 2012, en Rio de Janeiro, Brasil, con auspicios de la Fundación Friederich Ebert de Alemania.

** Traducido del portugués por Trace Philip Dreyer

International Cooperation and Intel in the Fight against Transnational Crime: The Brazilian Case*

Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito da Silva

Received: may 16, 2012
Accepted: june 14, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 133-152]

Abstract

The rising violence in Brazil in recent decades is associated with the development of transnational illicit activities. Their nature and complexity require large investments and the improvement of police actions, particularly regarding intelligence. Therefore, it is essential to engage the cooperation of the police forces in neighboring countries that share the same problems related to illegal trafficking routes. There must be an effort to internationalize and coordinate actions to control crime, which imprints public safety with features of a global public good. The Brazilian government has systematically increased investment in the modernization of the means available to the Federal Police, and in technical cooperation with South American and African countries. However, the amounts invested in these initiatives remain low compared to the magnitude of their national borders and the high degree of articulation and penetration of criminal groups operating there.

Key Words

Organized transnational crime, police intelligence, international cooperation, global public good.

* This contribution is the result of a relationship established between the General Director of the ANSP and one of the authors, Mr. Almir de Oliveira Junior, when participating in the VII Meeting of the Organized Crime Observatory in Latin America and the Caribbean, from March 9 to 11, 2012 in Rio de Janeiro Brazil, with funding from the Friedrch Ebert, Germany.

** Translated from the Portuguese by Trace Philip Dreyer

1. Introducción

Pese a los recientes avances de Brasil en cuanto a los procesos económicos y democráticos, en las últimas décadas se ha visto un deterioro considerable en la capacidad del poder público para controlar la delincuencia. Este deterioro es particularmente evidente en las grandes ciudades y, ciertamente, tiene como una de sus causas el rápido proceso de urbanización que ha experimentado el país durante este período. No obstante, los elementos como el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas son cada vez más determinantes para explicar el aumento de la delincuencia.

Dado que presenta menores problemas en cuanto al subregistro, el principal indicador utilizado para medir la seguridad de un país es su tasa de homicidios. En el caso brasileño esta da un salto desde cerca de 10 homicidios por 100 mil habitantes en 1980, a 27 por 100 mil habitantes en 2005, lo cual representa un incremento de más del 250% en esos veinticinco años. La magnitud del fenómeno coloca a Brasil en una posición incómoda en el ámbito internacional, puesto que el país alcanza una de las primeras posiciones en el mundo en cuanto a cantidad de homicidios por habitante (IPEA, 2008). El incremento en la tasa de homicidios en las últimas décadas fue acompañado por el avance del llamado crimen organizado, que consiste en grupos criminales cuyo poder económico y capacidad de actuación están directamente relacionados con el control que ejercen sobre las redes de tráfico de narcóticos y de armas ilegales.

> El diagnóstico de la situación, además, apunta a una nueva conformación en la sociedad brasileña: se observa un mayor grado de violencia asociada a crímenes urbanos, así como la consolidación de actividades criminales cada vez más organizadas y guiadas por una lógica empresarial. Este es el caso con el tráfico de drogas, el robo de carga, el contrabando de armas y bienes, entre otros.[1]

Es decir, el aumento de las actividades ilícitas transnacionales está fuertemente vinculado con los nuevos niveles de criminalidad que presenta Brasil. La demanda de drogas y armas de fuego, alimentadas por el tráfico internacional, desempeñó un papel fundamental para explicar la escalada de violencia a partir de la segunda mitad de la década de 1980:

> Entre 1986 y 1989 hubo un crecimiento significativo de 34.9% en las muertes (...) ocasionadas por la ingestión de drogas ilícitas, lo cual revela un acentuado crecimiento en la demanda y, por tanto, del tráfico de drogas en Brasil. Justamente, en el periodo entre 1986 y 1990 hubo un aumento concomitante de 23.4% en la demanda de armas de fuego. Es posible que el aumento en la demanda de armas se encuentre asociado al incremento del mercado de drogas, teniendo en cuenta la naturaleza de los mercados ilícitos, en los cuales los criminales necesitan utilizar la violencia para establecer mercados, garantizar los contratos y granjearse credibilidad.[2]

El crimen organizado está cada vez más presente en la agenda de seguridad internacional (Buzan, B.; Weaver, G. 2009). Con el crecimiento de enormes

1. Sapori, L., 2007, pp. 98-9.
2. Cerqueira, D., 2011, p. 38.

mercados ilícitos, se formaron grandes redes criminales que han alcanzado la etapa del transnacionalismo. El traficante que opera en la distribución minorista de la droga a nivel local se encuentra en los orillas de esas redes, los vínculos de las cuales generalmente traspasan las fronteras nacionales con características semejantes a las de las organizaciones empresariales[3]. En este sentido, hay una clara diferenciación con relación a la estructura de las *mafias*, que fueron el objeto original de los análisis del crimen organizado. Mientras las mafias se caracterizan por una estructura rígida y jerárquica, asociada con un código de honor, en general los organismos criminales transnacionales presentan una configuración dinámica adaptada a las posibilidades generadas por la globalización[4]. Pose en continuidad, pues consisten en más que una articulación eventual de individuos para alcanzar objetivos comunes utilizando medios ilegales. Se les observa un alto grado de especialización en las tareas ejecutadas, con acciones centradas en ciertos miembros, armados de gran poder económico (según Favaro, L., 2008).

Las organizaciones criminales transnacionales están estructuradas en torno a la finalidad de obtener lucro, propiciado por las oportunidades provenientes de varios tipos de comercio ilegal en un mundo globalizado (según Araujo, L., 2009). La complejidad, naturaleza y articulación de las actividades criminales transnacionales, sumadas a su capilaridad en la sociedad, requieren de grandes inversiones y mejoras en las acciones policiales, especialmente en las actividades de inteligencia.

Para darle respuesta a los desafíos planteados por esas organizaciones criminales, las actividades de inteligencia se revisten de una importancia central:

> El trabajo cotidiano de la policía y del Ministerio Público apenas consigue lidiar con el crimen común, aunque a veces consiga una victoria aislada con algún tramo del crimen organizado. Si la finalidad, sin embargo, es más que ganar una u otra batalla, los órganos de seguridad pública tienen que comprender lo que es una organización criminal y como funciona cada una de ellas. Y la única manera de conseguir esto es a través de la inteligencia policial.[5]

La diseminación de las actividades relacionadas con el crimen organizado transnacional, impulsado por el gran poder económico que proviene principalmente del tráfico de armas y drogas, provocó reflexiones evidentes sobre el enfoque de las políticas de seguridad pública en Brasil. En el año 2000, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, SENASP, anunció el primer Plan Nacional de Seguridad Pública, o PNSP, que enfatizó el combate al crimen organizado y al narcotráfico, señalados como creciente amenaza a la sociedad y a las instituciones democráticas (según IPEA & ABC/MRE, 2010, p. 280). Aun así, enfrentar esta amenaza exitosamente exige también la cooperación internacional, especialmente en lo que respecta al trabajo de inteligencia policial.

---

3. Esto no quiere decir que todo tráfico de drogas se configure como actividad criminal organizada. En el caso del menudeo del crack, por ejemplo, gran parte de los movimientos los realizan los usuarios que compran de alguien unas cuantas piedras, se fuman la mitad y venden lo restante para suplir su propio vicio. No es la modalidad del crimen que identifica la actuación del crimen organizado (Mingardi, 2008).

4. Con todo, obviamente no todas las formas de crimen organizado se dedican a la práctica de hechos ilícitos transnacionales. Se trata apenas de una limitación en la definición del alcance de este estudio.

5. Mingardi, G., 2008,p. 42.

2. La importancia de las actividades de inteligencia policial

Ante el grado de complejidad y diversificación del crimen organizado, la actividad de inteligencia adquiere gran importancia para lograr su represión y prevención. La inteligencia es útil para la planificación de las estrategias de acción de las autoridades en el contexto de la seguridad pública, y las acciones deben reunir inteligencia gubernamental y policial, a escala federal y estatal.

En el caso específico de Brasil, es fundamental que se mantenga contacto directo y constante entre los órganos de inteligencia del país con sus homólogos del hemisferio, con los países africanos y las naciones europeas y asiáticas. Es importante recordar que por Brasil pasan rutas importantes de actividades del crimen organizado. La droga producida en los países andinos con destino al mercado consumidor europeo y estadounidense, por ejemplo, pasa a gran escala por territorio brasileño. Además, Brasil suele ser utilizado por organizaciones criminales vinculadas a la prostitución, la trata de blancas, y también es objeto del tráfico de animales, plantas y biopiratería. Por lo tanto, para la producción de conocimientos efectivos para la inteligencia, es necesario que haya intercambio de datos entre los órganos de inteligencia sobre rutas, personas involucradas en actividades criminales, y tipologías desarrolladas por el crimen organizado (según Brito, V., 2007).

Este trabajo se concentra en la noción de inteligencia policial como un subconjunto de las actividades de la inteligencia estatal. A pesar de ser conceptos correlacionados y de hecho complementarios, es importante distinguir la investigación criminal de la inteligencia policial. La investigación policial se refiere a procedimientos técnicos que deben ser aplicados para que, después de haberse cometido un delito, puedan depurarse los hechos y se realice el levantamiento de elementos que sustenten la acción criminal. Se trata, por lo tanto, de una actividad *reactiva* que se integra a la persecución penal, utilizada para determinar si hay pruebas sobre la existencia del hecho, su caracterización como crimen y su posible autoría:

> Para que determinados hechos de la sociedad sean reconocidos como crimen y merezcan la intervención de los agentes encargados de las instituciones del sistema de seguridad y justicia, es necesario que exista una tipificación penal y que los agentes realicen una serie de procedimientos para la depuración de las versiones relatadas y los elementos recaudados, lo cual implica la producción de diversos documentos que contribuyan a la formalización del hecho criminal, para que pueda ser llevado a juicio (Paes, 2010, p.110).

Así, la producción del trabajo de investigación se destina a la investigación policial y, posteriormente, a los registros del proceso penal dentro de la reacción del Estado a la acción criminal. La inteligencia, en cambio, es una actividad *proactiva* caracterizada por la búsqueda constante de información que, una vez organizada, se pone a la disposición para auxiliar en la toma de decisiones.

La investigación criminal, por naturaleza, tiene la función de facilitar elementos para la represión de delitos ya ocurridos. En contraste, la inteligencia puede ayudar tanto a las acciones preventivas como a las represivas de la criminalidad. Nos referimos al tratamiento sistemático de la información y a la producción de conocimiento que parte de establecer correlaciones entre hechos delictivos, o situaciones de influencia inmediata o potencial sobre ellos, estableciendo patrones y tendencias

de criminalidad en determinado contexto histórico de alguna localidad o región (según Ferro, A., 2006). Puede, por tanto, ser vista inclusive como una actividad complementaria a la investigación de delitos al proporcionar elementos que permitan la comprensión del *modus operandi* de los agentes criminales dentro de un marco más grande, con el apoyo de paquetes informáticos, georeferenciamiento y técnicas estadísticas.

Aunque la investigación criminal propiamente dicha consista en una actividad de competencia exclusiva de los policías judiciales, la *experticia* en una inteligencia puede y debe desarrollarse para asesorar, inclusive, las acciones de patrullaje perceptible por medio del análisis y de compartir y difundir controladamente la información[6]. Estos permiten la comprensión de un conjunto de factores que inciden sobre el comportamiento criminal en determinados contextos locales o regionales, y se consiguen por medio del análisis criminal, interdisciplinario y cualificado con base en los datos proporcionados por diversas fuentes, tales como informes de la policía e información producida en el transcurso de las investigaciones, e incluso aquella que no viene a ser parte de la investigación o la denuncia, puede ser almacenada de forma que sirva como elemento para la toma de decisiones futuras.

El trabajo de inteligencia presupone la capacidad crítica por parte de los profesionales del área de llenar las lagunas de información con el juicio analítico. Al contrario de actuar ante incidentes de una forma aislada y limitada, la inteligencia policial, de ser más utilizada, podría orientar las actividades de los policías para diagnosticar situaciones más detalladamente a largo plazo, y posibilita mejorarla asignación de recursos para combatir el crimen y mantener el orden. Los órganos de seguridad pública no pueden operar con una visión restringida de información. La cantidad de datos acumulados por las agencias policiales brasileñas es grande pero está dispersa. Debe darse un interés en recogerlos y transformarlos en una orientación útil para tratar con cualquier tipo de crimen, pero principalmente con el crimen organizado, como el tráfico de drogas y de armas, la cual proporcionaría a las agencias de policía estrategias más eficientes para cumplir con su rol. En este sentido, es imprescindible la cooperación entre las agencias policiales y los servicios de inteligencia de los diferentes países que comparten los mismos problemas relacionados con las rutas de los tráficos ilegales. El intercambio de información posibilita el diseño de programas más eficientes y eficaces en el área.

> La información constituye un insumo básico para el trabajo de las organizaciones de seguridad pública y la manera en que ellas la producen, la organizan, la hacen disponible y la utilizan es lo que determinará la naturaleza y efectividad de las actividades desarrolladas. Los sistemas modernos de gestión de actividades de seguridad pública tienen como base la utilización intensiva de información para fines de planificación y desarrollo de estrategias, así como para monitoreo y evaluación de resultados (Beato F., 2009, p.8).

Sin embargo, como en el caso brasileño, en gran medida esta información está dispersa en manos de funcionarios en agencias de diferentes países. Esto hace complejo el proceso de transformar la información en conocimiento sistemático y útil para implementar acciones estratégicas. Se trata de relaciones de confianza

6. Constitucionalmente, entre las policías estatales las policías civiles están encargadas de las actividades de investigación (policía judicial). A la policía militar le atañe principalmente la vigilancia preventiva y represiva en las áreas públicas (policía visible).

mutua que no se desarrollan de forma natural, espontánea. Dicha confianza debe ser construida y estructurada institucionalmente, consiste en la base no solamente para el éxito de las actividades en el área de inteligencia, sino en cualquier iniciativa de cooperación contra la criminalidad transnacional.

El combate al crimen organizado (inclusive el que involucra el lavado de dinero), al terrorismo y a la acción de grupos extremistas, exige que las acciones de producir y compartir información ocurran de forma rápida y continua, de modo que se asegure su consistencia y utilidad para una posterior elaboración de estrategias eficaces de acción preventiva y represiva. Sin embargo, la cooperación que involucra el intercambio de información que ya es problemática a nivel interno de los países[7], a nivel internacional se vuelve todavía más complicada. Esto se debe, en primer lugar, a que aunque se celebren acuerdos entre los países para proporcionar un bien público mundial, es difícil especificar *a priori* la verdadera intención de cada gobierno al comprometer recursos fiscales a esa finalidad, dado que las relaciones internacionales frecuentemente son marcadas por disputas y acuerdos que involucran otras esferas de interés cuyos resultados pueden hasta inviabilizar la implementación de aquella política pública. Por otro lado, existe una desconfianza mutua entre las fuerzas policiales de cada país, reforzada por el desconocimiento acerca de la consistencia de los métodos, la intensidad del esfuerzo y la confiabilidad de sus pares del otro lado de la frontera. Finalmente, también existe la necesidad de involucrar a las fuerzas armadas y otros órganos superiores de inteligencia, cuya sensibilidad en cuestiones que involucran a la defensa nacional también constituye un serio obstáculo en el proceso de compartir la información.

3. La seguridad como bien público global y objeto de cooperación internacional

Desde el punto de vista económico, la seguridad de los ciudadanos de una sociedad determinada es tratada como un servicio de naturaleza distinta de aquella observada en las actividades privadas. Los economistas consideran la seguridad un *bien público*, así como la justicia y la defensa nacional. Estos servicios deben ser prestados por el Estado y constituyen, para muchos, la razón misma de ser del mismo. Esto se debe a que en la ausencia del Estado para fornecer estos bienes, la sociedad jamás alcanzaría un nivel de provisión suficiente, dadas las particularidades que imposibilitan su producción por el sector privado.

Es un bien público definido a partir de dos características básicas: la no-exclusividad y la no-competitividad. Por ser no-exclusivo, un bien público no puede excluir a otros agentes de su utilización; y por ser no-competitivo, su consumo por un individuo a través del tiempo no reduce la cantidad disponible para la utilización por otros agentes. La imposibilidad de exclusión inviabiliza el suministro privado de estos bienes, dado que una vez ofrecidos, podrían ser obtenidos a costo cero por cualquier agente individual que así podría aprovechar la situación de forma "oportunista". A su vez, la ausencia de competitividad posibilita que un tercero – notablemente el Estado – proporcione estos bienes de forma eficiente a la sociedad, dado que el costo marginal de su producción también es nulo.

7. Para un análisis de esas dificultades en el caso específico de Brasil, que es el país dotado de mayor capacidad económica e institucional para implementar políticas de seguridad en la región, ver Oliveira Junior & Silva Filho (2012).

Aunque el concepto de bienes públicos está bien definido en términos teóricos, en la práctica son mucho más comunes los llamados *bienes semi-públicos* o mixtos, los cuales presentan apenas una de las características de los bienes públicos "puros". En este sentido la seguridad, así como la salud y educación, son ejemplos de bienes públicos; ahora, si bien poseen características de no-competitividad, el suministro aún puede ser restringido a un conjunto definido de individuos, lo cual posibilita su provisión por el sector privado en conjunto con el Estado.

Es importante también notar que las características que definen un bien público pueden ser alteradas en el tiempo, en virtud tanto del progreso tecnológico como de la propia voluntad política de los agentes en un determinado momento histórico[8].

Las dimensiones política y tecnológica se vuelven fundamentales para definir la naturaleza del bien público porque la infraestructura de suministro de estos bienes todavía está compuesta de bienes privados. Por ejemplo, la seguridad pública es proporcionada a través de delegaciones policiales, vehículos, armas, entre otros recursos, y del trabajo de los policías, siendo el caso que estos elementos constituyen factores de producción remunerados, o sea, con derechos de propiedad definidos y, por tanto, regulados por el mercado. Esta misma infraestructura también puede ser empleada para la producción de seguridad privada, una vez que se puede garantizar la exclusividad del consumidor de ese servicio gracias a la tecnología actualmente utilizada para proporcionársela. Lo que define la naturaleza pública del bien "seguridad" no es, entonces, la infraestructura utilizada en su producción, sino su carácter no-exclusivo atribuido por un *consenso político* de la sociedad en torno a la necesidad de un sistema colectivo de protección de sus ciudadanos. Por tanto, la seguridad de la población de un país constituye claramente un bien público, aunque mixto.

Las amenazas como el tráfico de drogas y armas, las redes internacionales del crimen organizado y terrorismo, poseen una lógica específica, no se limitan a una mera agregación de las actividades criminales en el ámbito de una nación. Al referirse a las cuestiones que necesariamente trascienden la agenda de seguridad interna de cada país, la seguridad internacional debe ser vista como una modalidad específica del bien público, denominada *bien público global*. Según Schutte (2011), el concepto de bienes públicos globales pasó a ser diseminado en la literatura a partir del fortalecimiento de las instituciones multilaterales en la década de 1980, marcada por el fin de la Guerra Fría, el inicio del proceso acelerado de integración económica y la homogenización institucional de los países, proceso comúnmente denominado "globalización". Los principales factores que determinaron el surgimiento de los bienes públicos globales fueron:

a) el consenso de que el suministro insuficiente de bienes públicos en un país puede amenazar también el suministro de estos mismos bienes públicos en otros países, debido al rebalse de los impactos que conlleva la integración (*spillovers*), y de los costos crecientes impuestos a los demás países para suplir esa carencia con sus propios medios, en general inadecuados para ese objetivo; y

8. En ese sentido, el "cierre de los campos" en la Inglaterra del siglo XVIII, cuando las tierras de uso común fueron progresivamente transformadas en propiedades privadas, constituye un ejemplo de cambio de un bien público para ser bien privado por una iniciativa política que eliminó el carácter no-exclusivo del uso de esas tierras. De igual manera, gran parte del progreso tecnológico reciente empleado en la producción del contenido de los medios electrónicos apunta explícitamente a restringir su reproducción no-autorizada, aumentando así su exclusividad y retirando la característica pública que originalmente definía ese tipo de bien.

b) la percepción de que, no obstante que la globalización se encuentre en el corazón de este proceso de disolución de las fronteras nacionales, también abre la posibilidad de crear nuevos medios para suministrar bienes públicos a nivel supranacional mediante la normalización de políticas e instituciones y la cooperación efectiva entre Estados.

En función de la amplia y creciente interdependencia que existe entre las naciones del mundo contemporáneo, la cooperación internacional adquiere especial importancia en la medida en que por medio de ella se vuelve posible asegurar un suministro efectivo de ciertos bienes públicos que por su propia naturaleza sobrepasan los límites geográficos y políticos de los países, tales como la protección a los derechos humanos, la estabilidad económica, la sostenibilidad ambiental y la seguridad internacional. Aunque los intereses percibidos por los países en cada uno de esos bienes públicos sean distintos en términos de su alcance y prioridad, y que sus estrategias para suministrarlos también sean diferentes, la coordinación de los esfuerzos por medio de la acción colectiva sigue figurando como la única solución posible para que no solo sea satisfactoria la oferta ante la demanda de sus respectivas poblaciones, sino que también el problema del "oportunismo" sea eficazmente evitado. Igualmente, una vez que lidiamos con un problema de acción colectiva en el contexto de sociedades democráticas, la opinión pública desempeña un papel fundamental en el sentido de hacer presión sobre los gobiernos para que busquen consenso entre sí, homogeneizando y racionalizando sus políticas para la consecución de los objetivos mutuamente compartidos.

La característica esencial por la que difiere el bien público global de otros bienes públicos es su tecnología de producción. Aunque en el caso de un bien público convencional cada Estado puede desarrollar una infraestructura específica para garantizar su capacidad de suministrarlo, el bien público global exige por definición la participación de más de un Estado, y la racionalidad que rige la contribución de cada Estado difiere de aquella que gobierna la contribución de los individuos, puesto que aparecen otros problemas relacionados a la organización de los gobiernos, más allá del simple dilema del comportamiento oportunista. Según Schutte (2011, p.9-10):

> La lógica de los bienes públicos globales (BPG) es (...) muy diferente que la que existe en un ámbito nacional debido a la ausencia de una autoridad para coordinar, organizar y financiar su provisión, correspondiente a la figura del Estado nacional. La consecuencia es que el suministro de BPG debe ser por definición voluntario, y los mecanismos de toma de decisión unánimes. De esta forma hay dos complicaciones: la falla del mercado, y la falla del gobierno operando al mismo tiempo. La acción colectiva depende de claras ventajas nacionales y/o presión (interna y/o externa) fuerte.

Además de las dificultades de coordinación inherentes a la acción colectiva aplicada a las relaciones internacionales, es importante notar que los bienes públicos globales –no es de sorprenderse– presentan características que determinan una asimetría en términos de la cualidad de la contribución de cada país, de modo que uno o más participantes tienen una influencia decisiva para el éxito de la implementación. Esto se debe a que, aunque para algunos tipos de bienes públicos globales las contribuciones individuales de cada país pueden ser agregadas a un ejemplo convencional de bienes públicos, para otros la contribución de cada Estado participante es cualitativamente distinta de la de los demás. Por ejemplo, el desarrollo de una vacuna involucra una combinación de activos específicos

(recursos humanos y técnicos) que hacen de la contribución de los países ricos la decisiva para su éxito (*bestshot* o su mejor intento); con todo, en el caso de la erradicación de una enfermedad, el esfuerzo de los países más pobres (y justamente por eso menos capacitados para contribuir) se vuelve más relevante que el de los demás (*weakest link* o el eslabón más débil).

La seguridad internacional constituye un ejemplo de bien público global cuyo suministro generalmente depende, sobre todo, de la contribución de aquellos países que se encuentran institucionalmente más frágiles, justamente porque es en ellos donde se encuentran las mayores oportunidades para la expansión de las actividades ligadas al crimen organizado y al terrorismo, así como para la captura del Estado por grupos extremistas u otros interesados en obtener ventajas por medio de la agresión a países rivales. Debido a esto, su prestación efectiva exige un nivel de compromiso de los países más ricos y políticamente estables que va mucho más allá de la atención exclusiva a sus propios problemas internos de criminalidad. Corresponde a estos países no solo liderar el proceso de organizar las políticas regionales (o globales) de seguridad, sino que además proporcionar los medios necesarios para que aquellos países que son institucionalmente frágiles, sean capaces de estructurar y dar consistencia a sus sistemas internos de seguridad pública. Es necesario también resaltar que, justamente en función de las características institucionales de estos países, los más interesados en promover la oferta del bien público son las naciones más ricas, tanto por una cuestión de percepción social acerca de la prioridad de las políticas de seguridad, como por el riesgo de que los conflictos internos en los países pobres crezcan hasta el punto de inviabilizar cualquier posibilidad de acuerdo para la regulación de esos temas.

Por otra parte, aunque debido a la proximidad territorial o incluso por las relaciones de interdependencia económica y política, un grupo de países identifique la necesidad de proporcionar un bien público global, el nivel de compromiso de cada nación para con las políticas necesarias para implementarlo puede ser bastante desigual, perjudicando así la efectividad de la cooperación. En términos prácticos, esto significa que la coordinación de las políticas públicas necesarias para promover ese bien público (en el estudio actual, la seguridad en las fronteras de Brasil con sus vecinos suramericanos) exige más que un consenso político en torno a los objetivos y las estrategias a ser implementadas; es preciso que los países involucrados estén dispuestos a cargar con los costos de esas políticas y tengan suficiente capacidad económica e institucional para ponerlas en práctica.

Siguiendo esa línea de raciocinio y dadas las especificidades de la seguridad internacional, habría básicamente dos formas de asegurar la cooperación para el suministro de este bien público a nivel regional o global: incrementar los incentivos percibidos por cada país participante del acuerdo, en especial aquellos que son más pobres e institucionalmente frágiles, y convencer a estos mismos países para que compartan el sentido de prioridad de sus líderes acerca del problema enfrentado. En términos específicos, de control del tráfico de armas y narcóticos que constituye el corazón de este trabajo, lo que equivaldría a dos iniciativas esenciales y concomitantes por parte de los países que lideran el proceso:

a) proporcionar a los países más pobres e inestables la infraestructura necesaria para combatir al crimen organizado y la acción de grupos armados en las fronteras, por medio de la integración de las estrategias de acción policial y militar, el proceso de compartir información, el

financiamiento para la adquisición de equipo y el entrenamiento y capacitación del personal, ampliando así el capital físico y humano de las instituciones de seguridad locales; y también

b) intensificar el intercambio político y académico con esos países, de modo que se moldee gradualmente su percepción acerca de la importancia de la acción colectiva en el combate al tráfico ilegal en las fronteras, así como ampliar su conocimiento sobre las nuevas posibilidades de ganancia a consecuencia de esa cooperación (que no se restringen al campo de la seguridad pública, sino que también pueden contemplar otras áreas de interés común).

Por lo tanto, a pesar de que las especificidades de las políticas de seguridad no inviabilicen, en principio, la posibilidad del surgimiento de la cooperación regional, la existencia de un elevado grado de heterogeneidad económica e institucional entre los países (como es el caso en América del Sur) hace necesario que las naciones líderes se comprometan a cargar con el mayor peso relativo en la producción de ese bien público, de modo que puedan asegurar que se proporcione a escala suficiente. Vale decir que los líderes regionales como Brasil deben estar dispuestos a asumir una parte cada vez mayor de los costos de implementación de las políticas públicas de seguridad a nivel transnacional, pues solamente a través de su iniciativa política y de su compromiso creíble con esa estrategia cooperativa, los demás países de la región serán impelidos a contribuir en la acción colectiva.

En el caso de América del Sur, el crimen organizado transnacional representa la expresión más clara de una amenaza común, que puede incluso debilitar la estabilidad o perjudicar el desarrollo de las instituciones democráticas en algunos países de la región. De hecho, la necesidad de incautar los ilícitos transfronterizos relacionados a la producción y el tráfico de drogas, y al comercio ilegal de armas, es frecuentemente señalada en la literatura como la principal justificación para la idea de un complejo de seguridad regional suramericano (según Buzan, W., 2005. Y Dehon, O.,Schleicher, R., 2006). Con base en esa perspectiva teórica, la capacidad y la legitimidad de Brasil en cuanto a liderazgo regional dependerá justamente de la efectividad de sus iniciativas de seguridad en esa área.

4. Los acuerdos firmados por Brasil en el contexto sur-americano y los desafíos a la efectividad de las acciones de cooperación en inteligencia en el combate a la criminalidad transnacional

Ante la seriedad y el carácter transnacional del crimen organizado, solamente una legislación internacional sincronizada y sumada a una cooperación eficiente, puede ser eficaz en los ámbitos de la prevención y represión de esta práctica. La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional fue firmada en noviembre del 2000, e incorporada a la legislación brasileña en marzo del 2004 por medio del decreto n.º5.015/2004. Más conocida como la "Convención de Palermo", constituye el principal instrumento de cooperación jurídica internacional en el área:

> (...) preocupada con el avance del crimen organizado, la ONU estableció una convención de las Naciones Unidas contra el Crimen organizado Transnacional. La creación de este órgano en 2000 significó un gran avance en la cuestión del combate al crimen organizado transnacional, siendo considerado un reflejo del reconocimiento de los países de que la

> cooperación internacional sería un instrumento esencial para combatir tal amenaza.[9]

Por medio de mecanismos como la entrega controlada, la actuación policial no inmediata para identificar y responsabilizar a los líderes de la organización criminal, la transferencia y extradición de presos, las videoconferencias, el confiscar bienes, la cooperación jurídica internacional entre otros, la Convención de Palermo es considerada un instrumento legal relevante en el combate al crimen organizado internacional (Gomes, 2008), además, proclama el uso de técnicas especiales de investigación propias de las actividades de inteligencia, y establece un cierto consenso internacional sobre la definición misma de organización criminal:

> (...) grupo estructurado de tres o más personas, existente hace algún tiempo y actuando concertadamente con el propósito de cometer una o más infracciones graves o enunciadas en la Convención actual, con la intención de percibir, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio moral.[10]

A lo largo de las últimas décadas, a raíz del proceso de redemocratización en los países suramericanos, hubo entre ellos un mayor acercamiento político que culminó con la celebración de diversos acuerdos comerciales y de cooperación técnica e institucional, tanto a nivel bilateral como multilateral. Esos esfuerzos de cooperación no se limitaron a la esfera económica sino que abarcaron prácticamente todas las áreas relacionadas con las políticas públicas, resultando inclusive la creación de organizaciones representativas supranacionales como, por ejemplo, el MERCOSUR, la ALADI y UNASUR, entre otras. Debido a su posición geográfica privilegiada y poder económico sin par, Brasil ocupó desde muy temprano una posición central en el proceso de integración económica y cooperación institucional de los países de América del Sur, no obstante, sus iniciativas en el ámbito de la seguridad regional fueron frecuentemente desarticuladas y tardías, además de carecer de una mayor efectividad debido a las limitaciones de recursos y alcance de la actuación.

Específicamente, en cuanto al esfuerzo de promover el combate a los ilícitos transfronterizos entre los que se destacan el tráfico de armas y narcóticos, Brasil sostuvo acuerdos de cooperación técnica con prácticamente todos los países vecinos como puede ser observado en el Cuadro 1.

9. Sandroni, G.,Galdino, A., 2007: 10.
10. Art. 2º, línea a, Convención de Palermo.

Cuadro 1
Principales acuerdos e instituciones establecidos por Brasil con los demás países suramericanos para el combate a ilícitos transfronterizos

Institución Promotora de Cooperación	Año de Inicio (*)	Países Socios	Principales Acciones Relacionadas
Tratado de Cooperación Amazónica	1978 (1978)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela	- El gobierno brasileño comparte los datos recolectados por los sistemas SIVAM/SIPAM para subsidiar acciones policiales y militares de los países vecinos.
Acuerdo de Cooperación para Impedir el Uso Ilegal de Precursores y Substancias Químicas Esenciales para el Procesamiento de Narcóticos y Substancias Psicotrópicas	1997 (1999)	Colombia	- El gobierno brasileño comparte información sobre rutas de tráfico, centros de producción y procesamiento de drogas. - Investigación conjunta de personas y organizaciones involucradas. - Acciones de inteligencia conjuntas.
Comisión Mixta Brasil-Venezuela para Drogas	1997	Venezuela	- Operaciones policiales conjuntas. - Intercambio seguro de información y acciones de inteligencia conjuntas. - Control del espacio aéreo y fluvial para interrupción de rutas de tráfico. - Acción social contra los efectos de las drogas (tratamiento y prevención).
Reunión de Representantes Policiales y Militares	2000	Venezuela	- Intercambio de información. - Brasil comparte tecnologías y formación de recursos humanos en el país vecino.
Comisión Mixta Brasil-Colombia para Drogas	2001	Colombia	- Operaciones policiales conjuntas. - Intercambio seguro de información y acciones de inteligencia. - Control del espacio aéreo y fluvial para interrupción de rutas de tráfico de drogas y armas.
Acuerdo sobre Cooperación Policial en Materia de Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos	2004 (2006)	Uruguay	- Intercambio de información. - Acciones de inteligencia conjuntas.

Acuerdo de Cooperación Mutua para Combatir el Tráfico de Aeronaves Involucradas en Actividades Ilícitas Transnacionales	2005 (**)	Bolivia	- Capacitación de recursos humanos. - Compartir tecnología. - Intercambio de información y acciones de inteligencia conjuntas. - Facilitación para el comercio de material de defensa y seguridad.
Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Policial	2005 (2006)	Colombia	- Fortalecimiento de los canales de comunicación oficiales, intercambio de información y acciones de inteligencia conjuntas. - Acciones policiales conjuntas. - Intercambio de tecnología y capacitación de los recursos humanos del país vecino.
Acuerdo de Cooperación mutua para Combatir el Tráfico de Aeronaves Involucradas con Actividades Ilícitas Internacionales	2005 (2007)	Venezuela	- Capacitación de recursos humanos. - Compartir tecnología. - Intercambio de información y acciones de inteligencia conjuntas.
Acuerdo-Marco sobre Cooperación en Materia de Defensa	2006 (2007)	Perú	- Intercambio de información y acciones conjuntas de inteligencia. - Compartir tecnología. - Facilitación para el comercio de material de defensa y seguridad.
Acuerdo sobre Cooperación en el Dominio de la Defensa	2007 (**)	Bolivia	- Intercambio de información y acciones conjuntas de inteligencia. - Compartir tecnología. - Capacitación de recursos humanos del país vecino. - Facilitación para el comercio de material de defensa y seguridad.
Comisión Mixta Bilateral Antidrogas	2007	Guyana	- Operaciones policiales conjuntas. - Control del espacio aéreo y fluvial para interrupción de rutas de tráfico de drogas y armas. - Compartir tecnología brasileña y formación de recursos humanos en el país vecino.
Comisión mixta Brasil-Guyana sobre Cooperación Policial	2007	Guayana	- Intercambio de información y acciones de inteligencia (incluyendo datos SIVAM/ SIPAM). - Entrenamiento de las fuerzas policiales del país vecino.

Acuerdo-Marco sobre Cooperación en Materia de Defensa	2007 (2007)	Paraguay	- Intercambio de información y acciones conjuntas de inteligencia. - Compartir tecnología. - Capacitación de recursos humanos del país vecino. - Facilitación para comercio de material de defensa y seguridad.
Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en el Combate a la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Accesorios, Explosivos y Otros Materiales Relacionados	2008 (**)	Colombia	- Compartir información y acciones de inteligencia conjuntas - Operaciones policiales y militares conjuntas.
Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Defensa	2008 (**)	Surinam	- Intercambio de información. - Capacitación de recursos humanos del país vecino. - Operaciones conjuntas de combate al tráfico de drogas y armas. - Facilitación para el comercio de material de defensa y seguridad.
Acuerdo Bilateral Antidrogas	2011	Bolivia	- Compartir información y acciones conjuntas de inteligencia. - Monitoreo en tiempo real del cultivo de coca en territorio boliviano. - Operaciones policiales y militares conjuntas.

Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

* Los datos indicados en paréntesis se refieren al año en que el acuerdo fue incorporado a la legislación brasileña tras ser aprobada por el Congreso Nacional de Brasil. En el Caso de las Comisiones Mixtas se informa solo el año en que se iniciaron sus respectivas reuniones, que generalmente se realizan con periodicidad anual.
** Pendiente ratificación del Congreso Nacional de Brasil.

En términos de amplitud y complejidad de las iniciativas conjuntas de los Estados, la región amazónica se destaca en razón de la precariedad de la infraestructura local y de las dificultades enfrentadas por los países para extender la presencia gubernamental hasta las fronteras. Los acuerdos firmados incluyen diferentes iniciativas, sin embargo, sobresale un énfasis en compartir información entre las instituciones de seguridad de los países miembros, así como incentivos para planificar y ejecutar operaciones conjuntas y acciones de inteligencia. Se observa que hasta los mismos tratados que hablan de la defensa nacional, usualmente también incluyen temas relacionados a la seguridad pública tales como compartir la información, capacitación de recursos humanos en el país vecino y proporcionar equipo y tecnología para sus fuerzas policiales. Estas características se vuelven más notorias en los acuerdos que incluyen a los países vecinos de Brasil que históricamente han enfrentado amenazas grandes asociadas al recrudecimiento

de la producción y el tráfico de narcóticos y el contrabando de armas en sus fronteras.

En el caso de MERCOSUR y con la presencia de una estructura institucional más sólida, que es el resultado de un largo período de reducción de las tensiones políticas y del acercamiento de los países de la región a partir del resurgimiento de la democracia en la década de los años 80, se probó la construcción de políticas que resultaron más efectivas en el combate a la criminalidad en las fronteras del sur de Brasil. Esa mayor efectividad también se derivó de la existencia de una infraestructura local mucho más desarrollada y articulada que la que se encuentra en la región amazónica, así como de la mayor capacidad económica de los países miembros del bloque en comparación a los vecinos de la frontera norte. Aun así, persiste un importante foco de vulnerabilidad en el complejo de seguridad del Cono Sur a lo largo de la franja que separa Paraguay y Brasil, en especial la ciudad de Foz do Iguaçu, ubicada en la Triple Frontera (que también incluye a Argentina). Esa región en especial, pese a los recurrentes esfuerzos del gobierno brasileño en el sentido de fortalecer el control de la entrada de personas y mercaderías al país, todavía constituye un importante corredor para el tráfico de drogas y armas ilegales que abastecen las redes criminales que actúan en los Estados de Río de Janeiro y Sao Pablo.

Como se observa, a lo largo de las dos últimas décadas Brasil ha ampliado sensiblemente los vínculos institucionales de cooperación en las áreas de defensa y seguridad pública con sus vecinos suramericanos, principalmente por medio de acuerdos bilaterales. Recientemente esa cooperación se ha extendido también a los demás países de América Latina, alcanzando inclusive a África y a otros miembros de la comunidad de habla portuguesa. Aunque existen dificultades para precisar el monto de los recursos destinados para ese fin[11], datos recientes (Cuadro 2) muestran que las actividades de cooperación técnica realizadas por la Policía Federal en esos países se han incrementado substancialmente en los últimos años. Esto pone en evidencia la creciente importancia atribuida por el gobierno brasileño al fortalecimiento de la capacidad institucional de sus socios para el combate al tráfico de narcóticos y armamentos ilegales, así como a otros ilícitos transfronterizos relacionados.

11. Gran parte de la ayuda proporcionada por Brasil a los países vecinos para el fortalecimiento de sus políticas de seguridad pública se da de forma indirecta, por medio, por ejemplo, de la venta de equipo militar, construcción de infraestructura, de proporcionar inteligencia y del entrenamiento y la capacitación de recursos humanos que también se destinan a otras actividades, lo que vuelve imprecisa su cualificación como inversiones específicas en seguridad. Aparte de esto, la participación de las fuerzas armadas en las actividades del combate a la criminalidad en las fronteras también contribuye a distorsionar esos datos, toda vez que por motivo de sigilo o inclusive por ser formalmente pagadas bajo otro rubro de presupuesto, los desembolsos para la cooperación entre fuerzas militares frecuentemente no son incluidos en el monto de gastos destinados a la seguridad pública, no obstante desempeñan un papel importante en esta área. Finalmente, las discrepancias metodológicas, errores y omisiones también son comunes en cuanto el proceso de levantamiento de los gastos relacionados a la cooperación internacional. Para un análisis exhaustivo de la cooperación para el desarrollo internacional realizada por Brasil a través de los últimos años, donde también se discuten muchas de estas dificultades de medición, ver IPEA& ABC/MRE, 2010.

Cuadro 2:
Gastos de Brasil en la cooperación técnica bilateral con otros países en el área de seguridad pública por medio de la Policía Federal/PF (2006-2010)

	Año	2006	2007	2008	2009	2010
Región	Total de la inversión en CTde la PF (R$)	314.906,00	481.419,00	3.976.454,06	5.085.289,13	2.457.404,13
Sur América	subtotal (R$)	276.350,00	453.636,00	1.094.698,68	1.214.052,10	2.331.972,07
	países socios	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina
		Chile	Bolivia	Bolivia	Bolivia	Bolivia
		Guyana	Chile	Chile	Chile	Chile
		Paraguay	Colombia	Colombia	Colombia	Colombia
		Uruguay	Ecuador	Paraguay	Ecuador	Ecuador
		Venezuela	Paraguay	Perú	Paraguay	Paraguay
			Perú	Uruguay	Perú	Perú
			Uruguay		Uruguay	Uruguay
			Venezuela		Venezuela	
América del Norte, Centro América y el Caribe	subtotal (R$)	1.134,00	0,00	0,00	307.476,00*	41.779,79
	países socios	Estados Unidos			Canadá	El Salvador
					Estados Unidos	Haití
					Haití*	México
					México	Panamá
						Santa Lucía
África y comunidad de habla portu- guesa	subtotal (R$)	6.804,00	0,00	2.675.343,61	3.440.345,87	43.224,00**
	países socios	Angola		Angola	Angola	Angola
		Cabo Verde		Cabo Verde	Guinea Bissau	Guinea Bissau**
		Guinea Bissau		Guinea Bissau	Mozambique	
				Mozambique	Santo Tomé y Príncipe	
				Santo Tomé y Príncipe		

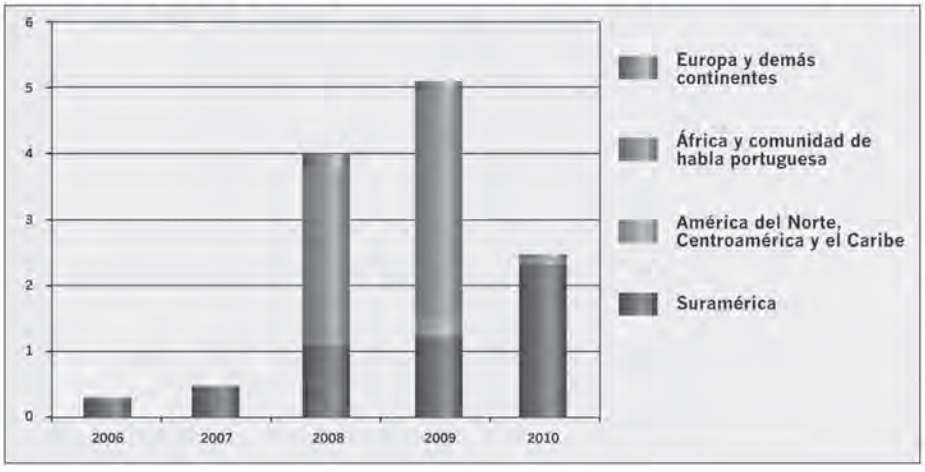
Europa y demás conti- nentes	subtotal (R$)	30.618,00	27.783,00	206.411,77	123.415,16	40.428,27
	países socios	España	Francia	España	Australia	España
		Francia	Portugal	Francia	China	Francia
		Italia		Portugal	España	Portugal
		Portugal			Japón	
		Reino Unido			Portugal	
					Reino Unido	
					Suiza	

Fuente: Informe IPEA&ABC/MRE sobre la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI), 2005-2009.

* Incluye el monto de R$ 243.558,00 destinado a la formación y capacitación de fuerzas policiales deHaití, cuya administración todavía se encontraba en ese año bajo la responsabilidad de la ONU, configurando una cooperación multilateral.
* Incluye el monto de R$ 38.740,00 destinado a la formación y capacitación de fuerzas policiales de Guinea Bissau, realizados en el ámbito del convenio entre la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE) y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), configurando una cooperación multilateral.

Se ve en los datos relacionados con el esfuerzo de cooperación de la Policía Federal brasileña, una clara concentración en términos de asignación de recursos a los vecinos de Suramérica, y más recientemente también a los países africanos en comparación con los demás socios de esa institución en el mundo. El Cuadro 2 muestra que los montos desembolsados por Brasil para la cooperación técnica en el área de seguridad pública en la región suramericana presentan un rápido y continuo crecimiento desde 2006, saltando de R$ 276.350 a más de R$ 2,3 millones en 2010. Los países de África también recibieron una parte importante de cooperación brasileña en ese período, inclusive superando a Suramérica en 2008 y 2009, aunque ese flujo de inversión tendió a reducirse sustancialmente en 2010. Los países de América Central y del Norte no representan un monto significativo de la cooperación brasileña en el área de seguridad pública con la notable excepción de Haití, donde Brasil lidera desde 2004 la misión de paz de la ONU encargada de restaurar el orden y la democracia en ese país. El Gráfico 1 a continuación ilustra la participación relativa de cada región en el total invertido por Brasil para la cooperación técnica de su Policía Federal en el período reciente:

Gráfico 1:
Monto (en R$ millones) y destino regional de la cooperación técnica realizada por la Policía Federal de Brasil en el período 2006-2010



La concentración de inversiones en países más pobres se explica en razón de que la mayor parte de esa cooperación técnica consiste en recursos de formación y capacitación de las fuerzas de seguridad de los países socios de Brasil, proporcionadas por agentes de la Policía Federal. Esos países en general poseen una capacidad institucional menor a la brasileña para actuar en el campo de la seguridad pública, lo cual exige la incorporación de nuevas tecnologías y el mejoramiento de sus recursos humanos a fin de viabilizar el éxito del trabajo conjunto en el combate a la criminalidad transnacional. Por otra parte, la naturaleza de la cooperación técnica realizada en conjunto con los países de Suramérica es diferente de la que se implementa en África: en cuanto a los países vecinos, el enfoque de la actuación brasileña consiste básicamente en la capacitación de las fuerzas de seguridad y en compartir información y tecnología para el combate de ilícitos transfronterizos; en los países africanos esa cooperación se centra en la estructuración de los organismos de seguridad pública que todavía se encuentran en estado embrionario desde el punto de vista institucional.

En noviembre de 2010, el entonces ministro de justicia de Brasil Luiz Paulo Barreto anunció un plan de seguridad de fronteras en América del Sur, cuyo principal objetivo consistiría en ejecutar acciones conjuntas entre los países de la región y fortalecer su cooperación por medio de compartir la información e inteligencia, capacitar personal y realizar un mapeo exhaustivo de las actividades del crimen organizado que opera en las franjas de la frontera. Según Barreto, "(...) llegó la hora de que América del Sur tenga un plan integrado, que permita que la región combata un problema que victimiza a todos los países y de encontrar una solución conjunta. Todos los técnicos señalan que es imposible patrullar esa frontera físicamente. La mejor manera de combatir eso es con la integración de un sistema lógico de cooperación" (Agência Brasil, 2010). Aunque el plan todavía es objeto de discusión entre los países suramericanos, algunas iniciativas concretas ya fueron tomadas inmediatamente después de su anuncio, entre las que se destacan las acciones conjuntas de Brasil, Bolivia y Perú en el combate a los ilícitos en sus

regiones de frontera por medio de nuevas tecnologías, como por ejemplo el Vehículo Aéreo No-Tripulado (VANT) y los laboratorios de lavado de dinero desarrollados por Brasil.

5. Consideraciones finales

La criminalidad transnacional es un fenómeno estrechamente vinculado con la seguridad pública en Brasil, y abordarlo va más allá de los límites de las acciones policiales convencionales, ya que exige una cooperación internacional articulada y efectiva. En otras palabras, cierto grado de internacionalización en las actividades de control del crimen parece inevitable, imprimiéndoles ciertas características del bien público global y exigiendo que se sumen y coordinen los esfuerzos de los países de la región en una política pública común.

Una vez que Brasil despunte entre los países suramericanos como el que está dotado de mayor capacidad económica e institucional para promover proyectos de cooperación en inteligencia, y también otras políticas de seguridad en las regiones de la frontera, la iniciativa y el compromiso del país se vuelven esenciales para asegurar la efectividad de la cooperación regional en esa área. Así, es fundamental el esfuerzo emprendido por la Policía Federal a lo largo de los últimos años en el sentido de capacitar a las fuerzas de seguridad en los países vecinos, y ampliar y fortalecer los canales por los cuales se comparte la información. De hecho, el gobierno brasileño ha ampliado sistemáticamente las inversiones en la modernización del aparato tecnológico de la Policía Federal y la promoción de su cooperación técnica con los países suramericanos y africanos. Sin embargo, los montos invertidos por Brasil en estas iniciativas todavía se muestran extremamente reducidos de cara a la amplitud de las fronteras nacionales y al alto grado de articulación y penetración de los grupos criminales que operan en la región.

Bibliografía

1. AGÊNCIA BRASIL "América do Sul teráum plano de segurança de fronteiras, anuncia Barreto". **Agência Brasil**, Brasília: EBC, 29 de Novembro de 2010. Disponívelem: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-11-29/america-do-sul-tera-um-plano-de-seguranca-de-fronteiras-anuncia-barreto, acessadoem 12 de Dezembro de 2011.
2. ARAUJO, Leonardo M. **Crime organizado transnacional: a face oculta do processo de globalização**. Monografia (EspecializaçãoemRelaçõesInternacionais – Instituto de RelaçõesInternacionais da Universidade de Brasília), 2009.
3. BEATO FILHO, Cláudio C. Gestão da informação. **Segurança** pública **comcidadania**, vol 1, n. 2, pp. 8-47, 2009.
4. BRANDÃO, P. C. A inteligência criminal no Brasil: um diagnóstico. **Latin American Studies Association XXIX International Congress**, Toronto/ Canadá, october 2010.
5. BRITO, Valteir Marcos de. **O papel da inteligência no combate aocrime organizado transnacional.**Monografia (Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra - ESG). Rio de Janeiro, 2007.
6. BUZAN, B.; WEAVER, O. South America: an under-conflictual anomaly? In: **Regions and powers** – The structure of regional security. Cambridge University Press, 2005.
7. CERQUEIRA, Daniel R. C. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), 2011.
8. DEHON, Oswaldo; SCHLEICHER, Rafael. The role of regional leaders in international security: a theoretical-conceptual revision. In: VAZ, Alcidez C. (org.) **Intermediate states, regional leadership and security** – India, Brazil and South África. Brasília: UnB, 2006.
9. FAVARO, Luciano M. Globalização e transnacionalidade do crime. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, pp. 8214-8223, Brasília, novembro de 2008.
10. FERRO, A. L. Inteligência de segurança pública e análise criminal. **Revista Brasileña de Inteligência**, v.2, n.2, p.77-92, abril 2006.
11. GOMES, R. C. Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, vol.21, n.8, p. 39-54, ago. 2009.
12. GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado navisão da Convenção de Palermo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
13. GONÇALVES, Jonisval B. **Políticos e espiões:** o controle da atividadeinteligência. Niterói: Impetus, 2010.
14. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) &AGÊNCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN (ABC/ MRE) **Cooperación brasileña para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA, 78 p, 2010.
15. JÁCOME, Francine. É possível a cooperación emsegurançana América do Sul? In: HOFMEISTER, Wilhelm (org). **Segurança internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.
16. LIMA, Maria R. Soares; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional Power: action, choice and responsabilities. **International Affairs**, vol. 82, n.1, pp.21-40, 2006.
17. MINGARDI, Guaracy. "Inteligência policial e crime organizado" In: LIMA, Renato S, PAULA, Liana (orgs). **Segurança** pública e **violência**. São Paulo: Contexto, 2008.
18. OLIVEIRA FILHO, EdemundoDias. **O Vácuo do poder e o crime organizado: Brasil, início do século XXI**. Goiânia: AB, 2002.
19. OLIVEIRA JR, Almir, SILVA, Edison B. "Política de segurança pública no Brasil: evoluçãorecente e novosdesafios" In: CUNHA, Alexandre S., MEDEIROS, Bernardo A., AQUINO, Luseni (orgs). **Estado, instituições e democracia, volume 1**. Brasília: IPEA, 2010.
20. OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileña de Política Internacional**, vol.43, n.2, pp.108-129, 2000.
21. PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e ministério público no Brasil e na França. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social,

v.3, p. 111-141, jan./fev./mar., 2010.

22. SANDRONI, Gabriela, GALDINO, Andreia. A Convenção de Palermo e o crime organizado transnacional. *Paper* do Grupo de Estudos sobre Corrupção do Departamento de Educação, CiênciasSociais e Política Internacional da Universidade Estadual Paulista (https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/A%20CONVEN%C3%83%E2%80%A1%C3%83%C6%920%20DE%20PALERMO%20E%200%20CRIME%20ORGANIZADO%20TRANSNACIONAL .pdf), 2007.
23. SAPORI, Luís F. **Segurança** pública no Brasil: **desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
24. SCHUTTE, Giorgio Romano. Bens Públicos Globais, Globalização e Soberania Nacional. Paper Outline. Não publicado, 2011.
25. WERNER, Guilherme. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influêncianas relações internacionais contemporâneas**.Tese (Doutorado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo), 2009. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/.

Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía

Eduardo
Sancho Castañeda

Recibido: junio 25 de 2012
Aceptado: julio 2 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 155-168]

Resumen

Este artículo expone una tesis teórica de elaboración propia, sobre la existencia de continuas mutaciones y desórdenes sociales de impacto constante en una sociedad salvadoreña heterogénea que recoge cuatro tipologías de sociedades: economía formal y Estado; economía informal; economía migratoria trasnacional y economía minoritaria asocial.

Se destacan distintos ciclos sociales delictivos y sus correspondientes intersecciones con la represión estatal, agrupados entre los años 1993 y 1996 post Acuerdos de Paz; y en los períodos entre 2005 y 2007; y entre 2009 y 2011 post declaración de guerra a las maras. El actor emergente es la sociedad minoritaria asocial y su estructura basada en pandillas, redes sociales delictivas y su articulación en el territorio; lo que genera una situación particular de acciones relevantes de origen delictivo, criminal o antisocial.

Esta tesis propone que el fenómeno evoluciona a partir de la rebelión asocial, reforzada por la cultura de violencia social del Estado y los ciudadanos. Lo interesante es que cada flujo de ascenso represivo estatal tiene un correlativo de expansión organizativa y operativo–delictivo, contexto útil para evaluar el entendimiento que se tiene de las pandillas en el año 2012 para el largo plazo y no exclusivamente en lo inmediato, en donde la tendencia es ocultar los problemas de fondo.

Palabras clave

Formación social salvadoreña, sociedad económica formal, sociedad económica informal, sociedad económica trasnacional, sociedad minoritaria asocial, ciclos sociales delictivos.

* Trabajo académico original elaborado en el marco del Grupo de Estudio de temáticas de Seguridad y como parte de la cooperación de la Universidad Francisco Gavidia con el Centro de Investigación Científica de la ANSP.

Culture of Social Violence in the State and the Citizenry

Eduardo
Sancho Castañeda

Received: june 25, 2012
Accepted: july 2, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 155-168]

Abstract

The paper presents an original theoretical thesis prepared by building on the existence of ongoing mutations and social unrest producing consistent impact on a heterogeneous Salvadoran social formation, which contains four types of societies: the formal economy and the state, the informal economy, the transnational migration economy, and the asocial minority.

Various criminal social cycles are focused on, along with their corresponding intersections with state repression, clustered by year: 1993-1996; Post-Peace Agreement; 2005-2007; 2009-2011 post-declaration of war on gangs. The emerging stakeholder is the asocial sub-society, and its structure based on gangs, criminal social networking and their organization in the territory, which generates a special situation of relevant criminal or antisocial actions.

This theory proposes that the phenomenon has evolved out of the very Salvadoran asocial rebellion, reinforced by the culture of social violence in the state and citizens. The interesting thing is that each rising wave of state repression has a corresponding criminal organizational and operational expansion. This is a useful context for assessing the understanding of gangs in 2012, for the long term and not just in the short term, which is where the underlying problems tend to be concealed.

Key Words

Salvadoran social constructs, formal economic society, informal economic society, transnational economic society, asocial sub-society, criminal social cycles.

* This original academic paper was created in the framework of the Security Issues Study Group and as part of the cooperation efforts between Francisco Gavidia University and the Scientific Investigation Center at the ANSP.

Introducción

Este artículo resume los antecedentes del contexto histórico, económico y social del entendimiento entre dos pandillas. Por su impacto nacional, regional y latinoamericano, es un hecho excepcional en la historia delictiva, en vista del descenso diario de homicidios desde el día 08 de marzo de 2012, fecha de la suspensión de la guerra de exterminio de la sociedad minoritaria asocial.[1]

El Estado tiene una inercia reactiva de represión social, por mandato legal para proteger a la sociedad formal, tomando el camino de frenar las reformas sociales optando por la mano dura en el año 2003, como estrategia de violencia social, y declarando la guerra contra las pandillas en medio de una guerra social de exterminio.

En esta transición, predomina la cultura violenta de auto destrucción, y se manifiesta en el exterminio social de las pandillas, y en la represión ascendente del Estado por defender a la sociedad formal.[2]

La investigación social descifra la evolución histórica de la sociedad salvadoreña, la violencia social que utiliza el Estado y sus límites, y la formación de cuatro tipos de sociedades: Sociedad económica formal, sociedad de economía informal, sociedad migratoria trasnacional y, sociedad minoritaria asocial.[3]

---

1. La sociedad minoritaria asocial, en un proceso de accionar de diversidad de pandillas nacionales y trasnacionales, bandas y liderazgos; conforman un amplio segmento social que asume prácticas y asienta una cultura delictiva en el territorio, con sus propias reglas, códigos de vida, ética, valores, solidaridad y lenguaje interno de secta organizada. Le apoya la red social delictiva y se organiza una federación de tribus sociales asentadas en territorios urbanos y sub urbanos, logrando un poder económico-social, por la aplicación del terror disuasivo criminal. Esta sociedad se diferencia de las otras tres sociedades, ya que vive de ellas por medio de la extorsión y el narcomenudeo.

2. El surgimiento de una cultura cotidiana de violencia de la autodestrucción en la sociedad, es la sobrevivencia negativa entre cuatro sociedades diferentes y autónomas. Las dos evoluciones de la violencia se originan desde el Estado, sus aparatos y gobernantes. La otra se origina y se reproduce en la vida familiar, el barrio, la escuela, los medios de comunicación, etc Cuando una de las sociedades daña los patrimonios de otras, son delitos contra la propiedad o las personas. Por ejemplo, la destrucción de las ventanas del Palacio Nacional por grupos de vendedores de la sociedad informal, ante el ordenamiento espacial municipal formal. La quema de buses por parte de ciudadanos encapuchados que salen de centros de educación superior, o pandillas, ambos orientados a destruir el patrimonio privado o del Estado. Recurrir al cierre de fronteras para detener el libre tránsito de personas y de mercaderías, eso es autodestrucción del patrimonio físico y cultural. Si la sociedad formal y el Estado no integran a la sociedad informal, a la que da subsidios de educación, salud pública, y asistencialismo, el poco interés por la institucionalidad, el respeto a la institución y a la productividad, se convierte en cultura social.

3. Toda la población del país, por declaración constitucional, son ciudadanos con los mismos derechos y deberes. La sociedad formal la componen la población del sistema legal, tiene empleo con servicios básicos de salud y educación, paga impuestos, usa la formalidad institucional y la tramitología burocrática estatal. Además, vive en su residencia legal, ocupa el mercado económico formal y respeta la institucionalidad del Estado. Las cúpulas controlan las instituciones políticas el Estado y los partidos, tiene ordenadores estables: la familia, la escuela, las empresas, las iglesias, etc. Prefiere las obras benéficas, y con sus impuestos al Estado, subsidia la salud pública y la educación a la sociedad informal.
La sociedad informal. Los distingue la informalidad económica y social. Se asientan históricamente en tierras privadas o del Estado, entregadas por ocupaciones ilegales. La sobrevivencia es el auto empleo y la micro empresa informal, que generan un mercado informal poderoso. La sociedad migratoria trasnacional, está conformada por las emigraciones y los asentamientos de segmentos de población en Estados Unidos, Canadá, Australia, Suecia, Italia y otros, que guardan una relación con la economía formal e informal, a través del envío de remesas, inversión local, organización de un sistema de crédito en Estados Unidos, etc. Juegan un rol político en su país de residencia y jugarán un rol político económico social en El Salvador, a futuro, dado que los quieren aceptar para compartir el poder, y son reserva de las deportaciones de cualquier origen.

En la inserción a la economía global de las economías regionales, predomina la ausencia de una política social estatal, retomada hasta el año 2004. Considera la geo posición de la región de América Central como economía periférica del capitalismo. El Salvador en 1992 recién terminaba su guerra, y reproduce su cultura de violencia social de Estado.

I. Evolución de los ciclos sociales delictivos

Entre los años 1992 a 2001, los eventos relevantes, sucesivos e interventores que se citan, reflejan la división y el potencial de crecimiento de la violencia de la sociedad.

Los ciclos sociales delictivos, reflejan saltos cualitativos en la desestructuración social de la sociedad salvadoreña y, en específico, la conformación de la sociedad minoritaria asocial.[4]

Se ha seleccionado dos momentos estratégicos de la vida nacional y regional: El período comprendido entre 1992 y 1999, post Acuerdos de Paz, y el momento de la declaración de guerra del Estado a las pandillas en el ciclo de reacción estatal de la represión de los años 2000 y 2011. Emergen eventos causales no advertidos, de nuevas transformaciones no convencionales de las cuatro sociedades y del Estado.

Ciclo social delictivo: Ascenso 1992-1997

En el período post Acuerdos de Paz (1992-1999), la nueva legalidad, la propia transición institucional, se da un ciclo social delictivo, que refleja nuevos eventos interventores del accionar de los actores de la nueva sociedad minoritaria asocial en formación. Entre los años 1993 y 1996 (Gráfico 1), se da un ascenso de delitos que se denomina de posguerra, que son respuestas autónomas y acciones de una nueva sociedad criminal, en rebelión asocial inadvertida, ignorada, no estudiada, y otros eventos con las bandas de secuestros en la posguerra.

4, La desestructuración de las cuatro sociedades, en esta teoría en construcción, explica que la sociedad minoritaria asocial, tiene su propia autonomía y dependencia económica, con la renta extorsionista masiva a dos sociedades, tanto la formal como la informal, generando un mercado informal ilícito de circulante obtenido de esa extorsión. La desestructuración tiene que ver con los ciclos sociales delictivos aquí observados, que agudizan la crisis social de la sociedad salvadoreña, cuando no se acepta como cultura de violencia interna, la del Estado: garrote sin zanahoria.

Gráfico 1
Tasas de homicidios en el período 1969-1996



Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), octubre de 1998. "La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores". En: Documento de trabajo R-338, Red de Centros de Investigación, BID.

El auge de la guerra se refleja en el ascenso entre 1981 y 1985, y durante el año 1989 de la ofensiva guerrillera. Las tasas brutas de muerte por homicidio de 1993 a 1996, se incrementaron después de los Acuerdos de Paz. Murieron más personas por la delincuencia, que en la guerra civil (Gráfico 1). Se iniciaron estudios en el PNUD (PNUD, 2000b; FLACSO, 1998).

La mayor incidencia es el ascenso del año 1994, con los homicidios intencionales que suman 7,673, que equivalen a una tasa bruta de 138.2 homicidios por cada 100 mil habitantes. El total de homicidios en 1994, fue de 9,135, una tasa de 164.5 por 100 mil habitantes. Fuentes publicadas por la FGR y la PNC.[5]

Como se puede observar en el Gráfico 1, en los dos años siguientes, (1995 y 1996), los homicidios bajaron a 6,792 intencionales, con una tasa de 117.4 por 100 mil habitantes. Esta baja de homicidios, no se asocia a las acciones de las pandillas y maras en gestación. Se individualizan los delitos, no se les da una explicación socio económica ni mucho menos reflejan la aceleración de las mutaciones de las tribus sociales de la sociedad.

Los delitos contra la propiedad registrados por la PNC y la FGR, no coinciden numéricamente, pero en ambas fuentes la tendencia es al ascenso de delitos contra la propiedad de 1994 a 1996 (IUDOP, 1998). En la suma del total de delitos según la FGR, los delitos contra vida en 1994 fueron el 72.7%, en 1995 el 48.4%, y en 1996 el 39.7%. Estas cifras indican una tendencia a disminuir los atentados contra la vida y a aumentar los delitos contra la propiedad. Es una transición social.

5. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), octubre de 1998. "La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores". En: Documento de trabajo R-338, Red de Centros de Investigación, BID.

Entre 1992 y 1996 no está completado el control policial territorial, y hay vacíos al no existir puestos o patrullajes, debido a que fue el momento de la instalación institucional del aparato policial y su plantilla de personal. El desmantelamiento de los cuerpos de seguridad pública en este período, dejó un vacío de control territorial del Estado, en la transición institucional.

La sociedad formal y el Estado, analizan que el surgimiento de la violencia es simple delincuencia y se concluye que la desestructuración familiar afecta, pero ya los investigadores planteaban que existe complejidad ante simples delincuentes (PNUD, 1998; PNUD, 2000a).

La característica principal era la transición institucional del Estado, donde la misma PN, Policía Nacional en disolución, dirigía a las bandas de asalto de bancos, secuestros, robo de vehículos, etc.; donde algunos jefes con el apoyo de la Sección de Investigación Criminal, estaban involucrados. Estas estructuras se reforzaron también con la incorporación a sus bases de miembros de la ex guerrilla, ex oficiales, ex soldados, o grupos de desmovilizados.

Ante el vacío de operaciones de la Policía Nacional, y el evento trascendente de acciones reactivas policiales por parte de la PNC para retomar el control territorial, se refuerzan con acciones disuasivas desde el 16 de julio 1993 con el Ejército Nacional, que da el nuevo contexto del enfrentamiento social, donde se va a gestar la nueva sociedad minoritaria asocial. La teoría social, en estos casos excepcionales, es que no se pueden hacer mediciones de las mutaciones, al no tener instrumentos de medición adecuados en la desestructuración global de la sociedad.

El ejército desmoviliza a 40 mil efectivos militares entre soldados, clases y oficiales. Los cuerpos de seguridad pública desmovilizan a más de 15 mil efectivos, que se insertan como empleados a las agencias de seguridad privada sin control estatal. Otro destacamento es la desmovilización de 8 mil miembros de la guerrilla que engrosan la economía de la sociedad informal rural.

Los desmovilizados de los dos bandos, suman más de 65 mil ciudadanos, que si se multiplica por una media de cuatro por sus familias, suman aproximadamente 260 mil ciudadanos, que en 2012 tienen nuevas parejas, niños, etc. Este ascenso poblacional, es un factor no atendido en la visión de integrar e insertar socialmente a este segmento importante.

Al crearse Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), como ente auxiliar en 1996, se plantea la estrategia de la reinserción del joven en riesgo, la prevención social focalizada y la adecuación territorial de la PNC. En respuesta aparece, la Sombra Negra de San Miguel en 1995, que se dedica a la ejecución de pandilleros y obliga a un acercamiento de pandillas para repeler los ataques de la sociedad formal que avala ese proceder, en respuesta a la prevención. La CNSP es absorbida en el año 2011 por una Secretaría.

Entre los años 1993 y 1996, la PNC y el OIE, se concentran en desmantelar bandas de secuestros, asalta bancos y roba vehículos, hasta desarticularlos en 2001, reducidos en los años 2003 al 2008, bajo control operativo, y así resurgen los secuestros en el período 2009 a 2011.

Si se analizan los datos del Gráfico 1, no solo se debe leer el factor post guerra, se deben agregar otros conceptos instrumentales, como los ciclos sociales delictivos

y aquellos eventos relevantes que dan surgimiento y cohesión a los nuevos actores, así como la gestación de acciones del grupo delictivo organizado, de pandillas, de líderes, de los hijos de la guerra y de los deportados con estrategias socio económicas; que dan pie a estructuraciones sociales de la nueva sociedad minoritaria asocial, en medio de la guerra interna de exterminio, cuyo desenlace era imprevisible.

En el ciclo social delictivo de 1993 a 1996, en el contexto de ascensos de operaciones delictivas y homicidios, junto al volumen de operaciones reactivas de la nueva PNC; ésta retoma el control territorial en 1996, y bajan los delitos contra la propiedad. El inicio de la pelea de expansión entre las bandas, Mao-Mao, MS, y M18, de 1992-1996, da inicio a la guerra de exterminio. Es la mutación social por el predominio del territorio.

El interés del Estado son las bandas de secuestros, asaltos de banco, bandas regionales de tráfico para venta de vehículos robados hacia África, Europa, que la Policía Nacional en disolución dirige.

El Estado se encuentra en la refundación de la república democrática de 1992-1996, de interés de la sociedad formal, con su modelo económico que excluye a las otras sociedades.

Al instalarse en posguerra, el modelo económico que agudiza el *apartheid social*,[6] por el mercantilismo del modelo económico de ajuste estructural de 1992-2004, que margina el territorio de Zona Norte y Zona Oriente, margina la política sectorial del desarrollo económico agrario y el modelo frena el crecimiento. Además, restringe el acceso al mercado interno y margina a la población, se margina al Estado de su función social, donde no debe meter sus narices en regular el mercado. Avanza la República, pero descuida la visión del desarrollo socio económico, el bienestar de la formación social.

El nuevo poder político concentrado en los partidos, impulsa las reformas del Estado, la democratización, la administración en los tres poderes, el reparto del poder para el sistema de partidos políticos, consolidándose una partidocracia autoritaria abusiva.

La desacumulación por daños a la infraestructura económica, social por la guerra civil y los desastres naturales, se recuperan por la reconstrucción, apegados a la insensibilidad social del poder económico y político.

La nueva clase política, el bloque económico empresarial, ve a las pandillas como fenómeno delictivo simple. Se minimiza la complejidad excepcional de la criminalidad y se ignora la gestación de un nuevo actor social de la sociedad minoritaria en formación, que se expresa en 2012.

6. *El apartheid social,* es la marginación territorial histórica de un segmento de población, que conforma la sociedad informal urbana o rural, ocupando ilegalmente los asentamientos humanos espacios urbanos, carreteras, vías férreas, orillas del bosque de café, playas y lagos. Se dan en calidad de donación las zonas verdes de los municipios, o de la propiedad estatal. Ésta es la primera expresión de la evolución de esa formación de la sociedad informal, desde el apartheid, o el apartado social territorial que genera economía informal.

II. Eventos interventores en los ciclos sociales delictivos

En el ciclo social delictivo de los años 2001 a 2012, destacan dos ascensos que responden a los desafíos de los nuevos actores asociales, y marcan también los propios límites del Estado de alcanzar resultados como reducir el ciclo social delictivo, o el número de delitos, por la represión ascendente que mecánicamente es la inercia de la guerra o de la paz. Los eventos interventores en los ciclos de ascenso de los años 2005 al 2007 y de los años 2010 y 2011, son ciclos sociales delictivos con significados cualitativos y cifras altas.

En el Cuadro 1 se presenta un promedio del total de cada uno de los principales delitos, que van en el orden de más a menos, para el período de 1999 a 2011. El delito con mayor número de casos son los homicidios. Luego en orden descendente van los hurtos de vehículos, las extorsiones, el robo de vehículos, las violaciones, los feminicidios y, en último lugar, los secuestros.[7]

Al analizar los dos repuntes máximos de la violencia referidos a homicidios, se puede observar que corresponden al ascenso del volumen operativo reactivo policial. En el trasfondo es la guerra entre pandillas y su exterminio.

El fenómeno de crecimiento, capacidad de respuesta y articulación delictiva de la sociedad asocial, con sus pandillas y maras, en parte se entiende por su lucha interna y su expresión anti sistema dirigida contra la sociedad formal, desde el territorio barrial: las extorsiones.

Los medios de comunicación, dirigen su crítica a concluir que la PNC es incapaz, policía suiza, ineficiente, y hasta señalan un Estado fallido. Existe presión para más represión, para dejar la prevención social y las reformas sociales, y suspender el pago de impuestos. Se consolida la polarización social: los buenos y los malos.

Ciclo social delictivo: Ascenso 2005-2007

La cronología de eventos interventores, en el ascenso de los años 2005 al 2007, son giros de nuevas direcciones de los actores de la sociedad minoritaria asocial, que cambian sus formas de lucha delictiva o criminal. Son virajes funcionales de las federaciones o tribus sociales en coordinación. En su conjunto se dan reacciones de toda la formación social.

- En el período 2001 al 2003, la PNC logra reducir los secuestros al desmantelar las bandas especializadas.

- En el año 2003 se declara la mano dura, y en 2004 la súper mano dura. Aumenta el volumen reactivo policial por la pelea del territorio.
  Surgen nuevos eventos interventores al iniciarse el golpe de timón mano dura y guerra a las maras. En 2004 se destaca la declaración de un líder de pandilla de la mara M18 desde la cárcel, cuya propuesta es a la otra banda. Declara negociar un desarme entre las bandas y una solución política entre ellos. Esa propuesta no se concretiza sino hasta el año 2012, entre enero y el 08 de marzo. Se gesta en ocho años.

7. Alberto Arene. "Las cifras de la pandemia en El Salvador". Artículo publicado en DEM 2012. Fuentes: PNC y FGR. Observatorio Centroamericano sobre Violencia y Organización de Mujeres (ORMUSA).

- Se incrementa la guerra de exterminio y se refleja el ascenso de homicidios en la pelea de las pandillas. (Gráfica 2).

- No se pueden detener los homicidios, porque el ajuste de cuentas es entre los miembros de la sociedad minoritaria, es autónoma y en ascenso. La represión no actúa directamente sobre el exterminio, sino que lo estimula, quedando demostrado en el año 2012.

- Se observa en el período 2003 al 2005, presión para los territorios controlados por las pandillas que rentan libremente. La nueva adecuación económica social ilícita de las pandillas y maras, se modifica, da un salto, masifica la extorsión. De 2009 al 2012 dirigen acciones por la pelea del control al sector económico transporte, contra ciudadanos de barrios, colonias y cantones, que marca un ciclo social delictivo de ascenso. Es la sobrevivencia económica, ya que viven de dos rublos: extorsión y narcomenudeo, dinero circulante que ingresa a la economía informal. Al ampliase el volumen de dinero circulante, incide en el mercado formal a nivel de barrios, aumentando su poder disuasivo.

- Aparecen delitos por violación (Cuadro 1). Es una práctica cultural primitiva, por animalización social, y llegan a su ascenso máximo en el año 2005. Son cifras record en todo el período de 2000 al 2011. Violan los padres a los hijos, los abuelos a los nietos, los delincuentes comunes, las pandillas a las mujeres; se da una descomposición social generalizada en la sociedad de las cuatro categorías. El ascenso comienza desde el año 1992 y mantiene una media anual como una práctica social informal y formal.
  Los niveles operativos de la delincuencia y las pandillas, están reflejados también en los datos del hurto de vehículos del año 2001, que es el más alto y que va disminuyendo hasta estabilizarse en una media en el año 2011. El robo de vehículos, se destaca en el año 2005, como el mayor pico de la curva de la década 2000-2011, y va disminuyendo. Como se puede observar en el Cuadro 1, en el año 2005, las violaciones, junto al máximo robo de vehículos, alcanzaron la máxima cantidad histórica de la década 2001-2011.
  El ascenso de los ataques a las mujeres, faceta cultural de violencia intrafamiliar, social y delictiva, que se suma en el exterminio entre pandillas, refleja el involucramiento de la mujer a la sociedad asocial, que va en aumento. Los ascensos en la violencia contra las mujeres en los años 2005 y 2006 y entre 2009 y 2011, reflejan una situación cualitativa superior para abordar.
  El ascenso de los homicidios del año 2003 al 2005 y el 2006, por recrudecimiento del exterminio entre pandillas, más otros delitos o móviles, se agrupan en el total promedio de delitos (Cuadro 1).

- El ascenso delictivo y el aumento del volumen de acción represiva de la PNC durante el período de 2004 a 2007, es una escalada reactiva. El homicidio es una marca cualitativa del ciclo social delictivo, un reajuste interno de la sociedad minoritaria en su auto destrucción cultural por la hegemonía social de las pandillas y la sobrevivencia territorial, con la represión.
  La guerra del Estado contras las pandillas, provoca un ascenso en las formas de delinquir, nuevas formas de control territorial y de la población, con la redistribución de los dineros obtenidos de la extorsión y otros delitos. Esta tendencia no es lineal, sino que ocurre por saltos sociales según las mutaciones internas que sufren las tribus sociales de la sociedad minoritaria.

Un dato relevante del año 2005 es la llegada de 48 mil deportados de Estados Unidos y México. El retorno, que significa la guerra de exterminio, es más cruento por la sobrevivencia, el control social del territorio, la pelea de las redes sociales de apoyo, su influencia económica social por la extorsión masiva a todo nivel de la formación social, el narcomenudeo barrial y el reclutamiento forzoso en los centros educativos. Esto indica que el control territorial del Estado no ha sido efectivo.

- En el año 2007 surgen las bandas autónomas, que reflejan una multiplicación de las clicas antisociales sin control jerárquico de las pandillas dominantes. Expresa la extensión territorial, la proliferación de pandillas o bandas en la sociedad minoritaria que crece y ejerce su influencia. Éstas aprovechan la tregua del año 2012.
  Se da un descenso en algunos tipos de delitos de 2007 al 2009, que sería considerado un reflujo funcional, y tendrá una respuesta social anti social sin precedentes.

Cuadro 1.
Tipo de delito, período 1999-2011

	Extorsiones	Secuestros	Violaciones	Hurto de vehículos	Robo de vehículos	Femini-cidios	Homicidios
1999	535	101	640	3483	1861	195	2,270
2000	508	114	778	4564	1701	193	2,341
2001	315	49	791	3464	1602	211	2,210
2002	374	26	842	3069	1869	227	2,024
2003	283	8	838	2689	1528	232	2,172
2004	313	9	934	3121	1368	260	2,768
2005	600	8	1770	3383	2165	390	3,778
2006	2525	17	1118	2489	1574	437	3,928
2007	2497	15	725	1998	1421	347	3,497
2008	2300	10	599	2031	1179	348	3,179
2009	4528	42	651	1215	672	592	4,365
2010	3968	43	829	1977	949	580	3,985
(E)2011	3773	37	817	2552	1139	634	4358

Fuente: Alberto Arene, con base de datos de la Policía Nacional Civil, de la Fiscalía General de la República y del Observatorio Centroamericano sobre Violencia y Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA).

Ciclo social delictivo: Ascenso 2009-2011

1. En medio de la crisis global financiera del año 2008, el país sigue sin prevención social. Este momento se destaca por los máximos indicadores estadísticos de violencia conocidos de la década Cuadro 1 y Gráfico 2, dando la sociedad minoritaria asocial, saltos en formas de acción delictiva de acciones relevantes de sobrevivencia económica.

La dinámica social alcanza niveles de máximo enfrentamiento entre pandillas y máximo esfuerzo de acción reactiva policial y presión disuasiva del Ejército. La reacción de violencia, es exponencial en la sociedad asocial, y responde a la represión focalizada en el territorio produciendo un efecto contrario.

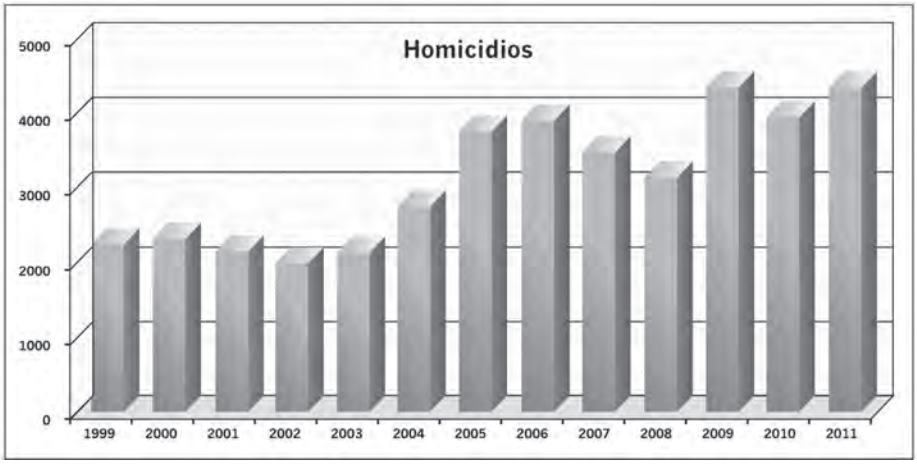
El volumen de las actividades contra la vida asciende por los homicidios. El trastorno social es el exterminio entre bandas, la pelea del territorio ante la disuasión estatal. La violencia social la enseña la misma sociedad formal y el Estado, ante las cuatro sociedades. La política tradicional de zanahoria y garrote, ha sido un esquema aceptado en la civilización occidental, pero solo garrote es un *boomerang* social. Valga esta ironía para definir el concepto que falta una visión de desarrollo del poder económico tradicional y aristocrático.

Se dan cambios operacionales que aumentan su ciclo de ascenso delictivo del período comprendido en los años 2005 al 2007 y de 2009 al 2011, en homicidios se refleja la culminación de una pelea casi final entre bandas, que además asciende del año 2009 en adelante. Además tiene un límite, según esta tesis de teoría social, militar y económica.

La reacción por la sociedad informal, la sociedad asocial, soporta el ascenso represivo y disuasivo de la PNC y el Ejército, indicativo del límite del uso de la violencia social legal del Estado. Con la represión no se detienen las acciones autónomas de la sociedad asocial, que dispone de auto control interno social-territorial. La reacción de la sociedad formal, es al encarcelamiento de la minoría asocial, son redadas de sospechosos. Un cálculo mínimo de 250 mil ciudadanos serían los miembros de la sociedad asocial, esto da una idea de la capacidad para cometer delitos.

Se requieren de varios campos de concentración para su confinamiento y además, endurecer más la Ley con sus artículos de acusación de pertenencia a organizaciones ilícitas, confirman esa necesidad y solución.

Gráfica 2.
Homicidios, período 1999-2011



Fuente: PNC y FGR. Elaboración en base al Cuadro 1.

2. Entre los eventos relevantes que intervienen en este ciclo social ascendente destacan:

- Julio de 2009. Los medios de comunicación de la sociedad económica formal, reaccionan positivamente y acuerdan iniciar una campaña importante, MEUNO, para promover la paz social, pero es suspendida sin explicaciones.
- En los medios de comunicación se orienta la opinión pública para concluir que la PNC es incapaz e ineficiente. Se concibe la represión como solución final, casi solución militar al conflicto social, dado que existe el Estado fallido.
- Ataques a policías y a un puesto de la PNC.
- La quema de un microbús con ciudadanos en Mejicanos en junio de 2010, es una señal al Estado, no una línea de operaciones.
- El párroco de Mejicanos intercede, como mediador, y se divulga un Comunicado de Prensa. Pero es denigrado, excluido por la sociedad formal y el Estado que le castiga. El poder mediático manipula la opinión pública. La sociedad formal y la Iglesia se equivocan, le aplican la cultura de las tres D: Denigrado, desautorizado y desprestigiado; que es la violencia verbal, autodestructiva. El párroco, alerta de un nuevo fenómeno social, económico, de soluciones y la reinserción.
- Los sucesivos paros y estado de sitio del 8 septiembre de 2010, dictado por las pandillas y, reproducido en los medios de comunicación y las redes sociales, marcan el tope social ante tanto miedo, terror y pánico, que además consigna la aceptación de poder de la sociedad minoritaria.
- La coordinación de la MS y M-18, y un comunicado en septiembre de 2010, es otro hecho inédito.
- En los medios de comunicación, aparece la noticia sobre el narco menudeo en los centros escolares y el reclutamiento forzoso entre las pandillas en las escuelas, es la lucha por el reclutamiento de estudiantes.
- El ascenso de homicidios en el período de 2009 al 2011, no tiene precedentes, (Cuadro 1). Aumenta el exterminio y los delitos individuales de la sociedad formal, como por ejemplo un homicidio por pelear un paqueo. Según la PNC y la FGR, los feminicidios también aumentan en este período.
- El crecimiento y despliegue territorial de las pandillas, pese a las operaciones disuasivas y anuncios de recuperación de territorios, no confirma una pérdida de control territorial de las pandillas, que tienen nuevas formas de repliegue focalizado, rotación y flexibilización de las deslocalización. Incorporan segmentos sociales cohesionados por la red familiar y el tejido de redistribución económica del botín obtenido que tiene sus propias reglas, ética, valores y solidaridad.
- Las motivaciones de la pelea por consolidar el control territorial por cada pandilla, es por el narco menudeo, dado que cada año ingresa más droga al país, por los puntos ciegos y el transporte terrestre. Punto crucial.

- La sobrevivencia de este segmento de la sociedad, depende del aumento de las extorsiones, en el ascenso del 2006-2008 y el doble ascenso numérico del 2009 al 2011. Este ingreso no puede anularlo la pandilla, a no ser que tenga la opción de un empleo, con ingresos reales.

Ciclo descendente del exterminio y ejecuciones

Los eventos extraordinarios sucesivos de los años 2010 a 2011 son señales de cambios en la sociedad minoritaria, dirigida por las pandillas, que denotan un ascenso de homicidios y otros delitos crueles, extremos. En los ascensos de los ciclos sociales delictivos de dos décadas, de 1992 a 1996, del 2005 al 2007 y del 2009 al 20011 comparados con el descenso de 2012, se puede deducir que existen límites del uso de la violencia del Estado y de las cuatro sociedades como formación social.

Entre enero y el 08 de marzo de 2012, un grupo de líderes encarcelados cumpliendo largas condenas, desde la sociedad asocial toman una decisión. Ejecutar un entendido entre dos bandas, teniendo como mediador institucional a la Iglesia Católica, que representa la sociedad formal y tiene la venia del Estado. Evento trascendental, como punta del *iceberg*. Obliga, requiere ver el desenlace, como un resultado del agotamiento del sistema estructural económico social en la sociedad y entre ella, una señal de la delincuencia, el crimen organizado.

La sociedad económica informal y la sociedad asocial, presionadas por la represión estatal, reaccionan con equivalente violencia a la que ejerce el Estado. Las cuatro sociedades, en su parte funcional, denotan agotamiento organizativo, psico social y emocional.

Esto confirma que los investigadores sociales, cuando afirmaron en la década de los años noventa, que la complejidad de las pandillas no es simple delincuencia, daban luces a nuevos enfoques de investigación y soluciones (PNUD, 2000a; PNUD, 2000b; IUDOP, 1998).

Cuando se suspende la guerra de exterminio y la liquidación de sospechosos de otras bandas, se reducen los niveles de auto destrucción de las pandillas. El liderazgo mantiene un nivel jerárquico de disciplina masiva al suspender esa línea de exterminio en 72 horas.

El golpe de timón de dos bandas, pone al centro el problema social económico de la formación social económica del país: la demanda de educación, empleo, oportunidades, la convivencia, la necesidad de inserción, la intolerancia por la marginalidad y las diferencias sociales que plantean discusiones. Soluciones con una nueva reforma, la reinserción.

El entendimiento para la reducción de los homicidios, es señal del tope o límite social entre pandillas, es un giro positivo en la correlación de fuerzas del uso de la violencia de exterminio, y la necesidad de reformas sociales estructurales y los problemas de seguridad pública con el desarrollo.

El hecho social histórico, refleja la autonomía de la sociedad minoritaria, que emerge en la crisis global y la crisis nacional del período 2008 al -2012. Lo más notable es la manipulación de los medios de comunicación, y el manejo de algo oculto de negociación, el aumento de los desaparecidos, y sigue la extorsión. Da la impresión de que la delincuencia debe disolverse *per se*.

No se dan reflexiones si el desarrollo y la seguridad pública pueden integrase en una política de Estado. La guerra de exterminio entre bandas se detiene. Pero el ascenso manipulador de poner en dudas un hecho profundo en la vida social del país, significa a largo plazo poner frenos históricos para la toma de decisiones de las reformas sociales.[8]

Las fuentes públicas de la PNC, han puesto en evidencia que la guerra de exterminio cubre un considerable porcentaje en homicidios. La lógica del Estado, si se desmantelan las bandas se reducen los homicidios, no era viable ni realista.

Conclusiones y recomendaciones

En el caso salvadoreño, la esperanza de que el Estado logre la integración de la sociedad de ciudadanos nacionales, por si, es una ilusión. Mientras se mantenga la mentalidad represiva, se niegan políticas sociales del Estado social y se incrementa la violencia estatal, que lleva a nuevas consecuencias imprevisibles como ha ocurrido.

Desde luego que el Estado legal, no puede renunciar a la represión legal, la reflexión es la diferencia cualitativa de usar ilimitadamente la violencia social del Estado. La represión ascendente, por auto derecho del Estado legal. El no dar solución estructural al conflicto de las 4 sociedades de la formación social, deja dos opciones: sobrevivir o emigrar.

Los ciclos sociales delictivos ascendentes o descendentes, de 1992 a 2012, tienen una base de que la prevención social sostenible de largo plazo, se descarta. Esa visión se sustituye por un largo proceso de aumento del volumen reactivo de la PNC, para reducir el delito individualizado, manejando los subes y bajas de las estadísticas.

El abandono de la prevención social y las reformas sociales que impone el modelo de ajuste estructural durante el período de 1990 a 2004, frena las reformas sociales de 1992 a 2004, que impone el mercantilismo, sin concebir la cohesión de la nación, por medio del tejido social en bienestar. Es un problema estructural para el crecimiento . Primero resolver el tema de seguridad y después la inversión y el empleo.

El evento de dos pandillas, inmediatamente es manipulado con diversionismo informativo del poder mediático. Logra dividir la opinión pública de la sociedad formal, si negocia el gobierno con los delincuentes. El maniqueísmo de los buenos, de la sociedad formal, y los malos criminales de la sociedad informal; consolida una reacción social discriminatoria, de seguir con el *apartheid* social, y cambia la noticia a los desaparecidos.[9]

---

8. La autodestrucción de la sociedad minoritaria asocial, se expresa en el exterminio entre pandillas, que significa un costo social indetenible. La represión no detiene esa tendencia. Ocurre un evento de intervención interno y externo en la sociedad asocial que logra disminuir el exterminio. Refleja agotamiento social del uso de la violencia del Estado y la formación social en su conjunto.

9. Este artículo no tiene el propósito de evaluar la manipulación de la opinión pública del poder mediático en los eventos de los ciclos sociales delictivos. Del año 2005 al 2012, la promoción subliminal de la cultura de violencia por el poder mediático, sataniza el tema de la delincuencia para ganar morbo en la noticia de un decapitado, una bolsa negra con un cuerpo mutilado o una foto borrosa de un apuñalamiento entre jóvenes. En otros spots, irrumpe la PNC rompiendo puertas para dar fe que reprime y se oye el griterío de la nana, abuela y los niños. Fotos de apuñalamientos, mujeres lanzadas en la calle semidesnudas, son imágenes, para argumentar la ineficiencia de la policía. Inducción mediática que bloquea soluciones, excluye reflexiones con mesura.

La inserción focalizada y en gran escala barrial, cantonal rural, es el inicio de la solución. Concebida para abrir un proceso gradual escalonado de reforma social- económica, que incluya: La reforma educativa, la aplicación de un modelo económico social construido desde abajo, en micro regiones, cantones, y caseríos, generar producción, empleos en los municipios con más potencial del territorio nacional, hacer crecer la economía con más empresas de la MYPEME de todos los sectores de la economía, planificación de reformas sociales y económicas consensadas para bienestar de país, y planes de inserción de los desmovilizados de la guerra civil.

Bibliografía

Ensayos

1. Benítez Manaut, Raúl. Editor. (2010). *"Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México –Estados Unidos"*, CASEDE, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México.
2. FLACSO (1998). *"Fenómeno de las pandillas en El Salvador"*. El Salvador.
3. Gómez Hecht, Juan Ricardo (2010). "*El crimen organizado desde la cárceles*", Universidad Nacional de Defensa, *6ª Conferencia Subregional*, WDC.
4. PNUD (1998), "Violencia en una sociedad en transición". Ensayos. PNUD, El Salvador.
5. PNUD (2000a), "Violencia en una sociedad en transición". Ensayos. PNUD Catálogo colectivo, El Salvador.
6. PNUD (2000b). "Violencia en una sociedad en transición". Ensayos. PNUD Catálogo colectivo, El Salvador.

Revistas

1. Academia Nacional de Seguridad Pública, Revista *"Policía y seguridad pública"*, Año 1. Vol. 1. Diciembre.
2. Sancho, Eduardo (2002). *"La violencia: conflicto social del Estado"*. Revista Realidad y Reflexión UFG, Año 2 Número 5, San Salvador, El Salvador, Segundo Cuatrimestre.

Libros

1. Hobsbawn, Erick (2000). "*Los bandidos*", Colección de libros de historia crítica, Barcelona.
2. IUDOP (1998). *"La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores"*, Documento de Trabajo R-338 de la Red de Centros de Investigación (Banco Interamericano de Desarrollo).

La economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socioeconómica*

Augusto Rigoberto López Ramírez

Recibido: junio 22 de 2012
Aceptado: julio 17 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 171-194]

Resumen

Como sucede en un cuadro pictórico, la perspectiva es un elemento en la composición de la imagen. Hay primer, segundo y tercer plano, punto focal y punto de fuga. Éste último elemento aporta la perspectiva y la profundidad. Ese es el punto donde van a dar todas las líneas que componen una imagen. En este cuadro de la baja delincuencia, el primer plano está compuesto por el Estado y el mercado, que además son el punto focal y los elementos más visibles del mundo formal encargados de la seguridad pública. El segundo plano está compuesto por el sector informal, y el tercer plano, al fondo pero llamando la atención, es el sector ilícito-criminal; donde también se ubica el punto de fuga: la reproducción socioeconómica. Este elemento aporta profundidad a toda la imagen, todas las líneas de los planos ya mencionados se dirigen desde y hacia él. Se diría que es un eje importante que explica la composición del todo y donde está el *quid* de la cuestión.

Palabras clave

Exclusión social, reproducción socioeconómica, estructura económica, sectores de la economía, desigualdad social, capital cultural, capital social.

* Trabajo académico original del Centro de Investigación Científica, elaborado en el marco del Grupo de Estudio de temáticas de Seguridad.

The Illegal Economy: from the Perspective of Socioeconomic Reproduction

Augusto Rigoberto López Ramírez

Received: june 22, 2012
Accepted: july 17, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 171-194]

Abstract

As with painting a picture, perspective is one element in the composition of an image. There are first, second and third plane, the focal point and vanishing point, the latter element providing perspective and depth. That is the point where all the lines that make up an image meet. In this picture of base crime, the foreground consists of the state and market that are also the focal point, the most visible elements of the formal world responsible for public safety. The background is composed of the informal sector and the third level, in the background but drawing attention to itself, is the illegal-criminal sector, which also lies at the vanishing point: socioeconomic reproduction. This element adds depth to the entire image. All lines of the planes mentioned above are directed to and from it. It would seem that it is a major hub that explains the composition of the whole, and that is where the crux of the matter lies.

Key Words

Social exclusion, socioeconomic reproduction, economic structure, sectors of the economy, social inequality, cultural capital, social capital.

* This original academic paper from the Scientific Investigation Center, was created in the framework of the Security Issues Study Group.

Introducción

En el resumen del artículo se han utilizado los elementos del alfabeto visual como recurso didáctico para plantear de forma figurada la composición de este trabajo. Sin embargo, no se retoman nuevamente en el desarrollo del estudio porque no representan un fin en sí mismo. Ha valido la pena hacer uso de ese recurso para introducir el tema y presentar los elementos que se han contemplado. Se ha mencionado al Estado, al mercado (específicamente se aborda aquí al mercado laboral), la seguridad pública y a los sectores formal, informal e ilegal de la realidad socioeconómica[1] El punto de perspectiva es la reproducción socioeconómica, desde allí se ve el panorama otorgándole una explicación a la composición de todo el cuadro trazado.

Se habla de reproducción socioeconómica porque se trata de explicar la forma en que se produce y reproduce la baja delincuencia a través de la economía ilícita-criminal como estrategia preferente, resultante de la acción entre estructuras sociales que se conjugan con elementos intervinientes (objetivos y subjetivos), los cuales se explicarán. De modo que ésta es una propuesta de perspectiva en el abordaje de la baja delincuencia, la cual tiene su expresión en el narcotráfico, las pandillas, el sicariato, el raterismo y otras formas delictivas donde se ven involucradas personas de los estratos sociales más bajos y excluidos. Aquí se valora a la economía ilícita-criminal como una estrategia que se ha legitimado por la acción de las estructuras que más adelante se explicarán.

Este trabajo está basado en una revisión de investigaciones en Latinoamérica acerca de la exclusión social, marginalidad, reproducción socioeconómica, economía formal, economía informal y economía ilícita, para plantear una visión de abordaje que permita dimensionar la importancia de la economía ilegal-criminal, principalmente la relacionada a la baja delincuencia, como una estrategia generada por los recursos disponibles en condiciones de exclusión social, expresada en la situación laboral, territorial y de acceso a servicios públicos y económicos provistos o desprovistos por los principales agentes de poder en la sociedad salvadoreña y latinoamericana.[2]

Se inicia con un abordaje desde la sociología que retoma elementos de la economía y las características generales de la estructura laboral en el capitalismo contemporáneo en El Salvador, principalmente desde los indicadores empleo y desempleo; para luego plantear la presencia de los sectores formal e informal en el mercado laboral y la pertinencia de este modelo de clasificación en lo que respecta a sus alcances para visualizar otro sector que utiliza estrategias de reproducción social distintas: el sector ilegal-criminal. Aquí se trata de problematizar esos dos sectores o categorías por estar basados en relaciones arbitrarias, proponiendo la emergencia de lo ilegal-criminal proveniente de la misma base.[3]

1. En este artículo se entiende por economía formal a la que utiliza medios exclusivamente legales para su actividad, por economía informal a la que utiliza medios extralegales para su reproducción socioeconómica, y por economía ilegal-criminal a la que adopta un carácter delictivo en tanto hace uso de la violencia y transgrede la ley penal como recurso principal para su reproducción. Dichos conceptos adquirirán sentido y se problematizarán en el desarrollo del texto. Asimismo, cuando se habla de sector formal y economía formal, por ejemplo, se está refiriendo a la misma población en ambos casos; para este artículo: un sector es la población afiliada a las características de un tipo de reproducción socioeconómica, sea esta economía formal, informal o ilegal.

2. Por agentes de poder se entiende al Estado y al mercado formal.

3. Se usa indistintamente la categoría grupo o sector, puesto que el objetivo de este trabajo no es una discusión conceptual que proponga categorías, sino más bien, una problematización sobre las implicaciones prácticas de ellas, indistintamente cual se use.

Valorar la importancia del sector ilegal-criminal como un agente social que distribuye y acumula riqueza y genera modos de vida, es importante para las políticas públicas en la región. No sólo por su relevancia económica o como delincuencia, sino como capital social, en tanto el capital social es uno de los factores de mayor importancia al momento de evaluar intervenciones políticas. Ese pretende ser uno de los principales alcances del presente estudio en el área de la seguridad pública, entendida ésta en su sentido más amplio no sólo como represión, sino como prevención y más allá del ramo de seguridad en el Estado. La seguridad se entiende aquí como una responsabilidad tanto del Estado como del mercado laboral y en general de todo el mundo formal, el cual tiene bajo su control la construcción de la opinión pública dominante y difunde su mapa axiológico (el cual se explica más adelante) que resulta dar sentido práctico a la convivencia cotidiana de los individuos.

La parte final del artículo explica algunas condiciones y mecanismos que se han identificado en la investigación documental y que constatan los referentes empíricos a los que se hace mención, que estructuran y proponen a la economía ilícita-criminal como estrategia de reproducción resultante de las fricciones y fisuras entre los tres sectores mencionados en el marco de la exclusión social.[4]

Metodología

Se revisaron artículos académicos arbitrados de Latinoamérica, haciendo una combinación de los más recientes sin perder la perspectiva histórica. Dado el rezago en Latinoamérica respecto a la investigación científica, no son muchas las publicaciones académicas de las ciencias sociales que se aproximen a los temas de interés, sobre todo desde la sociología que es el punto de partida del autor. Se puede observar en este esfuerzo una perspectiva interdisciplinaria que retoma aportes y aristas de distintos campos del conocimiento como la sociología, la educación, la antropología y la economía para ordenarlos alrededor del problema central, ampliando el panorama y haciendo visibles otros puntos en el dibujo de la situación.

El estudio no tiene una lógica hipotético-deductiva exclusivamente, con frecuencia se parte de análisis inductivos y también inferenciales. Se ha usado un criterio de metodología construida a partir del objeto de estudio, más cercano a un modo mixto de lo cuantitativo y lo cualitativo. Esto por los elementos de carácter conceptual que se han encontrado en las investigaciones revisadas y por la perspectiva de partida de carácter estructural que se expresa en las formas de reproducción social expuestas, las cuales están imbricadas con dinámicas particulares. Es un acercamiento al campo donde se desarrollan las estrategias de reproducción social y económica que caracterizan al sector de la economía ilegal-criminal.

4. Se entiende por exclusión: una conjunción de factores de tipo político, cultural y económico de la siguiente forma: su existencia depende de un ejercicio de poder de un grupo social sobre otros; es una manifestación de desigualdades sociales estructurales; ese ejercicio de poder genera mecanismos de clausuras sociales de procesos de inclusión que no llegan a consumarse; es un fenómeno multidimensional, tanto es así que se expresa por ejemplo en la escuela a través de la violencia simbólica y la estrechez de la pirámide de escolaridad en la población total, para el año 2010 en 6.1 grados promedio de escolaridad (Dirección General de Estadística y Censos, 2011, p. 16); y además es expresión de un debilitamiento de la ciudadanía en tanto se rompe el "contrato social" (Pérez y Mora, 2006, p. 438).

La infraestructura económica como un elemento del marco de la reproducción de lo ilícito-criminal

La reproducción social se entiende aquí como un sistema donde se asegura la supervivencia de la vida social misma a fin de mejorarla o al menos mantenerla (Gutiérrez, 2011). Ello sucede a partir de recursos que la estructura de la sociedad y los campos de desarrollo proporcionan como base estructurante. En palabras de Mario Bunge (1999, p. 82) se trata de la relación entre la "estructura y la acción" (Bourdieu diría entre el *campo* y el *habitus*), donde "La acción A, considerada en el tiempo 1 y restringida y estimulada por la estructura S, resulta en una estructura S2, un tanto diferente, que a su vez condiciona otra acción A2 y así sucesivamente".

El esquema de Bunge sirve como ilustración diáfana de lo que se quiere plantear con otro marco conceptual, Bunge es un defensor de la concepción sistémica de la realidad; por otra parte Bourdieu y Passeron (2001) también plantearon en su teoría de "la reproducción" una concepción sistémica de la forma en que la dominación se reproduce en la escuela asegurando el sostenimiento de la misma, la cual se expresa principalmente a través de la violencia simbólica entre otros elementos que aquí no se han retomado. Passeron realizó posteriormente una ampliación de esta teoría respondiendo a las críticas que había suscitado, en un artículo publicado en 1983, donde negaba el carácter de "funcionalismo extremista o funcionalismo de lo peor" (1983, p. 419), que se le había atribuido por algunos críticos tanto del funcionalismo como de la teoría crítica. Passeron defiende el carácter transformador de la teoría de la reproducción social en tanto la interdependencia sistémica de los elementos reproductivos que él y Bourdieu habían articulado no negaba la posibilidad de un cambio.

Se plantea este debate por la necesidad de hacer transparente la concepción de reproducción social aquí asumida. Como se constatará en la Figura 1 de este artículo, la concepción reproductiva de la economía ilícita-criminal no niega la posibilidad de un cambio; Passeron diría que solamente se han identificado procesos y mecanismos que funcionan sistemáticamente en la sociedad y que tienden a ser reproductivos para el sistema de la economía ilícita-criminal; además diría que el cambio viene de afuera (en este caso debería ser desde la seguridad pública), provocado por otro sistema que sobrepasa los límites estructurantes del sistema al que se quiere intervenir e interfiere con los mecanismos reproductivos del otro rebasando las posibilidades de éste. En el caso de la economía ilícita sería: que la seguridad pública y la sociedad formal misma remuevan la estructura S a la que hace mención Bunge y generen un tiempo 2, para que el resultado de ese cambio sea una acción A3, un tanto distinta al ciclo reproductivo que sigue generando violencia y crimen actualmente.

Para hacer una aplicación de la reproducción social en un sentido más amplio no sólo referido a lo ilícito-criminal, puede afirmarse que las formas en que se reproducen las relaciones socioeconómicas de sobrevivencia son las características principales de una sociedad. En esa dinámica se implican distintos campos de la vida, entre ellos el económico, el político, el sociocultural y se generan formas de conciencia social y/o representaciones sociales que se configuran a partir de las condiciones concretas de los grupos (Gutiérrez, 2011).

Los grupos, sectores, estratos o clases, son las categorías gregarias en las que se clasifican desde las ciencias sociales a las personas que comparten rasgos comunes en sus formas de reproducción social. Es decir, en la sociedad, si bien

existen rasgos compartidos entre sus miembros, algunos de forma heterónoma y otros por afinidad, no todos comparten las mismas formas de reproducción social; sucede que en el proceso de hacerse de esos mecanismos necesarios para obtener los capitales instrumentales para mantener algún estilo de vida o simplemente sobrevivir, existen diferencias abismales que le dan un carácter heterogéneo a la composición total. He allí las características principales de dichos grupos (Gutiérrez, 2011).

Un indicador que puede esclarecer algunas diferencias sociales principales es el empleo-desempleo, debido a que éste constituye el principal mecanismo de obtención de los instrumentos necesarios de reproducción social y supervivencia; ello a partir del análisis del modo de producción vigente, en tanto que la mayor parte de la población no posee los medios de producción necesarios en calidad de usufructuarios para obtener un excedente que les permita una reproducción económica ampliada y, en algunos casos, ni siquiera para una reproducción económica simple (Arias, 2010).[5]

Pérez y Mora (2006), identifican al desempleo como el principal mecanismo de exclusión en las sociedades actuales latinoamericanas basadas en el "modelo de desarrollo global" con énfasis en el sector económico servicios. Dicha exclusión se entiende como un fenómeno de tipo histórico–estructural relacionada con el proceso de acumulación de riqueza; en consecuencia, la exclusión laboral es la manifestación más extrema de las desigualdades sociales. Se identifican distintos tipos de exclusión social, pero para efectos de explicar la reproducción socioeconómica de los grupos, el empleo–desempleo resulta de mayor utilidad ilustrativa para plantear los mecanismos de acceso a los recursos necesarios para vivir.

Más allá de un enfoque de la pobreza, el abordaje desde la exclusión plantea una visión relacional de la sociedad basada en el poder y en el conflicto como mecanismo de resolución de la reproducción en todos los sectores donde prevalecen los intereses de un grupo sobre los otros. Conflicto que proviene de la configuración de sus actores generados por la vorágine de situaciones que les dan conformación contrapuesta. Esta modalidad conflictiva de acumulación y acaparamiento genera fricciones en los modos de reproducción ante la escasez de recursos, provocando que los actores se decanten por distintos derroteros. En este proceso de imperiosa necesidad de seguir el camino trazado por la sociedad –donde curiosamente se comparten modelos de vida-consumo entre el mundo formal, informal e ilegal– sucede una "integración perversa" (Zaluar, 2001)de exclusiones que fragmentan el tejido social y avanzan en el sentido de una elección económica donde intervienen las preferencias, el análisis de riesgos y los valores morales (Galindo y Catalán, 2007), mecanismos que se plantean aquí como parte del ciclo reproductivo de la economía ilícita criminal.

5. Conceptos que Salvador Arias retoma de la economía política marxista y que se entienden de la siguiente forma: reproducción simple es donde "el rédito (producido) sólo le sirve como fondo de consumo o lo gasta tan periódicamente como lo obtiene" (Biblioteca de autores socialistas, 2012) y la reproducción económica ampliada es aquella donde el rédito es reinvertido en más capital y en ese caso aumenta la producción y genera crecimiento. Ambos conceptos tienen un uso más común para la macroeconomía; sin embargo, aquí se usan para hablar de individuos. Valga hacer la aclaración porque el presente trabajo habla de reproducción "socioeconómica", es decir, una simbiosis de reproducción social extendida en el piso de la estructura económica.

El sector formal y el sector informal

Para introducir este análisis desde una perspectiva de indicadores económicos, se retoma a Salvador Arias, quien plantea en el "Atlas de la pobreza y opulencia" que un 62.80% de la Población Económicamente Activa[6] se encuentra en condición de proletaria, es decir, únicamente poseedora de su fuerza de trabajo como instrumento de reproducción económica social; de los cuales el 42% son subempleados: que no trabajan la jornada laboral de 40 horas semanales y otra parte de ellos no alcanza el salario mínimo con ese empleo.

Cuadro 1.
Conformación del proletariado en El Salvador, año 2007

Proletariado*		%
Asalariados permanentes	839,933	58%
Subempleados	617,517	42%
Asalariados temporales	362,844	59%
Familiares no remunerados	144,935	23%
Aprendices	4,047	1%
Servicio doméstico	101,013	16%
Otros	4,678	1%
Total	1,457,450	100%
Proletariado que en relación con la PEA representa el 62.80%		

Fuente: Elaboración propia en base a "Atlas de la pobreza y opulencia en El Salvador" (Arias, 2010).
*Tomada del total de la PEA para el año en que está basado.

Los subempleados son los principales componentes del sector informal de la economía que, entre otras cosas, escapan al control del Estado, pues se asume que no se apegan a los mínimos laborales establecidos por el mismo en cuanto al pago de impuestos y el beneficio de la protección social; en el caso del subempleo: ni jornada laboral, ni salario mínimo, ni seguro social (Arias, 2010). Esta será la base de la exposición que sigue.

6. Según datos tomados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2007 en El Salvador, la cual tiene un marco muestral de todo el país y es el principal referente estadístico en el ámbito académico y político.

Cuadro 2.
Conformación de los ‘‘sectores de la economía’’ en base a las categorías laborales, año 2010.

Población ocupada		
Sector formal	984,307	41%
Patrono	98,585	
Asalariados permanentes	885,669	
Cooperativas	53	
Sector informal	1,414,171	59%
Cuenta propia	735,983	
Familiar no remunerado	167,525	
Asalariado temporal	408,165	
Aprendiz	3,812	
Servicio doméstico	98,482	
Otros	204	
Total de población ocupada	2,398,478	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010.

La tasa oficial de desempleo para el año 2010 es del 7.1%, es decir, que 181,806 personas se encontraban en situación de desocupación: sin trabajo y buscando emplearse. Eso sin polemizar la categoría de desempleado, pero sí a esta suma se adhieren los subempleados, se obtiene la cantidad de 728,005 personas incluidas en el desempleo. Esto es, la tasa de desempleo aumentaría al 28%; evidentemente muy superior al dato oficial del 7.1% antes expuesto. Lo anterior con un criterio que implica que la permanencia en esa condición de subempleo no es voluntaria -igual que el desempleo- (Dirección General de Estadística y Censos, 2011, p. 471), por lo tanto son personas que buscan colocarse en un empleo que ofrezca mejores condiciones. Además no gozan de garantías laborales y de ningún tipo de regulación del Estado, es decir, son desprotegidos, mal pagados e insatisfechos. En razón de lo anterior, se consideran los miembros por antonomasia del sector informal.

Cuadro 3.
Tasa de desempleo ampliada (incluyendo a los subempleados)

Ampliando la tasa de desempleo			
Categorías del desempleo		**Cantidad**	**Tasa de desempleo**
Desocupados (desempleados)		181,806	7%
Subempleados		546,199	21%
Subempleo visible	111,977		
Subempleo invisible	434,222		
Total		**728,005**	**28%**

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010.

Las categorías (empleo-desempleo; formal-informal) que se han utilizado se ilustran en los cuadros 2 y 3, y tienen importancia por ser categorías de tipo político económico. Se tipifican como políticas en tanto han sido institucionalizadas por el Estado a través de su oficina de Estadística y Censos y además tienen un uso común y difundido para la formulación de políticas públicas, sin obviar su importancia para la ponderación de dichas poblaciones; y son de tipo económico porque hablan de la principal característica del acceso a los recursos para la reproducción económica de porciones considerables de la sociedad salvadoreña (59% de población dentro del sector informal y 28% de desempleo para 2010). Con ello se ha planteado una aproximación estadística a dos sectores importantes en los que suele separarse a la sociedad, a saber: sector formal y sector informal.

Dicha discusión es importante porque entre estos dos sectores se generan las fisuras desde donde emerge la economía ilícita-criminal (un tercer sector) como se explicará más adelante.

Sin embargo, este estudio no se restringe a los marcos estadísticos de las categorías informalidad y desempleo como principales argumentos para explicar la economía ilegal–criminal, porque carecen de datos exactos para los objetivos propuestos y son insuficientes para generar delincuencia, únicamente se han utilizado como herramientas de ilustración[7] y se han colocado como piso de la estructura más amplia que sí ofrece los recursos para que lo ilícito-criminal se planee como estrategia con sentido práctico. Ni la forma oficial de clasificar el empleo por el Estado es suficiente para dar cuenta de todos los mecanismos de reproducción socioeconómica, ni las clasificaciones alternativas que hacen uso de las mismas estadísticas pueden hacerlo tampoco. Son datos positivos que sirven para plantear el debate pero no deben ser asidero para el mismo, pues el ciclo reproductivo de la economía ilícita-criminal está vestido de mucho análisis cualitativo. A continuación se problematiza sobre esta clasificación y los vacíos que deja, donde se desdibuja a un actor de importancia quien es el objeto de disertación en este estudio.

La emergencia de una tercera economía y sector

Si se asumiera que el Estado en ejercicio de su soberanía tiene el monopolio de la clasificación formal–informal, se debería dar por sentado el siguiente cuadro argumentativo: "Las actividades informales serían todas las actividades redituables que no están reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares" (Palacios, 2011, p. 592). El criterio de pertenencia a lo formal lo daría entonces la regulación pública. Este enfoque se centra en la caracterización de las empresas por su número de trabajadores, donde si tiene menos de cinco empleados se considera informal. Además se incluye allí a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados[8]. Los límites se demarcan hasta donde llega la sombra "protectora" del empleo con

7. Pérez y Mora van más allá el marco restrictivo de lo formal e informal y problematizan esas categorías planteando que: "las categorías formalidad e informalidad han perdido su pertinencia analítica" (2006, p. 456). Por un lado porque el empleo formal cada vez es menos garantía de formalidad y se ha precarizado con la introducción de los paquetes de ajuste estructural (flexibilidad y desregulación del Estado), y por otro lado, porque la revolución tecnológica le ha quitado el monopolio de la productividad a las grandes empresas como principales empleadoras y lo ha disgregado precariamente en los pequeños productores en los cuales las fronteras de dichos campos es nebulosa.

8. Para efectos de ilustración estadística y problematización conceptual, en este artículo, también se incluye a asalariados temporales, aprendices, empleadas domésticas y la categoría "otros" dentro del sector informal, como se evidencia en el Cuadro 2.

prestaciones legales, el paraguas del Estado sirve para dibujar la frontera entre el mundo formal y el informal (Oliveira, 1993), asimismo la clasificación de lo ilegal-criminal tendría que restringirse al marco penal.

Sin embargo, al extender dicho criterio a uno de tipo *económico y sociológico* la situación se vuelve nebulosa debido a las imbricaciones que dichos sectores tienen entre sí. "Nos encontramos con una amplia gama de trabajadores *semiinformales o semiformales*, que estarían regulados en alguna medida pero no completamente. Nos encontramos [...] ante criterios múltiples, cada uno de los cuales puede cumplirse de manera independiente de los demás; [nos encontramos] ante la imposibilidad de separar, efectivamente, el universo de referencia en dos sectores ajenos y complementarios, como la economía informal y la formal, entre las cuales hay intersecciones" (Palacios, 2011, p. 592).

De los traslapes que resultan de dichos sectores se puede hacer un análisis más completo de la sociedad salvadoreña. Más que datos positivos, se necesitan análisis pertinentes que den cuenta de la economía sumergida, invisible, de las relaciones fácticas entre formalidad-informalidad y criminalidad; los mecanismos de reproducción en los cuales lo ilícito emerge para conformar un tercer grupo social con extensiones en los dos grupos antes expuestos. Lo anterior le da un carácter heterogéneo a la sociedad en tanto los instrumentos de reproducción social son más amplios que los formales e informales; por lo tanto las representaciones sociales de esos medios, es decir, el factor subjetivo de esos grupos sociales erigidos del mercado laboral, conforman una de las principales características que hacen posible el surgimiento de fenómenos más complejos que rebasan cualquier barrera positiva.

El análisis expuesto permite comprender la heterogeneidad de las bases para la reproducción socioeconómica de los grupos en la sociedad, a partir de la forma en que los individuos obtienen los instrumentos necesarios para dicha reproducción; y esa heterogeneidad a su vez, da cuenta de las desigualdades estructurales de la economía. Incluso dentro de la gran categoría "proletariado" que representa el 62.80% (para 2007) de la población, se verifican distintos subgrupos con marcadas diferencias que van más allá del simple salario o grupo ocupacional, detrás de ellas existen conformaciones sociales y representaciones que le dan carácter de actor económico a muchos de ellos.

El indicador empleo y desempleo (que aquí debe leerse igual a sector formal e informal) que se ha usado, sirve para dimensionar grupos de población con elementos de reproducción comunes y para problematizar las limitaciones de esa clasificación en cuanto no dan cuenta del sector ilegal. Por ejemplo, en el modelo de desarrollo económico adoptado desde los años noventa y más recientemente con la tercerización de la economía nacional, el factor empleo ha perdido relevancia como medio para la inclusión en la formalidad; en consecuencia, las políticas públicas orientadas al crecimiento, más del consumo que de la producción, resuelven esa clave –además de con las remesas– con el empleo desregulado y flexible (informal, temporal), adoptando la categoría de "empleabilidad" y depositando la responsabilidad de obtener empleo formal en el individuo, sin tomar en cuenta las condiciones de exclusión estructural socioeconómicas y socioculturales. De esta forma, ya no se procura el empleo como medio de formalización sino la "empleabilidad" sin importar el tipo de trabajo flexible de que se trate.

Como resultado, si la posibilidad de obtener un empleo para formalizarse ha dejado de ser una opción, tienen que emerger, de esa misma base económica

excluyente, nuevas formas de sobrevivencia que hagan posible el mantenimiento y ensanchamiento de los estilos de vida.

El Estado y la representación de la economía ilegal

Se ha planteado en el apartado anterior al mercado laboral como parte de la estructura que sirve de base para la reproducción socioeconómica de la economía ilícita-criminal y en especial de la baja delincuencia; de igual forma la configuración de la formalidad e informalidad y la brecha de donde surge la ilegalidad, es decir, el espacio vacío que deja el Estado y el mercado en cuanto al empleo. De aquí en adelante se plantea la forma en que el Estado y su política de seguridad contribuyen a esta estructura productiva (de criminalidad) y además como la tríada mercado, Estado y sociedad formal han generado un mapa axiológico que ejerce violencia simbólica funcionando como aliciente subjetivo al ciclo reproductivo de la misma.

El Estado juega un papel importante y capital al regular o dejar pasar las condiciones necesarias para las relaciones sociales y económicas. Con su actitud abona a estructurar el campo de las relaciones que se establecen para producir y reproducir la vida social en general. En ese sentido, el Estado puede convertirse en la principal herramienta de acumulación y concentración de riqueza (Arias, 2010) generando de desigualdades y exclusión. Demarca los límites de lo legal y actúa en función de ello en mandato de su función represora. El Estado es una condición estructurante para la emergencia de la economía ilegal.

La forma en que se concibe la seguridad en un país determina igualmente las posibilidades de la comisión de delitos en los estratos más bajos de la delincuencia. Galindo y Catalán (2007) realizan un estudio importante acerca de las regularidades registradas en la comisión de delitos en el Distrito Federal en México para establecer algunas relaciones básicas como factores que intervienen en la criminalidad. Destaca allí la relación que han encontrado entre la rentabilidad de los actos ilegales (economía ilícita-criminal), las preferencias de los individuos (cultura, valores, educación), la probabilidad de arresto y la magnitud del castigo (cantidad de policías, posibilidad de justicia, centros penales, corrupción, impunidad y respeto a la ley). La misma definición de actividad delictiva está permeada de una visión relacional de la delincuencia: “Las actividades delictivas pueden considerarse como la consecuencia de un conjunto de factores que incluyen tanto condiciones económicas y sociales, como factores demográficos, psicológicos y de respeto e imposición de la ley” (2007, p. 459). En consecuencia, una política de seguridad no relacional, al no percibir la conexión entre estructura y acción, usualmente será asumida sólo por el Estado y no por todos los actores de la formalidad.

Concomitante con la política de seguridad pública, más allá del abordaje penalista se erigen imaginarios colectivos acerca de la delincuencia y sus actores. Éstas son representaciones que se expresan para dar sentido práctico a las acciones de los grupos en las estructuras en que les ha tocado desarrollarse. La misma concepción de seguridad pública del Estado está relacionada con estas representaciones, las cuales son patrimonio de la formalidad en su conjunto, pues a partir de ella se generan “consensos” los cuales se convierten en elementos intangibles de la reproducción de la baja delincuencia. Para plantear dichas representaciones con su correlato empírico, se hace la presentación de ellas acompañadas de la definición de los tres sectores económicos: el formal, el informal y el ilegal-criminal.

Así planteada la complejidad de la realidad socioeconómica (mercado laboral) y política (Estado), se definen los tres siguientes sectores económicos en una relación maníquea que se expresa en el siguiente mapa axiológico de la sociedad formal[9]: "Los buenos" (los formales), "los menos malos" (los informales) y "los malos" (los criminales). Los primeros totalmente asumidos dentro de la legalidad ·se supondría– que pagan el Impuesto Sobre la Renta, declaran el IVA, tienen seguro social, ninguno gana menos del salario mínimo, emiten factura, cotizan al sistema de pensiones y demás requisitos que formalizan a un trabajador o empresario según se ubique su categoría laboral. Según ese supuesto todo el mundo quisiera estar en este sector: son trabajadores de oficina, de maquila, de la gran empresa, motoristas de empresas, vendedores, empleados públicos, consultores, además de ser los principales decisorios políticos (Palacios, 2011; Bayón, 2012; Oliveira, 1993; Cortés, 1988; Silva, 2004).

El segundo sector se mueve en la extralegalidad, es decir que quienes lo componen están al margen de las leyes laborales y del fisco; algunos no tienen permiso para vender o para trabajar, son trabajadores "por cuenta propia", para efectos de incluirlos en el mercado se les califica de "micro empresarios"; venden en los buses, en los parques, en las afueras de los mercados, dentro de los mercados, en sus casas, venden mercadería robada y piratería, tienen empleos temporales sin prestaciones; son taxistas, prostitutas, albañiles, etc. Son extralegales porque están fuera de la regulación de la ley, aunque no necesariamente tengan que vérselas con actividades que impliquen procesos ilegales·criminales para su reproducción socioeconómica. Sin embargo, su ambiente de trabajo, su comunidad y sus redes de reproducción pueden estar traslapadas con el sector ilegal y tener que negociar o cumplir algunas reglas que en ausencia del Estado, imponen otros actores. Con frecuencia los que no obtienen suficiente ingreso por medio de lo extralegal optan por lo ilegal.

Por otra parte, debe advertirse que en este ejercicio de descripción de los sectores no se hace referencia a la categoría "pobre", principalmente por la imprecisión estadística para su medición. Según la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples "pobres" son aquellas personas o familias cuyo ingreso no alcanza a cubrir la canasta básica alimentaria (Dirección General de Estadística y Censos, 2011, p. 473). Sin embargo, otros enfoques como el propuesto por Salvador Arias amplían esa línea de pobreza hasta la Canasta de Mercado; y a los que llaman pobres en el primer enfoque, él los llama "miserables" (< CBA). Según este último análisis, para el año 2007 El Salvador presentaba una tasa de pobreza del 85.44% (Arias, 2010, p. xxii). Por lo tanto, para efectos de este estudio, no se hace alusión al ingreso de cada sector, porque el nivel de ingreso no puede ser un indicador para los sectores económicos debido a que la rentabilidad de sus actividades no está en relación con su posición en el mapa axiológico.

9. Mapa axiológico es una expresión simbólica de las relaciones de reproducción que se establecen en los distintos campos de intersección donde se encuentran los tres sectores socioeconómicos que se han expuesto. Además este mapa es reforzado por el "populismo penal" (el cual es un enfoque de la seguridad pública que prioriza la captura y las respuestas rápidas y altisonantes como solución a problemas complejos que tienen sus orígenes en situaciones más allá del ramo seguridad, aumentando la posibilidad de captura como factor de disuasión) (Lozada, 2011) y la "opinión pública". Es, sin lugar a dudas, una expresión discursiva de la exclusión laboral que se da en la estructura de la economía. Incluso tienen una expresión no sólo en lo axiológico, sino también en lo estético como se puede verificar en la Ficha 3 más adelante, donde se identifica la belleza de las personas según su estrato social.

Por esa razón no resulta útil plantear lo formal como el ideal, "En los casos que los trabajadores ganan lo justo para vivir, no existe en ellos la necesidad de formalizarse" (Palacios, 2011, p.598), la protección que les ofrecería el Estado no garantiza mejoras significativas; sus necesidades son más inmediatas que la supuesta protección que ganarían. Las necesidades planteadas para la población en condición de exclusión (laboral, cultural, de servicios y territorial) son inmediatas y requieren beneficios en el corto plazo (qué comer y dónde vivir por ejemplo), que el abanico de previsiones deficientes que otorga la formalidad terminan por volverla una tautología de la pobreza, porque contribuye a crear más pobreza y desigualdad.

Sobre lo anterior, en un tono más cáustico, el sociólogo Rafael Bayce afirma acerca del pragmatismo que tienen lo informal e ilegal (2007, p.110): "Hasta la mendicidad paga mucho mejor para los no calificados y los muy jóvenes" [...] "Todo en negro, todo fuera del mercado formal, sin la menor intención de incluirse, sin pensar en una adultez –y ni que hablar de una vejez– a la que probablemente no llegarán, y a la que no quieren llegar si pensaran que pueden".

Este razonamiento que puede calificarse desde el campo de los valores como pragmático, nihilista o hedonista, encuentra fundamento en la "teoría de la oportunidad del delito" donde la inclusión en actividades delictivas depende de una elección en la que opera una lógica racional de costos y beneficios –por cierto muy bien posicionada en el mundo formal– en un ambiente de incertidumbre por la captura y la pena (Galindo y Catalán, 2007). Dicho razonamiento económico es más atribuido al crimen organizado que a la delincuencia común. Sin embargo, la vida en la informalidad e ilegalidad incluso en estratos más bajos, puede llegar a posicionarse como una alternativa racional más que vergonzosa para la reproducción de los modos de vida.

El tercer sector está conformado por las personas que se valen principalmente de actividades, productos y relaciones comerciales totalmente imbuidas en lo ilícito como instrumento preferente y necesario. Silva de Sousa (2004) identifica tres características principales de las redes de lo que él llama el "sistema de comercio ilícito", las cuales operan independientemente del tipo de criminalidad que ocurra, son características que se conjugan con el *ethos*[10] endógeno de cada grupo social; en este caso principalmente por la condición de marginalidad y exclusión (económica y cultural) (Pérez y Mora, 2006) que caracteriza a las favelas de Río de Janeiro, lugar donde él realiza su estudio. Sousa hace énfasis en el carácter local de la criminalidad y cómo las condiciones locales sirven para articularse con las estructuras globales del crimen organizado usufructuario de las estrategias de reproducción social y sobrevivencia en las favelas para establecer allí sus redes criminales.

Características de la economía ilegal

Las tres características que identifica Silva de Sousa están basadas en su observación de las economías informal e ilegal, sin embargo algunas las hace extensibles a la formal. A continuación se destacan las tres características: la primera la denomina

10. El concepto de *ethos* en Sousa es usado aquí como "capital social delictivo", es decir, la suma de relaciones sociales utilizadas para dar sustento al ciclo reproductivo de lo ilícito-criminal: redes laborales, representaciones imaginarias de lo formal-informal-ilegal (policía, justicia, centros penales, ventas callejeras, uso de la violencia, etc.), niveles organizativos, estilos de vida, preferencias, etc.

el *valor–confianza* y se refiere a la necesidad de tener personas con mayor grado de lealtad en los puestos de confianza de la cadena del comercio ilícito asegurando los intereses del propietario en los distintos eslabones de la transacción. Este fenómeno sucede también en la economía formal e informal[11], con la diferencia que en el mundo formal existe una regulación del Estado en los sistemas de transacción y hay un proceso penal que garantiza las puniciones en casos de fraude[12]. Sin embargo, en el sector informal e ilegal la lealtad es un valor de ubicación prioritaria en los sistemas de comercio. El *valor–confianza* es la garantía de un buen negocio en ausencia del Estado como un ente regulador de ese mercado.

La segunda característica es *la corrupción*, la cual es transversal en los tres sectores de la economía pero tiene más prioridad en los sectores sumergidos y principalmente en el ilegal, donde la persecución del Estado es más latente y en mayor intensidad. En ese ambiente, la compra de voluntades de los funcionarios implicados en el sistema represivo –principalmente– es una herramienta fundamental para asegurar el éxito de los negocios. Para el sector informal adquiere importancia por su situación con el fisco en cuanto a los permisos para vender y los decomisos de mercadería ilegal o piratería si fuera el caso. A diferencia del sector formal, los otros dos sectores deben corromper o escabullirse como condición necesaria para poder existir.

El sector informal es el más próximo al sector ilegal y por eso sus prácticas pueden parecerse mucho a este último. De hecho, algunos autores clasifican a la economía ilegal como una parte de la economía informal (Sousa, 2004); pero esa definición se considera tan deficiente como la que se basa en criterios puramente políticos sobre la cobertura de las prestaciones laborales que ofrece el Estado, porque deja margen para imprecisiones y no contempla las redes *sui géneris* que se establecen en cada uno de los sectores que aquí se plantean.

La tercera característica se considera la más significativa para identificar a las redes del "sistema de comercio ilícito" (Sousa, 2004), en tanto son la expresión más fiel de la clandestinidad real a la que está sumida la economía ilegal, a diferencia de la informal que tiene la ventaja de estar en el marco extralegal y por ello puede funcionar aprovechando la omisión del Estado en sus asuntos comerciales que no van más allá de decomisos y desalojos. La economía informal funciona principalmente con el valor–confianza como cemento para garantizar sus transacciones. En cambio la economía ilícita, al moverse en lo prohibido tiene que garantizar su lealtad y el cumplimiento de tratos a través de *la violencia*, que es la característica más importante de lo ilícito-criminal.

Philippe Bourgois (2006, p. 26), relatando un episodio de violencia cotidiana en un local de venta de crack en las marginales de Nueva York, lo plantea de la siguiente forma: "En el contexto de la economía subterránea, su celebración bravucona de

11. Ver el Cuadro 2 "Sectores de la economía", allí se ubica la categoría de "familiares no remunerados"; los cuales, en calidad de individuos (167,525 personas) entran en la categoría de sector informal, evidencia de que se recurre a la fuerza de trabajo de la familia para la reproducción socioeconómica, en algunos casos por falta de recursos y en otros por el "valor confianza". El sector formal, y en concreto la gran empresa privada, también hacen uso de las redes de parentesco en sus sistemas de transacción; véase la sección "Dimensión de los conglomerados financieros" en Arias (2010, p. 23 - 41) donde se hace un rastreo de la composición familiar de la gran burguesía en El Salvador.

12. Un caso emblemático al respecto es el de la familia De Sola, donde el empresario Orlando de Sola Wright fue sentenciado a cuatro años de prisión por delitos de "falsedad material y administración fraudulenta" en contra de su hermano; en este caso operó el sistema de punición del Estado (Chávez, 2012).

la violencia es un ejemplo de buenas relaciones públicas. Los alardes públicos regulares de agresión son cruciales para reforzar su credibilidad profesional y al largo plazo le aseguran su estabilidad laboral en la venta de crack". Esto es, la violencia puede ser usada como una divisa del mercado: a más violento más confiable; lo cual se traduce en: más mercado y más dinero. Además Bourgois llega a plantear que la violencia no sólo tiene un uso instrumental en las redes del comercio, sino que también es un recurso para la superación de la vulnerabilidad que los aterroriza, para la búsqueda del respeto que la sociedad les ha negado[13] –"por sus historias de vida llenas de negaciones, agresiones y estigmas sociales"– (2006, p. 27). Sin embargo va más allá de una simple justificación lastimera y también relaciona esa violencia con prácticas destructivas contra ellos mismos y contra los sectores sociales más próximos.

En el mismo sentido, Araújo (2001, p. 3), al estudiar el tráfico de drogas y la economía ilícita en la Amazonia occidental del Brasil, relata: "La fama de asesino puede constituir en algunos casos una condición favorable al establecimiento de un traficante callejero, pues demuestra que el sujeto es capaz de controlar un territorio frente a sus rivales y es garantía de fiabilidad como depositario de la mercancía que se ha de vender". Del mismo modo, Alba Zaluar (2001, pp. 2-4) al hablar de las redes del crimen organizado en Río de Janeiro reafirma esta característica de la economía criminal que los identifica, " [...] Las relaciones de lealtad personal no son el resultado del libre albedrío sino que se fuerzan, principalmente por medio de la amenaza o del uso de la violencia física [...] lo racional (para un criminal) es cometer más y más delitos para ir disponiendo de dinero, armas y respeto".

Lo anterior no es un elemento nuevo en la sociología y en la antropología jurídica; sin embargo, esta expresión de identidad tiene utilidad para demarcar fronteras con la economía informal; además que habla de los vacíos que llenan las redes de la economía criminal en ausencia del Estado que no regula este rubro, generándose poderes fácticos a los que no se les puede reclamar justicia.

Con ello puede explicarse porque los grupos criminales se ensañan en acciones de terror contra sus mismas comunidades, contra sus mismos compañeros de exclusión. Primero porque no existe claridad acerca de qué grupos e individuos son los culpables de la exclusión que viven[14] y porque en zonas excluidas, la violencia encuentra un asidero ideal o una "integración perversa".

Factores intervinientes en la reproducción de la economía ilícita–criminal. La dinámica de exclusión: informalización–criminalización

Este apartado se refiere a la economía criminal en su base social, en su expresión del capital social de los estratos más bajos. No interesan los niveles jerárquicos del

13. Recuérdese el mapa axiológico de la sociedad formal y el lugar que le otorga a los excluidos que viven de la ilegalidad.

14. Zigmund Bauman (2005, p. 58) retoma como ejemplo de esta crisis de incertidumbre acerca de la condición de exclusión, al protagonista de la célebre novela "Las uvas de la ira" de John Steinbeck quien al recibir rifle en mano al delegado del banco que le va a embargar sus tierras *por ser improductivas*, no encuentra a quién dispararle, si al tractor que derrumba su casa, o al delegado del banco que dice ser un empleado más; tampoco conoce al gerente del banco y este último además diría que sólo obedece órdenes de altos accionistas sin nombre que no tienen rostro. Ante eso, este personaje, presa de la desesperanza por querer vaciar su ira en alguien, se da por vencido de su rabia y decide dar la vuelta. Afortunadamente el personaje literario en mención encuentra formas de resistir que no terminan en prácticas autodestructivas de su familia y comunidad. Sin embargo, los "parias de la modernidad" con frecuencia se ensañan contra sus pares por ser los referentes más próximos de riqueza. Identifican la riqueza donde en realidad hay pobreza. Su sentido de estratificación social está marcado por la sociedad de consumo.

crimen mejor posicionados a escala global o regional, sino el tejido social del que se alimentan y que es instrumentalizado para fines de acumulación de la economía criminal–ilegal.

Se plantearán condiciones intervinientes y mecanismos para la generación del asidero de la economía ilegal–criminal en las comunidades, principalmente las urbanas, considerando distintas aristas en diversos campos de la vida social que son estructurantes de la reproducción social, como también las representaciones simbólico imaginarias que le dan sentido a las prácticas que se erigen sobre esta base. Esta visión de mecanismos implicados en el ciclo reproductivo puede visualizarse en la Figura 1 en la parte de las conclusiones.

Se parte de una revisión de estudios académicos que recogen algunos de los enfoques transdisciplinarios más relevantes para su aplicación (de la criminología, economía, sociología y antropología), a través de algunos asomos a la realidad salvadoreña. Sin embargo, este esfuerzo no se enmarca en una revisión de la teoría en términos estrictos, más bien es un enfoque de conocimiento aplicado en casos de estudios concretos del escenario latinoamericano, de los cuales se pueden hacer inferencias teórico-metodológicas. Como se puede verificar en la sección de bibliografía, todas las fuentes son publicaciones arbitradas que además de tener un respaldo profesional del autor, gozan del respaldo institucional de las instancias que las publican.

La exposición antecedente de las categorías ocupacionales y de los sectores de la economía permite hacer un acercamiento al ciclo de reproducción socioeconómica de la baja delincuencia, el cual se analiza como medio donde se hace uso la economía ilegal–criminal en las estrategias de mantenimiento de la vida en una lógica de sentido práctico. También aporta a ello la concepción de seguridad pública por parte del Estado y el mundo formal en lo que se refiere a los actores involucrados en la seguridad y además para la generación de violencia simbólica.

Uno de los enfoques de abordaje de la criminalidad y de la conducta desviada desde la reproducción económica –en este caso simple–, es el que se conoce por una de sus principales y más representativas categorías: la *anomia*, su importancia reside en su perspectiva como fenómeno sociológico para explicar la conducta delictiva, de allí puede rescatarse el elemento que trata sobre los fines socialmente aceptados como legítimos de emular; es decir, los modelos de éxito social (posición social, consumo y estatus) (Hernández, 2006). Ello es importante porque permite dimensionar que hay una brecha entre sectores económicos respecto a sus dificultades para su reproducción social; sea que tengan fines sociales legítimos o sea porque solamente quieren una reproducción económica con ideales de consumo. En todo caso, este planteamiento parte del supuesto que los distintos sectores sociales se desarrollan desde condiciones de ventajas y desventajas, tal como se ha planteado en las secciones anteriores.

Ficha 1. Estilos de vida asociados a lo ilegal

Luis Nabares: *"Por dinero... Gracias a esto yo hice mi casa... la amueblé..."*

Narradora: *"Luis Nabares era maestro, recientemente fue encarcelado por conducir un camión lleno de marihuana desde Sinaloa hasta la frontera con Estados Unidos, algo que había estado haciendo por veinte años".*

Luis Nabares: *"¿Por qué? Porque con un sueldo de maestro se carece de más cosas... Mis hijos ya conocen Disneylandia, mis hijos ya conocen, aparte de Disneylandia en los Ángeles, conocen los Estudios Universales..."*

Katya Adler, (2009). ''México: Guerra contra las drogas''

En la Ficha 1 se plantea al mercado laboral como parte de la estructura que sirve de marco para la acción de la economía ilegal-criminal. Allí está presente el mercado laboral, los réditos económicos del crimen y las representaciones sociales acerca de la vida misma. Las preferencias del sujeto están basadas en valores introyectados por el mercado de consumo y al sopesarlas en relación con otras variables éste las ha ponderado con mayor ventaja. En este caso el sistema penal no es un disuasivo porque el fin justifica los medios, además podría ampliarse este criterio diciendo que la cárcel misma es valorada en algunos sistemas delictivos como un eslabón bien ponderado en la movilidad criminal (Galindo y Catalán, 2007). El ciclo reproductivo económico de este individuo y su familia sólo podría ser cambiado por una sustitución de estructura económica y de su *habitus*, es decir, un cambio de actividad y de mentalidad. Esto sirve como ejemplo para ilustrar la complejidad que está en medio de lo ilícito-criminal.

Dar el salto de la economía formal-informal a la ilegal no es un asunto que sólo pueda atribuirse a factores de *anomia* por frustración de fines inalcanzados. En este proceso que tiene de por medio la marginalidad y la exclusión social, se expresan distintos actores y no sólo las bandas criminales; intervienen el Estado, la comunidad, las municipalidades, la escuela y el mismo individuo o grupos de individuos (todos generadores de procesos de exclusión e inclusión), para conformar ese capital social delictivo.

"Los tres mercados básicos (laboral, crédito y seguros) reproducen la desigualdad, por lo tanto la exclusión es social y no individual" sostienen Pérez y Mora (2006, p. 446). Estos autores plantean el excedente laboral como una de las principales formas de exclusión social en tanto se generan excedentes humanos que a diferencia de los modelos de desarrollo basados en industrialización por sustitución de importaciones –cuyos efectos que en el caso de El Salvador se ponen de manifiesto en el crecimiento demográfico y urbano, en la pauperización del campo (por la caída del café y el conflicto armado) que también trajo consigo migración a la ciudad– se consideraban por la teoría económica como un ejército de reserva funcional a la economía capitalista. Ahora distintos autores (Pérez y Mora, 2006; Bauman, 2005) consideran que estos "desperdicios humanos" (Bauman, 2005) ya no son necesarios para el funcional sostenimiento del capitalismo, puesto que las válvulas de escape de la economía se han ido estrechando con el riesgo de quedar tapadas, es decir, son innecesarios, ya no tienen lugar y ponen en riesgo el todo. Además la idea del ejército de reserva se ha relativizado con la introducción de las medidas de flexibilización laboral y desregulación del Estado en el mercado de

trabajo; por ello, la amenaza del patrono de que hay mucha gente desempleada esperando ocupar los puestos si alguien no cumple, se vuelve relativa. Podría argumentarse que la batalla por imponer posturas en la relación trabajo–capital en la producción de bienes y servicios, ha sido temporalmente ganada por el capital y no por el trabajo, razón por la cual el excedente o desperdicio laboral no tiene razón de ser ni para servir de ejemplo negativo en los usos más burdos de reserva, ni como un comodín de amenaza para el trabajador empleado.

El lugar que ocupan los "parias de la modernidad" (Bauman, 2005) se encuentra ubicado de la formalidad hacia abajo, están en el mundo sumergido y sólo tienen dos opciones de aparecer en el diccionario axiológico de la "sociedad", retomando la clasificación maniquea que se ha planteado arriba: como menos-malos y como malos. Sin embargo, estos "otros" de la sociedad, o estos "*alien*" como los llama Bayce (2007) tienen necesidades de reproducción socioeconómica y alrededor de ella generar identidades y hacer funcionar sus vidas.

Su lugar en el imaginario social ya ha sido expuesto en el mapa axiológico planteado más arriba, pero éste tiene su correlato en el espacio geográfico de la ciudad.[15] En lo que se refiere a la municipalidad como agente estructurante, ésta desempeña un rol importante en tanto es proveedora de servicios públicos, como una representación del Estado mismo y en relación con instancias macrosociales del Estado. Más que hablar de municipalidades aquí se hará referencia a lo local, es decir, a la relación espacio temporal comunitaria donde se generan significados, capitales culturales y formas de reproducción social que le dan identidad y definen a los excluidos[16] en relación a sí mismos y a los otros.[17]

Respecto de la importancia de lo local varios autores caracterizan (Ramírez, 2007; Sousa, 2004; Bayón, 2012) al espacio como el lugar donde se articulan las distintas expresiones de las contradicciones regionales y globales de la estratificación social: "Lo local representa a la microsociedad, donde la proximidad física entre residentes y usuarios, entre ciudadanos e instituciones es un atributo que propicia la existencia de relaciones cara a cara" (Ramírez, 2007, p.644). La localidad se define cada vez más en relación con lo global (Sousa, 2004). Esto es una configuración del espacio dándole un carácter translocal, que sobrepasa los límites político administrativos y se relaciona cada vez más con lo global y lo supralocal. Esta visión apunta a la comprensión del sistema de comercio ilícito en el marco de una red global a partir de un cuadro etnográfico llevado a cabo predominantemente en un contexto local, donde lo micro es un nodo de la extensa red (Sousa, 2004). En ese sentido debe comprenderse lo local como expresión misma de las desigualdades, exclusiones y acumulaciones económicas laborales antes expuestas.

Dentro del espacio nacional, la posesión de la tierra ha sido una prerrogativa que ha dividido a la sociedad desde tiempos remotos y ésta tomó importancia especialmente en el modelo de desarrollo–acumulación agroexportador.[18]

---

15. En la Figura 1 se presenta la conexión entre el territorio y los servicios que éste ofrece, con el Estado, la violencia simbólica y la violencia legítima de la seguridad pública; conexión que aquí se amplía con otras variables más específicas.

16. Son predominantes dos enfoques del origen de la exclusión social, uno colectivo y otro individual. La exclusión individual-voluntaria se expresa en: aislamiento o desviación; mientras que la exclusión colectiva -padecida se expresa en: marginación y descalificación (Pérez y Mora, 2006).

17. Recuérdese la clasificación maniquea de la sociedad que se ha planteado donde debe leerse un sentido de identidad y un sentido de *otredad*.

18. Lo cual ha dado un carácter importante para la reproducción socioeconómica de los distintos sectores; en la actualidad esa importancia todavía existe sólo que ya no como medio de producción, sino más bien, como recurso de representación simbólica estructurante. Ver Cuadro 4.

Sin embargo, el espacio también es un atributo de riqueza en la actualidad: la búsqueda del paisaje, el acceso a los servicios, la cercanía con los centros de empleo, la privacidad, las vías de acceso y el estatus conforman un proceso de segmentación del espacio donde se conforman localidades que son expresión misma de las brechas sociales y de la heterogeneidad de la estructura económica; que en lo local tiende a homogeneizarse, esto es, en zonas de más riqueza y zonas de más pobreza. De modo que cualquier persona sabe en qué parte encontrar más lujo y en que partes encontrar más carencias. Especialmente el sector servicios lo sabe muy bien; dónde ubicar tiendas de prestigio y dónde ubicar casas de empeño por ejemplo, o qué tipo de "*mall*" construir en qué municipios.[19]

En lenguaje técnico es más correcto decir que la riqueza se concentró y acumuló, se fue homogeneizando en el espacio local y se apartó de los demás, acaparó los mejores servicios y se recluyó geográficamente (Bayón, 2012). Con esto se genera un división social del espacio urbano, heterogéneo en conjunto pero homogéneo en sus pequeñas parcelas de segregación. Donde algunos grupos se recluyen voluntariamente (exclusión voluntaria) y otros grupos son excluidos de forma padecida (exclusión colectiva).[20]

Véase en el Cuadro 4 el carácter excluyente que adquiere el espacio local. Éste se relaciona con los elementos antes mencionados y plasmados en la Figura 1 más adelante, que se conjugan en carácter de mecanismos para la producción de la economía ilícita-criminal, en tanto es estructurante de las relaciones sociales y representa parte de los recursos más accesibles (objetivos y simbólicos) para generar sistemas reproductivos de la vida social en la población que los habita.

Cuadro 4.
Reclusión y exclusión social del espacio relacionado con las características de la vivienda

Características	Espacios locales de vivienda		
	Reparto La Campanera	Nuevo Lourdes	Residencial Miramar
Municipio	Soyapango	Colón	Zaragoza
Habitaciones	2	2	3
Extensión	--	69 Mt.^{2}construidos, 116 Mt.^{2}en total	141 Mt.^{2} de construcción, 241 Mt.^{2} en total
Precio	$5,000	$18,000	$130,000
Otros	--	2 niveles, cochera	2 niveles, área de servicios, cochera para 2 vehículos

Fuente: elaboración propia en base a anuncios de venta de casas en Internet.

19. Ver "Atlas de la riqueza y opulencia" (Arias, 2010) y "Espacio local y diferenciación local en la Ciudad de México" (Ramírez, 2007).

20. Phillipe Bourgois (2006), antropólogo de la marginalidad urbana de las grandes ciudades, denomina "*Apartheid*" norteamericano a la forma en que cada grupo se segrega o es segregado del resto de forma voluntaria e involuntaria en el Nueva York multiétnico.

Con este fenómeno se generan periferias excluidas con serias desventajas respecto de los centros de vivienda de los que tienen mejores ingresos y están asociados a la formalidad. Estas periferias urbanas son microrregiones donde el suelo es más barato y por lo tanto más vulnerable a tragedias socio naturales (Ficha 2 y 4), tienen los peores servicios públicos (recolección de basura, acueductos de aprovisionamiento y de desechos, etc.), usualmente no tienen participación política en las municipalidades y el Estado está ausente en el imaginario de sus pobladores como referente y garante de la protección social. Sobre ellas se ejerce violencia simbólica a través de estigmas territoriales de descalificación espacial–social (Ficha 3); lo cual no es más que una expresión territorializada de la descalificación de clase; todos estos factores que conjugados conforman el elemento fundamental (estructurante) de la experiencia subjetiva de quienes residen en estos lugares (Bayón, 2012).

Ficha 2. Colapso de muro de contención en comunidad Tutunichapa 1

Periodista presentador: *"Han pasado dos años desde que se cayó parte del muro de contención que protege a los habitantes de la Tutunichapa 1. Los afectados esperan que antes que termine el año la alcaldía cumpla la promesa de levantar la obra para protegerlos de una inundación".*

Habitante de la Tutunichapa 1: *"Creo que vamos sobre el segundo año después de que se cayera el muro y aún no hemos tenido respuesta".*

Periodista 2: *"Ellos aseguran que no duermen y pasan monitoreando el nivel del agua cuando llueve por si acaso es necesario dar la voz de alarma y evacuar".*

Noticias 4 Visión, 7 de junio de 2012

Ficha 3. Representación simbólica del espacio

"Cuando vayas a Guatemala y quieras pasar un momento sumamente especial, tienes que ir a Fiesta Mexicana. Estamos en zona 10 (donde va la gente bonita) Te esperamos..."

Muro de Facebook de un Restaurante – Discoteca en Ciudad de Guatemala

Si el Estado y el mercado formal están ausentes como proveedores de bienes y servicios y como facilitadores de la reproducción socioeconómica, se identifica al individuo como el principal responsable de esa función. Desde que los primeros

migrantes llegaron de la zona rural a esas periferias, hasta la actualidad donde ya son segundas o terceras generaciones las protagonistas de ellas; todas han "progresado" por su propio esfuerzo, sin obtener ayuda del Estado o de la gran empresa (Ficha 4). Lo cual debilita sus relaciones comunitarias, aumenta el temor y el rechazo al otro, erosiona el capital social, las redes de acceso al mercado, legitima las desigualdades, produce un no reconocimiento y erosiona la identidad laboral social ante la imposibildiad de formalizarse (Pérez y Mora. 2006; Bayón, 2012).

Ficha 4. Colapso de tuberías en la Colonia 22 de Abril, Soyapango

Periodista: *"Las aguas negras han brotado desde lo profundo de las tuberías hasta el exterior. Es una situación insoportable, según lo denunciaron los residentes de la comunidad 22 de Abril, en Soyapango".*

Habitante 1: *"Aquí no hay promotor todavía".*

Periodista: ''*Solo observe lo que hay dentro de las alcantarillas, es notable que las tuberías están tapadas, al igual que los tragantes. La contaminación ha invadido las calles en la colonia, poniendo en serio peligro la salud de sus habitantes".*

Habitante 2: *"La necesidad es que vengan a destapar los tragantes que hay aquí de las tuberías de aguas negras, porque ahorita el agua y la suciedad se están metiendo a las casas".*

Periodista: *"Con la lluvia la presión de las aguas negras es tanta que ha empezado a romper las tuberías y hasta en las casas ha ingresado el flujo fecal".*

Habitante 3: *"No hacen caso porque dicen que aquí no vienen, no quieren venir... Tienen miedo... Porque tienen miedo de venir a arreglar las tuberías y las dejan así no más".*

Periodista: *"Pero existe otro problema, sobre la calle central también la tubería de agua potable está rota desde hace más de un mes".*

Noticias 4 Visión, 7 de junio de 2012.

"Por terrible que sea [...] las industrias del crack, la cocaína, la heroína, la marihuana y las anfetaminas fueron en Estados Unidos los únicos empleadores con un crecimiento dinámico para los varones habitantes de los guetos, ofreciéndoles, además, igualdad de oportunidades, sin discriminación de raza o clase" [...]"El tráfico de drogas en la economía informal ofrece a estos jóvenes una carrera con posibilidades reales de movilidad ascendente" (Bourgois, 2006, p. 32).Todo este mundo se configura en ausencia de redes formales (Estado o gran empresa privada)."Una banda [...] de adolescentes urbanos hace su racional división del trabajo por fuera del mercado formal del que están excluidos, en parte amparados en su minoridad: vos cuidás autos, vos robás carteras y bolsillos, vos pedís

monedas, vos revisás contenedores y receptáculos, vos vendés sexo [...] todo en negro, todo fuera del mercado formal sin la menor intención de incluirse" (Bayce, 2007, p. 110).

Más allá de ese sentido de exclusión y fractura social –que sirve de aliciente para la economía ilegal·criminal–, más bien orientado a la generación de oportunidades por cuenta propia en ausencia de un ente de protección y provisión supralocal, vale la pena preguntarse ¿qué mueve a estos jóvenes a arriesgarse tanto como individuos y como unidades familiares? y ¿qué respuestas deberían ser las más inteligentes de parte del Estado para no permitir que el vacío que se deja sea llenado por autoridades de facto?[21]. Podría argumentarse que la "vida loca" es una de las explicaciones, o más bien responde a un ejercicio de aplicación de un análisis económico de costos y beneficios, o a un problema de valores, o a un problema de la justicia. En realidad se trata de una combinación de todas ellas.

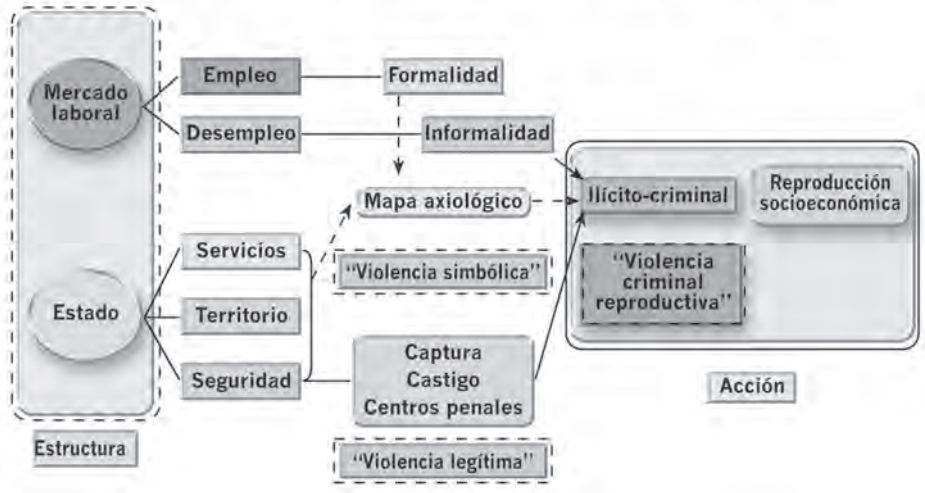
Por último, es importante dejar claro que estos proveedores fácticos de los medios para la reproducción socioeconómica no juegan un papel de distribuidores de la riqueza en términos que los debería hacer una institución en función social. Su objetivo es la acumulación de riqueza; sólo que a diferencia de una empresa formal que debe respetar leyes laborales bajo la vigilancia del Estado, estas redes sumergidas no lo hacen; y para superar esta debilidad necesitan de estímulos comparativamente mejores en lo que se refiere a ingresos que el mercado formal. Sin embargo, su código laboral no actúa con cánones de justicia, su funcionamiento se sostiene gracias a la corrupción y al uso instrumental de la violencia principalmente. Todos los eslabones de distribución de la mercancía ilegal se sostienen por una condición de explotación de los niveles más bajos (de las localidades excluidas), y en ese proceso se provoca una criminalización de la pobreza; pobres que presas de su sentido de exclusión–marginalidad contienen esa integración perversa que los lleva a la autodestrucción.

Conclusiones

La Figura 1 resume el camino recorrido por este artículo de la siguiente forma: parte del esquema postulado por Bunge acerca de la reproducción social que explica la vida social a partir de la relación entre estructuras y acciones. Además este esquema se refuerza con las concepciones reproductivistas de Bourdieu, Passeron y Gutiérrez, quienes conciben los sistemas a partir de las estrategias reproductivas que los agentes sociales erigen con los recursos que las estructuras ponen a su disposición. Dichas estrategias se refuerzan por las representaciones subjetivas que de los recursos mismos se han generado para darle sentido a las acciones que resultan de esa conjunción. Passeron sostiene que todo sistema identifica un conjunto de mecanismos reproductivos que hacen posible que el mismo exista en cuanto tal. Esa es la forma en que el orden –o desorden· social se mantiene. Sin embargo, si bien se identifican ciclos reproductivos con elementos interconectados, ello no significa que el cambio sea imposible porque la reproducción cierre su ciclo y estuviera destinada a seguirse multiplicando.

21. En las favelas de Río de Janeiro, existen regiones donde el Estado está tan ausente que los mismos habitantes prefieren resolver sus problemas sin necesidad de llamar a los cuerpos de represión y mediación institucionales, lo cual sería visto como alta traición; además, las autoridades reales de provisión de los medios para la reproducción social son las redes del narcotráfico o la economía informal. Todo sumergido. En otros términos, se diría que la confianza en las instituciones del Estado y de todo el mundo formal se ha erosionado. "Podemos afirmar [...] que la población que las habita (las favelas) tiende a considerar a la policía y al sistema de justicia institucional como algo inaccesible y destinado a otros segmentos sociales" (Sousa, 2004, p. 180).

Figura 1. Ciclo de la reproducción de la economía ilícita-criminal



Fuente: Elaboración propia en base en el presente estudio.

La idea de plantear las formas multiplicativas de la economía ilícita-criminal es para explorar los mecanismos que la reproducen y poder intervenirla en un sentido más inteligente. Si bien el fin del Estado es reprimir la ilegalidad y no partir de ella, se debe identificar la forma en que ésta se reproduce en un aspecto social y económico; social por las redes que se establecen en carácter de relaciones sociales y capital social, y económico porque el mercado laboral es la principal base estructurante de exclusión social. De este modo se genera un ciclo de reproducción socioeconómico, porque la economía ilícita-criminal asume un rol de proveedora de los recursos necesarios para la vida de estos grupos, elementos que se conjugan con la visión de seguridad pública prevaleciente, usualmente dicotómica y sólo relegada al Estado cuando hay otros agentes del mundo formal que también establecen bases para generar el crimen en los estratos más bajos.

El objetivo de este artículo es analizar los mecanismos intervinientes para la legitimación de la economía ilícita-criminal en la baja delincuencia, es decir, en el narcomenudeo, la extorsión, el sicariato, el mundo pandilleril y otras expresiones que no son objeto de análisis concreto en sí mismo; sino su ciclo de producción y reproducción a través de estrategias socioeconómicas accesibles. Para comprender este ciclo también se ha recorrido la relación en términos socioeconómicos –no de seguridad pública- con la economía formal e informal, las cuales además generan un mapa axiológico creador de violencia simbólica, la cual podría tener incidencia en la percepción, victimización y en la política de seguridad misma. Por eso ha sido importante incluir al Estado en calidad de proveedor de servicios públicos y generador de violencia legítima, como parte de la estructura que le sirve de piso. Con todo eso se estaría conformando un capital social delictivo de las comunidades en exclusión (exclusión de calidad de servicios públicos, laboral, de excelencia educativa, de territorio propio, seguridad ambiental, etc.) es decir, una actitud hacia la seguridad pública, hacia la policía, al sistema de justicia, al empleo formal, al Estado mismo y a todo lo que aquí se ha planteado como formalidad.

De modo que intentar incluir a los sectores que usan estrategias de reproducción ilegal–criminal en el mundo formal, sin contemplar la forma en que se han estructurado las estrategias objetivas y las representaciones sociales de ellas como capital cultural (tanto la formal, informal como la ilegal); puede resultar tan tautológico de la delincuencia como querer proveer a los sectores excluidos a través de la economía ilegal. El paradigma y el modelo de la formalidad no tienen que ser necesariamente aceptados por toda la población, ese marco axiológico que se ha planteado, en sí mismo es excluyente y no puede ser asidero de políticas sociales ni de seguridad. Se puede inferir a partir de lo expuesto, que la vida en los estratos más bajos de la delincuencia está marcada de violencia, autodestrucción de ellos mismos y del grupo que pertenecen así como de un sentido de desdén hacia lo formal. Sobre todo en los segmentos más jóvenes de la criminalidad, quienes han crecido en total ausencia de "los buenos" como referentes de un paradigma al que quisieran incluirse. De hecho, las representaciones subjetivas de la ilegalidad·criminalidad desde ellos podrían ser más nihilistas que los de la generación que los antecede.

Las economías formal, informal e ilegal se conciben aquí como estrategias de reproducción socioeconómica en sentido sociológico y en sentido económico. La formal es la principal generadora de violencia simbólica y desde el Estado, de violencia legítima. Mientras que la informal está más próxima a la ilegal·criminal porque comparten estructuras de exclusión; sin embargo, aún no usa preferentemente medios criminales para reproducirse. El salto de lo informal a lo criminal es un fenómeno donde también intervienen las preferencias y la cultura como se ha expresado más arriba, pero todas esas representaciones como expresión del capital cultural no surgen de la nada, éstas también se erigen, de modos tan singulares como regulares, de la misma base de donde emergen los criminales.

Como corolario de todo lo anterior, identificando que el hilo conductor del ciclo reproductivo de la economía ilícita·criminal en los estratos más bajos es la exclusión social, expresada en la estructura S[22] de donde parte la Figura 1; es necesario involucrar en la seguridad pública en su sentido más amplio a los agentes que producen dicha base estructural excluyente, es decir, al Estado en todas sus instituciones y al mercado laboral y de consumo, asumiendo con responsabilidad que el desempleo, el tipo de empleo y los estilos de vida son una condición importante para la delincuencia así como la presencia del Estado a través de la provisión y la calidad de los servicios públicos. Además el ambiente maniqueo expresado en el mapa axiológico de la sociedad debe ser remozado llevándolo a supuestos más abiertos donde se visualicen todos los colores presentes en el abanico de la realidad. Allí los agentes de poder antes mencionados tienen mucho que ver en la medida en que son los generadores de opiniones y percepciones. Eso podría generar un tiempo 2 y en consecuencia una estructura S2, que ponga a disposición otros recursos para que emerjan estrategias de reproducción social menos dañinas para el todo. Acciones A2 que partan de nuevas bases estructurales romperían el ciclo reproductivo de la economía ilegal·criminal, acciones promovidas por un abordaje de la seguridad pública (tanto represivo como preventivo) donde se hagan responsables todos los actores de poder que producen la inseguridad. Un enfoque dirigido hacia los mecanismos reproductivos, llenando los vacíos y planteando alternativas que no los hagan legitimarse en los estratos más bajos.

22. Se ha seguido el esquema propuesto por Bunge sobre la reproducción social, y de Passeron sobre el cambio en sistemas reproductivos para plantear la intervención de la delincuencia a partir de los mecanismos de su ciclo reproductivo.

Libros e informes

1. Arias, Salvador, (2010), *"Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador"*, Talleres Gráficos UCA, El Salvador.
2. Bauman, Zygmunt (2005), *"Vidas desperdiciadas, la modernidad y sus parias"*, Paidós, Buenos Aires.
3. Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude (2001), *"La reproducción. Elementos para una teoría del Sistema de Enseñanza"*, Editorial Popular PROA, España.
4. Bunge, Mario (1999), *"Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica"*, Editorial Sudamericana, Argentina.
5. Dirección General de Estadística y Censos (2011), *"Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples"*, Ministerio de Economía, El Salvador.
6. Gutiérrez, Alicia B. (2011), *"Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales"*, en "América Latina y El Caribe: La política Social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias", UNESCO, FLACSO, Uruguay.

Revistas científicas

1. Araújo, Roberto (2001), *"Tráfico de drogas, economías ilícitas y sociedad en la Amazonia occidental"*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, número 169.
2. Bayce, Rafael (2007), *"El infierno posmoderno de la postmiseria"*, Ciências Sociais Unisinos, año 43, número 1.
3. Bayón, María C. (2012), *"El "lugar" de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México"*, Revista Mexicana de Sociología, año 74, número 1.
4. Bourgois, Philippe (2006), *"Pensando la pobreza en el gueto: resistencia y autodestrucción en el apartheid norteamericano"*, Etnografías Contemporáneas, año 2, número 2.
5. Cortés, Fernando (1988), *"La informalidad: comedia de equivocaciones"*, Nueva Sociedad, número 97, septiembre – octubre.
6. Galingo, Luis M. y Catalán, Horacio, (2007), *"Las actividades delictivas en el Distrito Federal"*, Revista Mexicana de Sociología, año 69, número 3.
7. Hernández, Teodoro (2006), *"Estratificación social y delincuencia: cuarenta años de discrepancias"*, Revista Internacional de Sociología, Volumen LXIV, número 45.
8. Mingardi, Guaracy (2001), *"El dinero y el tráfico de drogas en Sao Paulo"*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, número 169.
9. Oliveira, Orlandina de y Roberts, Bryan (1993), *"La informalidad urbana en años de expansión, crisis y reestructuración económica"*, Estudios Sociológicos, Vol. XI, número 31.
10. Palacios, Rosario (2011), *"¿Qué significa ser trabajador informal? Revisiones desde una investigación etnográfica"*, Revista Mexicana de Sociología, año 73, número 4.
11. Passeron, Jean-Claude (1983), "*La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio: una evaluación crítica del concepto de contradicción interna*", Estudios Sociológicos, Vol. I, número 3.
12. Pérez, Juan P. y Mora, Minor (2006), *"Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina"*, Revista Mexicana de Sociología, año 68, número 3.
13. Ramírez, Patricia K., (2007), *"Espacio local y diferenciación social en la ciudad de México"*, Revista Mexicana de Sociología, año 69, número 4.
14. Sousa, Rosinaldo Silva de (2004), *"Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río*

de Janeiro" Revista Mexicana de Sociología, año 66, Número 1.

15. Zaluar, Alba (2001), *"Violencia en Río de Janeiro: estilos de ocio, consumo y tráfico de drogas",* Revista Internacional de Ciencias Sociales, número 169.

Videos

1. Adler, Katya (2009), *"México: La guerra contra las drogas",* BBC Londres y Discovery Channel Latinoamérica.

Periódicos

1. Chávez, Suchit (2012), *"Cuatro años de prisión para Orlando de Sola"*, La Prensa Gráfica, El Salvador, 17 de mayo de 2012.
2. Lozada, Martín (2011), *"Acerca del populismo penal",* Opinión, Página 12, Argentina, 6 de septiembre de 2011, página web: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-176170-2011-09-06.html

Páginas web

1. Biblioteca de Autores Socialistas (2012), *"Marx: El capital, libro primero, capitulo 21, reproducción simple"*, página web: http://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/21.htm
2. Las Américas inmobiliaria (2012), *"Residencial Miramar, Zaragoza, La Libertad, Zaragoza $130,000"*, El Salvador, página web: http://www.lasamericassa.com/index.php?option=com_iproperty&view=property&id=29&Itemid=67 (13.07.12)
3. Living Better (2012), *"Miramar",* El Salvador, página web: http://www.livingbetter.com.sv/miramar.htm (13.07.12)
4. Mundoanuncio (2012), *"Casa Bonita y barata"*,El Salvador, página web:http://soyapango.mundoanuncio.com.sv/casa-bonita-y-barata-iid-395489996 (13.07.12)
5. Mundoanuncio (2012), *"Vendo casa en Nuevo Lourdes"*, El Salvador, página web: http://colon.mundoanuncio.com.sv/vendo-casa-en-nuevo-lourdes-iid-412696016 (13.07.12).

Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte Centroamericano y México*

Juan Carlos
Morales Peña

Recibido: julio 9 de 2012
Aceptado: julio 17 de 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 197-270]

Resumen

El propósito de este estudio es determinar y dimensionar todas las dinámicas que median en la relación entre la organización criminal y el Estado. De cómo éste último se inscribe en el contexto de la globalización económica, desenvolviéndose junto a procesos desagregadores de competencias que han complicado su desarrollo histórico y que lo hacen colisionar con los empoderamientos de nuevos actores no estatales que disputan jurisdicción e influencia en aspectos diversos como presencia territorial, economía local y control social. En este sentido, se exponen las acciones y omisiones estatales como principales insumos generadores del entorno adverso de seguridad hoy en día en toda el área mesoamericana; que se recoge en forma sistemática sintetizada en una hipótesis de trabajo.

El desafío consiste en la exploración de umbrales probables para la reconstitución del sistema inmunológico de la formación estatal; como recurso indispensable en la lucha contra los poderes criminales. Planteándose como esfuerzo general, extensivo en cuanto a su capacidad de adaptación en ambientes reales y virtuales que minan constantemente el atributo de lo soberano.

Palabras claves

Estado, organización criminal, soberanía, no polaridad, gobernabilidad, inteligencia estratégica, sistema inmunológico, desatención selectiva.

* Trabajo académico original del Centro de Investigación Científica para la revista "Policía y Seguridad Pública" y en el marco de las iniciativas del Grupo de Estudios de Seguridad.

New criminal empowerment and global challenges for the States of the Northern Triangle in Central America and for Mexico.

Juan Carlos
Morales Peña

Received: july 9, 2012
Accepted: july 17, 2012

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 197-270]

Abstract

The purpose of this study is identifying and scaling all the dynamics that mediate the relationship between the state and the criminal organization. Also, the way this fits into the context of economic globalization, evolving along with processes that are disaggregating competencies that have made its historical development more complex and caused it to collide with the empowerment of new non-state stakeholers vying for jurisdiction and influence in various aspects such as territorial presence, local economy and social control. In this sense, the study exposes the actions and omissions of the State as the main inputs generating the present adverse security environment throughout the Mesoamerican area. This is collected systematically in a synthesized working hypothesis.

The challenge lies in exploring the likely thresholds for reconstituting the immune system of the state construct, as an indispensable resource in the fight against criminal powers. Considering it a general effort, this extends to its ability to adapt in real and virtual environments that constantly undermine the attribute of the sovereign state.

Key Words

State, criminal organization, sovereignty, non-polarity, governance, strategic intelligence, immune system, selective neglect.

* This is an original academic piece from the Scientific Investigation Center for the journal "Police and Citizen Security" as part of the framework of initiatives of the Security Study Group.

I. Introducción

En el estudio que se presenta a continuación se han desarrollado dos grandes ejes de discusión, uno de ellos trata la relación entre el Estado y la organización criminal; inscribiéndola en un esfuerzo analítico centrado en el desenvolvimiento de ambos en el contexto de la globalización. Se han empleado recursos teóricos de la ciencia política, la sociología de las relaciones internacionales y la sociología jurídica; pero creando vasos comunicantes con el planteamiento usual de los estudios estratégicos que suelen recoger la dimensión concreta de la estrategia como ámbito recurrente de los funcionarios y decisorios públicos en torno a problemas específicos en la conducción del Estado.

El otro eje está expuesto en el formato de una amplia hipótesis de trabajo, que procesa los insumos relevantes generados por el Estado en materia de sus acciones y omisiones; con las que ha gestionado la seguridad pública y que con mucha probabilidad habría estimulado factores adversos muy complicados de revertir.

Por ello se planteó una metodología de abordaje que incluyó casos empíricos centrados en gran parte en la realidad salvadoreña, sin descartar extrapolaciones necesarias y uso de parámetros similares que también median en la relación entre el Estado y las organizaciones criminales en países como México y los pertenecientes al triángulo norte centroamericano.

En la primera y amplia línea de trabajo se hacen aproximaciones cualitativas a todos aquellos aspectos y condiciones de rigor que dinamizan la relación Estado–organización criminal. El artículo 2 de la Convención de Palermo define a la delincuencia organizada como *"un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno ó más delitos graves tipificados con arreglo a la presente convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material"* (UNDOC, 2004). En esta última y para los efectos de comprensión del lector se incluye en dicha categoría genérica a la delincuencia transnacional clásica, a las pandillas, que no obstante cuentan con arraigo social y comunitario; utilizan como recurso de movilización una economía ilícita que se rige por lógica de depredación social y violencia, y así también aquellos segmentos de población que operando desde el ámbito formal, actúan articulando intersecciones complejas entre los mundos políticos y empresariales en una lógica de roles sociales múltiples, que implicaría ventajas diversas y propicias para la corrupción y los delitos transnacionales. El abordaje irrumpe en los mecanismos y modos de operación delincuencial de las organizaciones criminales, de cómo despliegan sus iniciativas y cómo procesan las respuestas del Estado; ampliándose también el análisis a las condiciones del entorno que hacen posible la adaptación para nuevas modalidades de violencia y recursos de depredación.

Otro componente vital en este trabajo y que sirve de preámbulo a la hipótesis de trabajo mencionada, comprende el uso que la organización criminal hace de las brechas sistémicas, es decir, de todas aquellas fisuras legales, culturales, estructurales, funcionales y contextuales que definen la situación general del entorno en el que se desenvuelven los Estados. Acá se introduce una somera evaluación del Estado actual de la macro estructura gubernamental; el grado de responsabilidad y afectación de la globalización y los programas de ajuste estructural en las iniciativas de modernización. La implicación es extensiva a las estrategias empleadas por los Estados para enfrentar los ciclos delincuenciales

ascendentes, el papel asignado a la fuerza y el grado de contaminación del sistema inmunológico del propio aparato público; en cuanto a que sus capacidades de reconstitución, depuración y autocorrección sean presionadas por los fenómenos de faccionalización partidaria, corrupción como práctica generalizada y con sus evidentes efectos desagregadores para la institucionalidad; o incluso procesos crecientes de infiltración del crimen cuyo propósito sería la cooptación y la disminución progresiva de la voluntad general que sintéticamente se recoge y representa en el Estado. Además se ha hecho también una aproximación al problema cultural como recurso omnipresente en la organización pública y de cómo éste puede convertirse en un factor potenciador e inhibidor de malas y buenas prácticas.

En la sección complementaria del documento se exponen tres rasgos o atributos claves que favorecen los ciclos de reproducción social de la delincuencia y la actividad criminal a todo nivel y a continuación se exponen dos casos a escala, tomados de la realidad; y cuyo examen minucioso ha permitido identificar lógicas e intersecciones relevantes.

Finalmente se plantean conclusiones y recomendaciones, algunas bajo la modalidad de enfoques orientadores para el diseño y la confección de documentos directivos en materias específicas, que habiliten impactos relevantes y de retroalimentación para los decisorios públicos y funcionarios.

II. Aspectos metodológicos

Este trabajo ha empleado recursos propios de la política comparada. La relación entre el Estado y la organización criminal, requiere de un ejercicio de medición explicativo que se inscriba en un entorno regional, susceptible de algunas comparaciones puntuales. En este sentido se ha optado por México y los países centroamericanos del triángulo norte; el interés radica en que todos se encuentran ubicados en la región más violenta del mundo en dónde no existen guerras internacionales (Small Arms Survey, 2011), o conflictos armados internos.[1]

Sin embargo, cabe destacar que la mayor parte del análisis está centrado en el caso salvadoreño, teniéndose en cuenta que muchos problemas de este país, son extrapolables a los países vecinos; considerando por supuesto las restricciones obvias. Para efectos de reflexión sobre lo soberano se empleó el índice de Estados fallidos cuyos puntajes referidos a los países apuntados, recogió los acumulados de los últimos cinco años. Si bien este índice posee brechas de subjetividad y requiere de esfuerzos específicos adicionales para la cuantificación; presenta sin embargo umbrales y rangos que describen la condición global de los Estados, mostrándose muy integral para el análisis transversal de múltiples variables intervinientes en su desenvolvimiento.

Además se ha hecho uso de las estadísticas de la organización Transparencia Internacional basando algunas consideraciones analíticas en el índice de percepción de la corrupción, habiéndose tomado también los últimos cinco años. Puesto que el índice es de tipo cualitativo, se recoge en él los niveles y grados de confianza de parte de los ciudadanos u otros actores respecto a las instituciones públicas.

1. Keith Krause del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra (IUHEID), afirmaba que los países afectados por los índices más elevados de muertes violentas no están en guerra; lo anterior lo apoya en datos reflejados en el informe "Carga global de la violencia armada", de la organización Small Arms Survey.

Siendo la corrupción junto a la infiltración del crimen los principales problemas que debilitan la estructura estatal.

El tercer recurso empleado concierne a las estadísticas del gasto corriente de las instituciones del Estado salvadoreño agrupadas en el área de gestión de justicia y seguridad pública, en un comparativo de los últimos cinco años, para la evaluación de las tendencias de inversión en rubros estratégicos como capacitación, infraestructura y tecnología por una parte y presupuestos para salarios por otra.

En la sección complementaria se incluyeron dos casos de estudio basados en Guatemala y El Salvador; que ubican aspectos específicos de funcionamiento de la baja y la alta delincuencia. Con los mismos se provee de dimensión empírica cualitativa al documento, sustento que permite contrastar inferencias. En el caso guatemalteco se ha empleado la técnica de recopilación periodística mientras que en el que corresponde a El Salvador se ha utilizado una entrevista de tipo cualitativo. Sobre la técnica periodística, ésta ha sido también ampliamente utilizada para recoger casos emblemáticos o para los propósitos de ilustrar situaciones, personajes o coyunturas específicas.

Metodológicamente el trabajo también se apoya en el esbozo de una hipótesis de trabajo, que mediante el análisis situacional de la estructura estatal ha expuesto a manera de balance; todas aquellas brechas que lo incapacitan para enfrentar con efectividad la actividad delincuencial y criminal. Esas vulnerabilidades le son inherentes y por lo tanto la posibilidad de corregirlas se recluye en sus ámbitos de competencia interna.

III. Marco teórico referencial

Para los propósitos del presente documento, se han establecido tres dimensiones analíticas que permiten articular un enfoque integrado de trabajo acerca de las relaciones entre los Estados y las organizaciones criminales.

La primera se apoya en la sociología de las relaciones internacionales, para la cual mediante la evaluación de la propuesta de Richard Haas basada en la "No polaridad", se explora el carácter central que actualmente guía la evolución de las relaciones internacionales. En la misma, Haas sostiene que la era actual no se define por la concentración del poder en Estados de tradicional influencia internacional; sino que ésta muestra un poder disperso en ámbitos diversos en donde se materializa la competencia de otros actores de naturaleza no estatal, algo que razona así: *"un mundo dominado no por uno o dos o incluso varios Estados, sino por docenas de actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder. Esto representa un cambio mayúsculo frente al pasado"* (Haas, 2008), y continúa desarrollando la idea acerca de las dimensiones y escenarios desde donde los Estados están siendo retados, apunta al respecto:

"Una de las características fundamentales del sistema internacional contemporáneo es que los Estados-nación han perdido el monopolio del poder y, en algunos casos, incluso su superioridad. Los Estados están siendo desafiados desde arriba, por organizaciones regionales y globales; desde abajo, por milicias; y por los costados, por una diversidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) y corporaciones. El poder ahora se encuentra en muchas manos y en muchos sitios" (Haas, 2008).

Este fenómeno que otros, en terminología o jerga de los planificadores de defensa, identifican como amenazas emergentes no convencionales (Meigs, 2003), y cuyo

carácter asimétrico[2] no las hace equiparables al Estado en materia de estructura y organización; sí desafían su autoridad, como referentes que detentan teóricamente el monopolio de la fuerza. La categoría es inclusiva de redes transnacionales cuyos esquemas organizativos descentralizados, les permiten tener presencia territorial en muchos países, volver viables sistemas de reclutamiento locales y ser movilizados en aspectos logísticos, organizacionales y comunicacionales; todos ellos convergentes para la acción colectiva local, nacional, regional y global. Anclados a franquicias que asumen causas religiosas o en su defecto otras de tipo contra ideológicas, es decir, criminales; este tipo de estructuras incorporan en su ámbito de desenvolvimiento todo recurso o forma posible habilitada por la globalización, transformándolas en ventajas.

En complementariedad a esta nueva categoría de análisis y como antecedente, puede mencionarse el trabajo pionero en materia de teoría de las relaciones internacionales, desarrollado por Robert Kehoane y Joseph Nye en los años setenta, portador de planteamientos importantes. De acuerdo a las reflexiones académicas de Kepa Sodupe, este esfuerzo se inscribió bajo el siguiente contexto:

"*Puede sugerirse que su obra buscó, en el decenio de los setenta, ofrecer una solución a las anomalías que planteaba un mundo interdependiente y plural, mediante la introducción de determinadas modificaciones ad hoc. Así, manteniendo la vigencia del esquema estatocéntrico, Keohane y Nye abogaron por la incorporación de actores y procesos de naturaleza no estatal*" (Kepa, Sodupe, pág. 195).

En el caso de la no polaridad se plantea la ruptura definitiva del monopolio de la fuerza que detentaron los Estados-naciones (Brucan, 1974) y de cómo otros actores emergentes que representan intereses privados de reducidos segmentos de población, potencian relaciones internacionales paralelas a la legalidad internacional; mediando en esa relación cualitativa una división internacional del trabajo, la definición de un comercio global que también tiene impactos en el PIB mundial, conformación de alianzas tácticas y estratégicas para la penetración de mercados nuevos e incluso su militarización, proceso entendido acá como la expresión material y manifiesta de la voluntad de persistir sistémicamente y transformar las restricciones del entorno en condiciones favorables. Se trata de un rompimiento histórico y ahora mucho más sofisticado y complejo con el orden global que teóricamente y en diverso grado ha regido en las relaciones de la economía mundial.

Lo anterior crea dificultades a los planificadores del Estado, pues una organización criminal y los escenarios de coexistencia geográfica plantean situaciones complicadas. Enfrentarlas suele tener alcances inesperados que pueden trastocar el mismo cuerpo social contenido en los Estados que despliegan iniciativas para contrarrestarlas. La idea de la no polaridad es consistente también en la convergencia de esfuerzos globales por parte de actores no estatales para organizar e imponer su propia soberanía, ejercerla debilitando la presencia territorial del

2. Algunos expertos militares como el General Montgomery C. Meigs la definen así: "La asimetría significa la ausencia de una base común de comparación con respecto a una calidad, o en términos operacionales, una capacidad"; por su parte, el especialista venezolano en seguridad y defensa Mariano César Bartolomé la cita en sus escritos de la siguiente manera: "Hoy se entiende que en los conflictos asimétricos la respuesta de uno de los protagonistas frente a su oponente no enfatiza la búsqueda de una paridad de fuerzas, sino el empleo de tácticas no convencionales; desde el punto de vista de las fuerzas armadas, esa forma de operar es percibida como profundamente diferente a la que orienta su organización y el desarrollo de sus sistemas de armas".

Estado, aprovechando la incomunicación transfronteriza de los mismos, pero sobre todo, teniendo claridad que la lógica de actuación jerárquica que le es inherente resulta insuficiente para propiciar estructuras versátiles, adaptables a los entornos cambiantes y por lo tanto los rezagos en sus intentos de readecuación estratégica e injerencia institucional son infructuosos contra el crimen, a pesar de la base para la generación de un nuevo rendimiento y nuevos esfuerzos desde lo legal.

Sodupe también describía las circunstancias de principios de los años noventa, sin incluirlas en paradigmas explicativos del mundo; apuntaba respecto al Estado, en cuanto actor central de análisis en uno de los más relevantes paradigmas de la disciplina científica de las relaciones internacionales. Explicaba al respecto:

"*En esta alternativa, al mundo se le percibe no como un sistema anárquico de Estados, sino como un sistema de interrelaciones altamente complejas. En nuestros días, el volumen de transacciones de todo tipo que traspasa las fronteras estatales es tan elevado que puede hablarse de un esqueleto de sociedad global. Dentro de esta sociedad global, el Estado-nación ha dejado de tener, en muchas ocasiones, el papel más importante. A juicio de los globalistas, la proliferación de organizaciones internacionales, el fenómeno de la interdependencia, la revolución de los transportes y las comunicaciones, etc., han venido a socavar las premisas sobre las que descansa el paradigma estatocéntrico*" (Sodupe, pág. 196).

La segunda dimensión analítica incorpora la categoría de lo soberano desde la sociología jurídica. La soberanía es un atributo natural del Estado y algunos académicos como Alfonso Ruíz en Bergalli (1996) destacan cuatro ámbitos de desenvolvimiento. La soberanía como una expresión refractaria de la autoridad que ejercen los poderes públicos organizados, sobre un conjunto de población determinada; que tiene un asiento territorial y geográfico pleno. Esa proyección de poder o capacidad jurisdiccional posee un efecto interno en un Estado en particular y por lo tanto también un efecto internacional que se mide en su relación con otros actores similares en naturaleza. Estas dimensiones medibles en el comportamiento del Estado, incluyen el desarrollo de sus iniciativas y los alcances de las mismas. Mientras los dos restantes atributos cualitativos conciernen a capacidades fácticas y normativas.

Véase a continuación un esbozo de aproximación situacional de estos elementos al conjunto de los Estados en Mesoamérica, específicamente México y los países del triángulo norte centroamericano.

Cuadro 1.
Dimensiones del fenómeno soberano en los Estados

efecto interno (R)	efecto internacional (D)
capacidad normativa (P)	capacidad fáctica (R)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del trabajo de Miguel Alonso Ruíz.

Para la comprensión de la nomenclatura utilizada, el código "P" describe una condición potenciada, es decir, no sólo las capacidades del actor en cuestión

se han incrementado cuantitativa y cualitativamente; sino además, su umbral de desempeño tiene un importante margen para ser ampliado; para pesar económicamente en este sentido, para organizar redes de trabajo, para ejercer violencia y para corromper a las distintas expresiones de la autoridad estatal.

La categoría "R" se refiere a una condición relativa, en dónde puede existir cierto equilibrio en las relaciones de poder que ha establecido el Estado y las organizaciones criminales, pero no plantea una situación de balance, una especie de empate técnicamente verificable, sino una situación límite de contención de las pretensiones de la delincuencia organizada y que ejerce una enorme presión sobre los recursos y la estructura estatal que se le está oponiendo. Además concierne al hecho que ese "equilibrio" puede desmontarse por las dinámicas de fuerza que incorporen los actores involucrados, siendo un riesgo para los Estados. Si esa acumulación favorable es lograda por las organizaciones criminales, podría ampliarse consolidando el entorno vital para la realización de sus intereses y objetivos.

Por su parte el código "D" describe una condición deficitaria de capacidad material, debilitamiento moral-legal, con impactos negativos en el rendimiento y en la posibilidad para reconstituirse y persistir en un entorno hostil; en dependencia significativa de la solidez de los agrupamientos internos y sus esfuerzos colectivos para reinventarse de forma suficiente ante las iniciativas del otro.

Por su parte, los ámbitos soberanos también inscriben variables y condiciones que permiten presentar su grado de vigencia y desenvolvimiento. Primero la soberanía con efectos internos, implica un nivel en el cual el Estado está en posesión del monopolio de la fuerza, o sí éste enfrenta la competencia en el ámbito territorial de actores criminales disgregadores del poder social con el que el primero está legitimado.

Esta condición clave de control conduce a las preguntas: ¿Es plena la soberanía en todo el territorio? ¿Se ejerce sobre todo el conjunto social? O, por el contrario, ¿Las organizaciones criminales han usurpado ese ejercicio jurisdiccional de la autoridad en el espacio donde se desarrolla?

Segundo, la soberanía con efectos internacionales que para el caso de los Estados suele ser limitada e incluso difusa, implica el grado en que un Estado suele ser restringido en el ámbito regional o en qué medida incide con sus posturas en la confección de una política pública para responder a los desafíos de la delincuencia organizada en otros territorios.

Tercero, la soberanía como capacidad normativa. Acá se evidencia el grado de aplicación de las leyes, la efectividad del Estado para imponer sanciones, para autocorregirse mediante mecanismos de depuración en su estructura, o la versatilidad de su diseño legal para no inmovilizarse en la lucha contra el crimen, y la gestión inteligente de iniciativas en pugna de la sociedad y que se muestran en constante colisión.

Cuarto, la soberanía como capacidad fáctica, es decir, como condición plena para operar, maniobrar e imponerse cualitativamente en un territorio determinado, mediante los recursos de la coacción, la cooptación-disuasión, así como por los montos financieros implicados para acumular ventajas en los ámbitos logísticos, comunicacionales, suministros y poder de fuego.

Cuadro 2.
Apreciación del fenómeno soberano en México y el Triángulo Norte Centroamericano

Efecto/Capacidad	Países			
	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Efecto interno	(Relativo)	(Deficitario)	(Relativo)	(Deficitario)
Efecto internacional	(Potenciado)	(Potenciado)	(Potenciado)	(Potenciado)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las aplicaciones previas del trabajo de Miguel Alonso Ruiz

La codificación cuenta con obvias limitaciones, puesto que requeriría del desarrollo adicional de indicadores que puedan puntuarse para los propósitos de una mejor descripción del alcance del fenómeno soberano. Hecha la aclaración, se sostiene en general que la categoría de relativa en el efecto interno de la soberanía, se apoya fundamentalmente en el despliegue territorial y en el grado presencial de la fuerza pública. Los casos más exitosos son los de El Salvador y Honduras.

El primero como resultado de las ventajas asociadas a la estrechez territorial, y el segundo por la experiencia reciente de militarización que incrementó el esfuerzo del Estado por el control social y territorial; derivando en un golpe de Estado que depuso a Manuel Zelaya en junio de 2009.

En cuanto a México y Guatemala, está implicado un factor de territorios inmensos, numerosos puntos ciegos transfronterizos y amplias zonas de operaciones de grupos de narcotraficantes. La actividad ilícita y la violencia es mayor por situarse en el circuito geográfico de paso obligado de drogas, armas y migrantes. Algunos analistas estadounidenses lo describen incluso con detalles:

"Las autoridades de Estados Unidos y México han identificado tres áreas urbanas que constituyen los principales puntos de entrada para el tráfico de drogas y seres humanos: Tijuana, Baja California (en el noroeste mexicano), la cual enfrenta a San Diego, California: Naco, Sonora (norte-centro) frente a Douglas, Arizona; y Juárez y Chihuahua (noroeste), al otro lado de El Paso, Texas". (Knowles, 2008; pág. 19).

En cuanto al efecto internacional de las acciones soberanas del Estado, todas se han potenciado, sin que ello implique que sus resultados o impactos sean favorables para la seguridad regional. Tanto México como Centroamérica se inscriben en iniciativas regionales de seguridad, que tienen en funcionamiento programas que hacen fluir recursos para el combate del crimen. Son los casos de la Iniciativa Mérida[3] y el Plan de Seguridad de Centroamérica. Además las cancillerías, específicamente las de Guatemala y El Salvador han acordado consulados binacionales para el apoyo a sus migrantes y se han impulsado esfuerzos desde el PARLACEN[4] para homologar legislaciones de protección a los migrantes. Con México se han creado mecanismos de intercambio de información sobre desaparecidos, deportados o fallecidos en la ruta mexicana.

3. Originalmente conocida como Plan México, que posteriormente se conoció como Iniciativa Mérida a insistencia de los mexicanos que no terminaron de aceptar los parecidos y evocaciones al Plan Colombia.
4. Parlamento Centroamericano.

Por su parte la capacidad normativa no se interpretó, pues requiere del recuento de la producción legal de esos países, aspecto que está fuera del área de interés de este trabajo; pero que plantearía una futura línea de investigación. Y en cuanto a la capacidad fáctica, se inscribe también como un esfuerzo futuro adicional, que involucre la acumulación de datos específicos sobre corrupción, contrabando intrafronterizo, infiltración criminal en cuerpos policiales y otros.

Cuadro 3.
Ranking y puntaje del Índice de Estados fallidos.
Ubicación de México y el Triángulo Norte Centroamericano

Índice de Estados Fallidos								
Años	El Salvador		Guatemala		Honduras		México	
	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.
2008	91	75.5	66	80.6	94	74.9	105	72.2
2009	91	77.2	75	80.6	90	77.2	98	75.4
2010	85	78.1	72	81.2	76	80	96	76.1
2011	89	76	72	80.1	78	78.3	94	75.1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Organización Fundación para la Paz.
Tanto México como los países del triángulo norte centroamericano se ubican en el rango de Estados en advertencia, lo que implica que son próximos a ser considerados como fallidos.

El ranking se construye sobre la base de tres grupos de indicadores (Fundación para la Paz, 2012) entre los sociales[5] que contienen cuatro parámetros, los económicos[6] con dos y los de índole político-militar[7] que recogen seis parámetros. Todos son evaluados en una escala del 1 al 10, siendo el extremo superior una mayor presencia del factor y el inferior, denota presencia irrelevante o ausencia del factor. Para los efectos metodológicos de este trabajo y su naturaleza, se han esbozado algunas interpretaciones centradas en el último grupo de indicadores; de tal manera de volver factibles las identificaciones pertinentes.

Los rangos que delimitan las puntuaciones del ranking se distribuyen así: entre 120.0 y 90.0 puntos (Estados en alerta), es decir fallidos porque se plantean como fuentes de inestabilidad para su entorno próximo vecinal. De entre 89.9 y 60.0 son Estados en advertencia, están próximos a la situación de Estado fallido. Mientras los restantes se ubican entre 59.9–30.0 (moderados) y entre 29.0–0.0 como Estados sostenibles.

Cabe acotar que esta metodología ha sido utilizada por grupos empresariales y políticos en la región, así como por los medios de comunicación para efectuar apreciaciones parciales, pero sin el enfoque integral de los indicadores implícitos, de tal manera que ha tenido un uso ideológico y político para despotricar contra algunos gobernantes de turno.

Además ha sido usado para justificar intervenciones a otros países, como el caso de Estados Unidos en Haití y otros en donde ha habido distintas formas de injerencia. Por ejemplo, años atrás iniciativas estadounidenses y de grupos opositores de países como Venezuela y Bolivia pretendieron alentar la secesión de regiones ricas

5. Presiones demográficas. refugiados y desplazados, agravios colectivos y paranoia social, así como también migraciones y fugas crónicas.
6. Desarrollo económico desigual y fortaleza de la economía
7. Deslegitimación del Estado, deterioro de los servicios públicos, violación de los derechos humanos, aparatos ilegales (seguridad); grado de división de las élites; e independencia externa.

en recursos naturales. Algunas en específico fueron Maracaibo[8] (petróleo) y Beni y Pando (gas natural); respectivamente.

En cuanto a la deslegitimación del Estado que concierne a aspectos de corrupción, desconfianza en el ámbito público o incapacidad de los Estados para financiarse, siendo evidente en los países analizados, específicamente México en donde la corrupción es mayor porque las burocracias públicas son enormes e importantes, segmentos de las mismas están cooptadas por la delincuencia organizada en su ámbito local y regional. El fenómeno no es ajeno a Guatemala en donde se han registrado gabinetes de seguridad totalmente infiltrados por el crimen,[9] con acceso importante a información estatal reservada. Mientras en El Salvador, las instituciones públicas han mantenido esfuerzos de depuración de sus miembros, por ejemplo los jueces, policías y hasta los pertenecientes al alumnado de la Academia Nacional de Seguridad Pública.[10]

Cuadro 4.
Cifras de aspirantes a la ANSP (El Salvador) verificados en el período 2009- 2012

# de Convocatoria	Total* (aspirantes)	Favo-rables	Desfa-vorables	Relaciones con pandillas	Vínculos con delincuencia común	Antecedentes penales**	Otros***
115	337	287	50	13	01	07	16
116	527	469	58	15	02	10	26
117	582	486	96	47	11	13	14
118	758	671	87	53	08	11	02
119	820	711	109	75	06	09	10
Totales	3,024	2,624	400	203	28	50	68

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Unidad de Verificación de Antecedentes (UVEA); correspondiente al período 2009- 2012
* Incluye personal masculino y femenino.
** Lesiones, homicidio, hurto, estupro y otros.
*** Referente social negativo, portación ilegal de armas de fuego, títulos falsos.
Nota: En la categoría de "desfavorables" se incluyen otros como los problemas de alcoholismo.

Otro elemento presente en el área de estudio es la existencia de un importante papel de los militares en el combate al crimen o en la dirección del aparato de Estado o

8. La preocupación en algunos gobiernos sudamericanos es significativa, específicamente en Venezuela, los oficiales de dicho país se preparan constantemente ante eventuales agresiones armadas a su territorio; eventos que podrían propiciarse en este caso desde plataformas militares extranjeras (estadounidenses) instaladas en países vecinos como Colombia. Las críticas del gobierno venezolano también se han fundado en la atmósfera creada por las industrias del entretenimiento, muchas de ellas ligadas a la CIA, a la cual proveen de software de código abierto (Open Source Software/ OSS). Los casos más emblemáticos han sido el juego "Sky Storm", disponible en el sitio "Addicting Games"; el cual pretendería mostrar a Venezuela como un campo enemigo, susceptible de ataques aéreos desde territorio colombiano y a la vez instalar una idea predisponente hacia ese país en el segmento de población joven estadounidense. El otro polémico video juego fue "Mercenaries 2: World in Flames"; material desarrollado por otra corporación del entretenimiento la "Pandemic Studios", la cual en 2008 recrea un ambiente virtual en donde se simula una crisis petrolera, que es presentada como un contexto de oportunidad para la intervención en Venezuela por mercenarios, gobiernos extranjeros y otros. Los ejemplos descritos constituyen expresiones de una atmósfera pre bélica con ciertos objetivos de incidencia en el ámbito psico social. Se estima que a este recurso que muchos pudiesen juzgar de inocuo, le acompañarían a toda sazón otros justificativos que podrían variar desde problemas de gobernabilidad a supuestos basados en la persecución de los opositores ante una hipotética radicalización del oficialismo.

9. Con mayores evidencias durante la administración del ex presidente Oscar Berger, situación que quedó más expuesta durante la coyuntura del asesinato de los parlamentarios salvadoreños en 2007.

10. Tan sólo en el último año, la depuración de aspirantes por sus nexos con pandillas se recogía estadísticamente en los informes de la Unidad de Verificación de Antecedentes (UVEA) de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). En el mismo pueden apreciarse esfuerzos crecientes de investigación de los antecedentes de los aspirantes a policía.

mediante civiles leales, como lo ha sido el caso de Honduras en 2009 y tras el golpe de Estado. Destaca el hecho, sin embargo, que los estamentos castrenses también han sido sometidos a cooptaciones, facilitándose el flujo de armas o transfiriendo experiencias de fuerzas especiales como ha sido el caso de los cuerpos élites de kaibiles[11] del ejército guatemalteco que ha servido de base para el fortalecimiento de grupos criminales del narcotráfico (Bosworth, 2010) específicamente los Zetas.[12] En el caso salvadoreño también se han detectado prácticas de entrenamiento a pandilleros en Guatemala, en el manejo de armas de guerra.

El elemento concerniente a aparatos ilegales de seguridad, también ha tenido un importante influjo. En México opera un grupo paramilitar que se autodenomina "Matazetas"[13] y que ha planteado exterminar a ese grupo criminal. También en Guatemala y como herederos de antiguos escuadrones de la muerte, fuerzas de exterminio amparadas en la aparente tolerancia del Estado han llevado a cabo sus propias guerras en contra de las pandillas y de la baja delincuencia.

El caso más ilustrativo y de connotación reciente ha sido la incursión de uno de estos comandos en un centro penal,[14] para perpetrar el asesinato de cuatro policías involucrados en el crimen de tres parlamentarios salvadoreños y su motorista.

En El Salvador las cosas no han sido diferentes. A grupos como la Sombra Negra y otros parecidos, le han sucedido métodos de guerra paralela contra la delincuencia. En suma, es notable el hecho de que los Estados en esta región del mundo están siendo fuertemente disputados en materia de monopolio sobre la fuerza. Al menos en México así puede apreciarse, mientras en los países centroamericanos las iniciativas de las pandillas por hacerse de mayor poder de fuego son una cuestión verificable.

Puesto que el deterioro de la seguridad pública ha sido progresivo, importantes segmentos de la población se la han procurado contratando empresas privadas dedicadas a este rubro. En El salvador algunos sectores de filiación castrense, específicamente lo han planteado como una especie de aliado de la fuerza policial, allí donde ésta no es capaz de rendir mejores coberturas territoriales; emergen los agentes de seguridad privada, y quienes recurren a ellas son los que tienen la capacidad de pago. En concreto se trata de tener empleado a este sector de población, ante la posibilidad de que se vean estimulados por formas ilícitas de subsistencia.

Otro elemento, el de la independencia externa también está minado; los países se inscriben en el dispositivo anti narcotráfico de los Estados Unidos, reciben apoyo financiero constante y se encuentran activos distintos programas de cooperación bilateral y multilateral. Ese influjo ha propiciado la militarización de la seguridad pública, una forma de mimetismo que ha empobrecido a los gobiernos de la región en su búsqueda genuina de soluciones basadas en su propia realidad.

---

11. Palabra en lengua mam, perteneciente a uno de los veintidós grupos étnicos que habitan Guatemala y que significa "el que tiene la fuerza y la astucia de dos jaguares".

12. Según se recoge de un estudio elaborado por James Bosworth y patrocinado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

13. Ha sido una de las principales expresiones del surgimiento de estructuras paramilitares. En este caso una que ha anunciado a un objetivo o enemigo bien definido.

14. Se refiere al caso de la incursión de un comando en un centro penitenciario guatemalteco en donde estaban recluidos cuatro policías responsables del asesinato de tres parlamentarios salvadoreños en 2007. Los policías prisioneros fueron asesinados.

En Honduras existe una base militar,[15] la de Soto Cano (Antigua Palmerola), que funcionó como centro logístico rector para los proyectos de contrainsurgencia en Centroamérica durante los años ochenta. O instrumentos como la Iniciativa Mérida, con la que Estados Unidos ha intentado replicar el formato del Plan Colombia y del cual se desprende que es un eje poco significativo en México,[16] cuya estrategia general de seguridad está basada en otro conjunto de recursos e iniciativas propias.

En El Salvador existe desde el año 2000, un centro de monitoreo antinarcóticos que funciona desde la sede de la Segunda Brigada Aérea en Comalapa. Poco se sabe del impacto que ha tenido en materia de disuasión a los traficantes de droga. Originalmente su planteamiento técnico y geoestratégico fue deficiente porque fue estimada la construcción de nuevas instalaciones que serían transferidas posteriormente al Ministerio de la Defensa Nacional, pero eso nunca ocurrió.[17] Además, originalmente El Salvador no fue considerado como el lugar propicio para este tipo de instalaciones militares, pues se buscaba la intersección de señal de cobertura de los radares de Curazao y Manta en Ecuador.[18] La selección final del país como sede de este enclave militar extranjero,[19] fue posible finalmente por criterios políticos de los gobernantes salvadoreños de turno (administración Flores); aspectos inscritos en el orden de una alianza bilateral con los Estados Unidos y no por factores técnicos y estratégicos.[20]

Todos los casos anteriores muestran a un Estado que concede parcelas de soberanía a organismos supranacionales o transfiere competencias a agentes privados, siendo legítimas algunas interrogantes: ¿Cuánto de lo que fluye por las fronteras controla el Estado? ¿Cómo el Estado en Mesoamérica es una construcción histórica deficitaria y además un proceso tardío en algunos países?[21] (Brignoli, 1993) ¿Cómo la soberanía está siendo limitada, reducida y relativizada por las fuerzas del cambio global? ¿Cómo los actores emergentes no estatales acumulan

15. Localizada a 7.5 Km. de la ciudad colonial de Comayagua, entre las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa; cuenta con una de las mejores pistas de aterrizaje de Centroamérica. Siendo la sede de la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo del ejército de Estados Unidos y de la base aérea "José Enrique Soto Cano". Previo al golpe de Estado de 2009, la administración Zelaya negociaba su devolución al Estado Hondureño para convertirla en aeropuerto civil.

16. Comentarios de un miembro del CISEN de México durante una conferencia en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) de El Salvador en abril de 2009.

17. Entrevista a ex Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada Salvadoreña en octubre de 2007.

18. Durante la presidencia de Rafael Correa se dio por terminado el convenio y se pidió a la fuerza extranjera devolver las instalaciones en un acto de soberanía del gobierno ecuatoriano.

19. Debe recordarse que el personal militar estadounidense destacado en el centro de monitoreo anti narcóticos, posee inmunidad diplomática, según se desprende del convenio suscrito entre ambos gobiernos. En éste se establecía la permanencia de las instalaciones extranjeras por un período de 10 años, luego del cual podría prorrogarse por una década más o darse por terminado, sí así lo decidía alguna de las partes. El convenio fue suscrito en 2000 y firmado por la ex canciller María Brizuela de Ávila que fungió en ese cargo durante el mandato de la administración Flores; y fue prorrogado apresuradamente por la canciller Marisol Argueta de la administración Saca, en vísperas de la proximidad de la asunción a la presidencia del candidato Mauricio Funes, que resultó vencedor de la contienda electoral de marzo de 2009.

20. Se refieren específicamente a la idoneidad de la ubicación geográfica y demás ventajas de entorno necesarias para el adecuado funcionamiento de las tecnologías.

21. Es el caso de Honduras, cuyo proceso de formación del Estado se produce ya avanzado el siglo XX, su núcleo político decisional comienza a ser sistematizado en fiscalidad, autoridad regional, aduanal y otras hacia fines de los años cuarenta. Habiendo existido con anterioridad circuitos de economía de enclave bananero y significativas presencias de identidades étnicas locales fuertes. La milicia misma, en cuanto a fuerza de jurisdicción nacional, se institucionaliza a partir de los años cincuenta; pues previamente existieron milicias regionales muy ligadas a los grupos oligárquicos.

suficiente poder como para disputar espacios y competencias a los Estados? Preguntas todas muy legítimas en esta discusión. Algunos sociólogos estudiosos de la era de la información se lo cuestionan así:

"¿Está desapareciendo el Estado en tanto que práctica histórica? Martin Carnoy responde a esta pregunta con una negativa rotunda. Sostiene, y coincido con él, que la competitividad nacional sigue siendo una función de las políticas nacionales y el atractivo de las economías para las multinacionales extranjeras es una función de las condiciones económicas locales, que las multinacionales dependen mucho de sus Estados de origen para obtener protección directa o indirecta, y que las políticas nacionales sobre recursos humanos y capital son esenciales para la productividad de las unidades económicas localizadas en un territorio nacional. Apoyando este argumento, Hirst y Thompson exponen que si además de la relación entre las empresas multinacionales y el Estado, incluimos la amplia gama de políticas mediante las cuales los Estados-nación pueden utilizar sus poderes reguladores para facilitar o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información y bienes, resulta evidente que, en este punto de la historia, el desvanecimiento del Estado-nación es una falacia" (Castells, Manuel, 1999, pág. 337-338).

La soberanía es un concepto difuso, posiblemente insostenible en el largo plazo. Su desmonte progresivo implicará que el Estado sea asumido socialmente en forma distinta y sus competencias y atributos sean instalados en otras escalas y planos, lo que producirá crisis en el espectro ideológico clásico, en los sistemas de planificación, en los alcances de las políticas públicas e incluso planteará un efecto transcultural irreversible originado en la desterritorialización de la comunidad nacional y su anclaje en otras plataformas sociales, reales y virtuales con carácter multicultural y multiétnico.

En el caso de los países del triángulo norte, esa precariedad es evidente en distintas formas, pues en su condición de Estados periféricos, su clasificación ha sido reconceptualizada por algunos teóricos y en clara referencia al conjunto de países que no son potencias en el sentido clásico del término, sostienen al respecto:

"Son países exportadores de petróleo y renta elevada; economías industrializadas con Estados fuertes y niveles de endeudamiento relativamente bajos (Taiwán); economías industrializadas con un aparato estatal cuestionado o con problemas de deudas (Argentina, Polonia); países de reciente industrialización en potencia (Malasia, Tailandia); suministradores de productos básicos (África Subsahariana y Centroamérica)." (Ravenhill, 1990; págs. 745-746).

La tercera dimensión teórico-analítica se aproxima a la gobernabilidad cuyos recursos metodológicos posibilitan la creación de un Estado de situación. De acuerdo a Antonio Camou, el logro de una adecuada gobernabilidad se asume como *"un Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental" (Camou, 1995; pág. 22),* continúa la idea con otras formulaciones que establecen una condición indispensable que depende "*de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptados; hablaremos de la conformación de un modelo o paradigma de gobernabilidad" (Camou, 1995; pág.14).*

Sin embargo ese planteamiento presenta algunas restricciones, porque no visibiliza a segmentos reducidos de población implicada en la economía ilícita; pero con una capacidad de veto y condicionamiento de los arreglos institucionales

que suelen ser aceptados por la mayoría de los miembros de una sociedad. En el caso de una organización criminal, ésta puede ser efectiva para minar las bases de la legitimidad social y política de la cual se sustenta el Estado. Acá no hay causa legítima y el comportamiento criminal y delincuencial se convierte en objeto de la persecución penal, desarrollándose ese conflicto con actores que no están interesados en las reglas del juego.

Rial muestra en forma sintética la capacidad y voluntad definitiva del Estado para sostener la búsqueda y la materialización de sus objetivos y metas. Dice al respecto: "*la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas (Camou, 1995; pág.16).* En cuanto a la prevalencia de la relación conflictiva de las organizaciones criminales, éstas últimas también se plantean objetivos y metas que tienen repercusiones sensibles en los ámbitos de seguridad, son contrapuestos y capitalizan energías también del debilitamiento de la estructura estatal.

Angel Flisfisch destaca el atributo de la calidad del desempeño gubernamental y de cómo para efectos comparativos los atributos basados en la eficacia, la eficiencia y la oportunidad de los Estados también son extrapolables, asumidos y empleados por las organizaciones criminales para movilizar sus objetivos, volver rentable y exitosa la empresa criminal y derrotar las iniciativas del Estado en las diversas arenas de competencia. Plantea que: "*Se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo" (Camou, 1995; pág.16).*

También los trilaterales plantearon un Estado de equilibrio, siendo la seguridad pública la zona de gobernabilidad de mayor demanda social de la ciudadanía. Los Estados registran limitaciones importantes para resolver con la celeridad adecuada, median factores de complicación para articular respuestas viables y enfrenta la dificultad para reinventarse en los plazos concernientes inmersos en la alta acumulación de demandas, incapacitándose en el procesamiento de coyunturas críticas de inseguridad y violencia. Siendo la estabilidad una fuente conceptual y real de rigor necesaria para la coherencia del Estado en menesteres del ejercicio del poder político, apuntaban sobre el asunto: "*consiste en un Estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (sobrecarga) y las menguadas capacidades de respuestas de los gobiernos democráticos" (Crozier, Huntington y otros, 1975; pág. 9).*

El aporte de la ciencia política en este trabajo, es a través de la introducción de la gobernabilidad como categoría de análisis interviniente en la relación conflictiva entre el Estado y las organizaciones criminales.

Sus atributos esenciales radican en la eficacia, la legitimidad y la estabilidad. De las mismas derivan grados diversos de cómo el Estado se ha desenvuelto en un entorno de seguridad muy complejo y de complicada gestión. Pero a su vez, son categorías devaluadas por las organizaciones criminales que exponen recursos crecientes y debilitan además al conjunto de los poderes públicos.

Un aspecto de orden fundamental planteado para el Estado en el contexto de la globalización, se refiere a su capacidad para asimilar el cambio; no solo de cómo decide en torno al orden de cosas, sino además, de cómo canaliza iniciativas propias o externas para reinventarse y adecuar su estructura. Más aún, cómo explica la naturaleza de nuevos actores y, por lo tanto, cómo emplea sus recursos

y metodologías para gestionar relaciones conflictivas, escenarios de alta tensión y efectos de colisión de amplia repercusión social, política y económica. Acá interviene un margen de flexibilidad, en la medida en que el Estado se anticipa a las influencias y dinámicas del entorno social, y en esa proporción se dota de plazos razonables para su adecuación inteligente.

Por el contrario, un Estado cuya lógica de trabajo se basa en el principio de acción–reacción, se ve comprometido en forma permanente al desequilibrio constante que se genera en el crecimiento exponencial de demandas sociales y en la respuesta desarticulada que se emite desde estructuras burocráticas atrofiadas.

Los desafíos del Estado siguen siendo los previos a la expansión globalizadora tal y como lo sostiene Norberto Bobbio:

"*No carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad, porque (...) la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes –sino el principal– criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas" (Bobbio, 1989, pág. 20).*

En la reflexión anterior se observan cuatro atributos implícitos con los cuales el Estado debe medir sus acciones, sopesar sus decisiones y evaluar su desenvolvimiento general. Claves en todo sentido para la comprensión de la disminuida capacidad jurisdiccional de los Estados en la región mesoamericana. Presenta enclaves ilícitos en sus entrañas que lo dinamizan a la adopción de direcciones contrarias a la de su propio concepto de civilidad política y social, o lo inscriben en brechas importantes de respuestas para la resolución de las demandas que se le han planteado.

La gobernabilidad en su esencia recoge grados diversos de cómo se manifiesta y se encuentra presente, pero autores como Camou aclaran: *"que constituyen conceptos límites que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política..."*. Por cuestiones de espacio, se retoma sólo la categoría de "déficit de gobernabilidad" de un total de cuatro[22] y que se juzga relevante presentar porque describe de mejor manera la condición de la calidad y el rendimiento gubernamental en México y los países centroamericanos del triángulo norte.

Al respecto Camou la define: *"designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios anomalías, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.)" (Camou, 1995; pág.27)*

Destaca la idea de una especie de asedio o tensionamiento de la relación de gobierno. En la sección de la hipótesis central de este trabajo desarrollada más adelante, se hace un esbozo de cómo la estructura burocrática activa del Estado se encuentra

22. De acuerdo a Antonio Camou los otros grados de gobernabilidad son: "gobernabilidad ideal", que plantea una situación de equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; "gobernabilidad normal" que describe un Estado de equilibrio dinámico entre demandas y respuesta, planteándose límites aceptados y tolerados; "crisis de gobernabilidad", que emerge dentro de la relación descrita entre el Estado y la sociedad una proliferación de anomalías y desequilibrios inesperados. E "ingobernabilidad", que es el Estado situacional límite que describe la disolución completa del vínculo gubernamental con la ciudadanía.

complicada por la sobre demanda en materia de seguridad, y de cómo los esfuerzos para reinventarse se inscriben en plazos que generan distancias significativas con los actores como la organización criminal, que por el contrario son sumamente dinámicas en el entorno social. El Estado lidia con un frente simultáneo en el escenario de la política formal, y se refiere al consenso social deficitario necesario para la acción estatal contra la criminalidad; los agrupamientos y coaliciones sociales aún están muy fragmentados como para estimular la acumulación de una masa crítica favorable para la política de Estado que sería la respuesta más contundente para enfrentar la violencia y la criminalidad.

Adicionalmente, las anomalías de las que se hace mención pueden implicar complejas intersecciones entre ámbitos diversos de la vida social, lo que arriesga a la acción estatal a grados crecientes de ausencia de efectividad. Se trata de asuntos tan vitales en los cuales, las élites burocráticas asumirían el origen de un problema desde el Estado y tendrían que mostrarse anuentes a ensayar respuestas a cuyo carácter transversal se vincule el bienestar, la economía y la seguridad; desechando en el proceso enfoques desprovistos de integralidad.

En lo concerniente a las zonas de gobernabilidad, Camou distingue cuatro,[23] la que respecta al mantenimiento de la ley y el orden, compete acá porque es el primer escenario de la relación conflictiva entre el Estado y la organización criminal; pero ello no debe invitar a equívocos, pues en realidad todas se traslapan y generan sinergias mutuamente influyentes. Una coyuntura de declive económico y escasez del empleo puede contribuir al auge delictivo; los ciclos de la actividad delincuencial pueden verse constreñidos por un ambiente político autoritario, o favorecido por un contexto de transición en donde cambian las reglas del juego, la naturaleza de las instituciones y los mecanismos de resolución de conflictos aceptados socialmente. ¿Cuán fuerte es un Estado basado en la ley? y ¿Cómo resuelve su relación con organizaciones criminales basadas en una cultura de lo ilícito? Aspectos que atrofian los marcos legales e institucionales, sobrepasándolos a través de sus modos de operación.

En la parte central del presente trabajo se ha planteado que el Estado periférico ha sido responsable de la generación de su propio entorno de inseguridad, tanto por acción como por omisión; una serie de factores restrictivos inherentes a su estructura ha denotado una modernización deficitaria.

La modernización del Estado aún no ha implicado estrategias complementarias de renovación tales como: su desconcentración, su racionalización e incluso su descentralización; procesos estancados por intereses políticos de los gobernantes de turno. Ello ha impedido al Estado volver a la sociedad de donde salió, arraigarse territorialmente y alimentar simbólicamente al colectivo social en su apropiamiento como referente de autoridad en sus distintos niveles. Este problema ha complicado la estrategia general del Estado para resolver los ciclos de la actividad delincuencial y criminal; el asocio artificial de modernizarlo y volverlo un facilitador del mercado

23. En cuanto a las zonas de gobernabilidad Camou describe cuatro. Una que expone el ámbito de la seguridad pública en el cual se ejercita la procuración del orden público y la aplicación de las leyes; una segunda referida al ámbito económico pero en la relación con la gestión eficaz del gobierno en esa materia; una tercera concerniente a la promoción de los servicios públicos esenciales y el bienestar social en general; y un cuarto instalado en los mecanismos de control político y estabilidad institucional, en donde se encuentran implícitas las capacidades de acomodamiento e incorporación de los distintos actores dentro del juego político.

o incluso su uso patrimonial para la construcción de un Estado de cosas no basado en un concepto avanzado de fiscalidad, se expresa en problemas como la colisión histórica del veto ejercido por grupos empresariales a la expansión de su estructura y competencias; una omnipresente mentalidad prevaleciente afincada en los programas de ajuste estructural y su direccionamiento de reducción de demandas sociales, vía traslado de responsabilidades a otros actores, mediante la conversión de los ciudadanos a clientes.

IV. Estado y organización criminal: Aproximación analítica y planteamiento estratégico

La situación particular de El Salvador que parte del origen del déficit de gobernabilidad en materia de seguridad, tiene su asidero en el período en que finaliza el conflicto armado y se inicia una posguerra que evoluciona posteriormente a una especie de paz armada. Cuando el FMLN y el gobierno salvadoreño negociaban la agenda política y su respectiva ruta de cambio a principios de los noventa, otra guerra se había desatado en el mismo espacio que pasaba a ser disputado entre agentes criminales, en este caso las pandillas.[24]

Esa otra guerra se desarrollaba en el mundo de la sociedad criminal y de la economía ilícita,[25] ello planteaba que la colisión con la sociedad formal sería inevitable en el futuro. Dentro de esa lógica de guerra, las organizaciones criminales y sus más vívidas expresiones, las pandillas, pasaron a organizarse territorialmente, suplantando en el proceso al Estado. Éste último programaba los despliegues de la nueva fuerza pública, cuyo enfoque de distribución geográfica estuvo desprovisto de las consideraciones necesarias de los dispositivos espaciales y áreas de operación de las organizaciones criminales. Las pandillas, el referente de delincuencia organizada emergente en aquellos años, se han vinculado en su mayoría a los segmentos poblaciones de extracción social baja. En el caso salvadoreño y centroamericano, han tenido dos grandes nichos de influencia para su fortalecimiento, lo que les ha concedido una connotación especial atípica. Uno de ellos es el modelo de la transculturización, que permite recrear el formato de tribus urbanas con arraigo social y como mecanismo de defensa ante la exclusión económica y social ejercida contra las minorías en los Estados Unidos. Con ello se

24. Pronunciamiento reciente del "Viejo Lin" ante medios televisivos, máximo líder de la pandilla del Barrio 18. Durante su intervención y en el contexto de la "pax criminal", manifestó un perdón público a nombre de su organización por todos los crímenes y vejámenes cometidos contra el pueblo salvadoreño, durante los últimos 22 años de guerra entre pandillas. Se deduce de esa declaración, que el fenómeno de las pandillas ya estaba presente en el país, aún en etapas tan tempranas como el año de 1990, fecha en que iniciaba el largo proceso de negociación que culminaría con un acuerdo de paz en enero de 1992. Se identifica asimismo que una guerra paralela había comenzado entre las expresiones de las subculturas criminales. La búsqueda de la misma: territorio, prestigio, poder y riqueza.

25. Eduardo Sancho, sociólogo salvadoreño, ha manejado un modelo analítico vanguardista para entender a la sociedad salvadoreña de la posguerra. Plantea que se trata de tres sociedades salvadoreñas; una la que denomina la transnacional migratoria, integrada en otros circuitos culturales más avanzados. Estos son los generadores de la riqueza social mayoritaria para el país, porque suministran remesas. Están muy informados y han adoptado buenas prácticas como el pago de impuestos y el conocimiento de sus prerrogativas ciudadanas. La segunda se afinca en la sociedad informal, que se extiende en amplios segmentos poblacionales; estos no tributan impuestos al Estado o lo hacen mínimamente hacia los gobiernos locales. Pero por el contrario no reciben muchos de los servicios públicos esenciales, ni cuentan con prestaciones de ley; sus ingresos económicos son fluctuantes. Y la tercera concierne a la sociedad formal, que sí cuenta con todos los aspectos y condiciones de las cuales carece la informal. La formal es una sociedad minoritaria en el país, generalmente coincide con el molde de la clase media y tiene la principal capacidad de consumo.

organiza una praxis de ataque colectivo como recurso de supervivencia social en entornos hostiles (Panebianco, 1993); y se pasa a la iniciativa, que es una lógica delincuencial que explota la sorpresa, la adaptación constante, la adopción de nuevas modalidades de violencia y recursos de depredación; así como el uso de las brechas sistémicas. Estos aspectos junto al mestizaje cultural y el dominio de otra lengua extranjera, potenciaron las filiaciones y les abrió posibilidades de inserción transnacional al fenómeno de la globalización económica en donde el empleo del idioma inglés como principal vehículo de interacción y reconversión, consolidó relaciones transculturales.

El otro modelo fuente es el etno cultural de base nacional, depositario de buena parte de la tradición específica de violencia y sus expresiones históricas, ensayadas y legitimadas en el nicho de la conflictividad social. Se trata de una fase tardía de reciclaje de prácticas y comportamientos que recogen las formas extremas de violencia ejercidas durante el conflicto armado. El ajusticiamiento del rival ó enemigo, adopta modalidades de destrucción física ejemplarizante (Clausewitz en Benítez Manaut, 1989) en cuanto a la intención de infundir miedo.[26] Desenvuelve recursos sistemáticos propios de la lógica contrainsurgente que viene estimulada por la circulación de individuos con experiencia de combate y tácticas antisubversivas,[27]pero a la vez, adopta también la lógica de la guerra de guerrillas, con ensayo de arraigo social en las comunidades, con presencia territorial en cuanto agrega redes de informantes y colaboradores; implicando empresas criminales de filiación familiar que producen nodos de economía ilícita que se mantienen mediante el accionar delincuencial; generando en ese contexto sus propios mecanismos de cooptación e inhibición social.[28] A lo anterior debe añadirse el sobrado aprendizaje y la persistencia sistémica de la organización criminal.

A. El factor sorpresa: Su uso criminal

Se plantea en este apartado que la sorpresa es un recurso de uso intensivo por parte de los grupos y organizaciones criminales, incluyendo las pandillas. Para

26. Los Jíbaros, una tribu del área del gran Caribe, tuvieron una práctica en la cual hervían la cabeza decapitada del enemigo de la tribu rival, en un brebaje que les permitía obtener un efecto de achicamiento craneal. Estas osamentas a escala se exhibían en collares entre los guerreros, quienes creían que poseer la cabeza del enemigo les concedía la posesión del alma. Mientras en otras latitudes como en la República Democrática del Congo, en donde operan más de veintiocho grupos armados, ha sido una práctica sistemática la violación de mujeres de las tribus rivales (Mollmann, 2008); además de su marcaje de rostro. La idea de los victimarios es doblegar moralmente al rival, al presentárselas como la más valiosa posesión familiar y marital, en un recurso de despojo cultural y antropológico. Los niños que ingresan a la Camorra napolitana, pasan por el rito de ser tiroteados portando chalecos anti balas puestos en sus cuerpos, constituye un ejercicio de preparación psicológica para enfrentarlos a la muerte como posibilidad constante en su vida delictiva. En el caso de las pandillas Barrio 18 y Mara Salvatrucha, los ritos de ingreso, suelen sucederse con palizas colectivas sumamente agresivas con 18 o 13 segundos de duración según se trate.

27. De numerosas notas periodísticas se desprende la práctica de torturas y otras mutilaciones ejercidas contra las víctimas, muy similares a la de los antiguos escuadrones de la muerte centroamericanos. La intención se basa en la introducción del miedo en la sociedad y hacia sus rivales. Hace algunos años por ejemplo, en Honduras, se produjo un ametrallamiento de un auto bus del transporte colectivo; hubo muchas víctimas mortales. En el mismo, los victimarios dejaron colgada una pancarta con mensajes de advertencia para el gobierno.

28. José Miguel Cruz, especialista en la temática de pandillas y con varios libros sobre este fenómeno, expresó recientemente durante una entrevista, que las pandillas eran los "nuevos proveedores económicos en la comunidad". Se refería, a que existe una red comunitaria y familiar que le dota de soporte a la organización criminal, allí donde tenga base y arraigo territorial. De la reflexión se desprende, que las pandillas han desarrollado su propia economía subterránea y que de la misma resuelven sus necesidades cotidianas.

generar una sólida ventaja en los resultados de su modo de operación, tener esa ventaja significa, que es importante contar siempre con la iniciativa para ejercer la violencia. En este sentido, la interpretación de lo que implica el concepto de disuasión policial y su dispositivo de seguridad, no debe invitar a razonamientos equivocados desprovistos de su justa dimensión.

La actuación criminal no ocurre o es una expresión muy limitada, mientras se produce intervención territorial de parte de los agentes estatales, en este caso la fuerza policial.[29]

Las formas organizativas de criminalidad en El Salvador evitan el enfrentamiento directo.[30] Se encuentran de por medio la mediación del entrenamiento y la inteligencia con la que se enmarca la respuesta estatal. La estructura criminal es incapaz de oponer una forma eficaz de resistencia, pues si bien posee una presencia local, su lógica de agrupamiento para la acción delincuencial es descentralizada, y con ello se logra un comportamiento general que aprovecha los contextos de oportunidad para movilizar transacciones ilícitas o ejercer la violencia efectiva en un lapso de tiempo que les concede cumplir misiones específicas de la organización, potenciar la percepción de control territorial y condicionar la fórmula de orden público planteada o resguardada por las fuerzas de seguridad.

El factor sorpresa no sólo genera estos contrastes que comprometen las iniciativas gubernamentales, sino también, plantean un impacto relevante en el escenario del crimen, que no coincide con el tiempo de la policía para reaccionar y revertir la acción delincuencial. Por supuesto que a esto debe agregarse el papel que desempeña el recurso infiltración para debilitar desde su interior al agente del Estado. El propósito tras el factor sorpresa, está basado en el sentido de eficacia que propicie un grado de contundencia de la acción violenta y no deje salida a la respuesta punitiva legal. De esta manera, a la ausencia de eficacia que la población percibe del cuerpo policial, se suma el crédito artificial que públicamente se le reconoce a la gestión territorial de la organización criminal.

El enfrentamiento directo contra los agentes del Estado, solo sobreviene cuando se ha acumulado la fuerza necesaria como organización criminal y existe una economía ilícita de soporte que es administrada por una red eficiente de operadores, informantes y un sistema funcional de reclutamiento capaz de reproducir socialmente los cuadros de colaboradores para la acción delincuencial. O bien procede cuando el umbral de supervivencia de la organización criminal se

29. En el caso de México, los grupos de narcotraficantes con un importante poder de fuego, han logrado emboscar a policías mientras éstos patrullaban zonas con altos índices de violencia. Es decir, se han registrado expresiones de enfrentamiento y asalto contra los mismos agentes del Estado. Otra práctica recurrente en ese país ha sido la del abandono de cuerpos mutilados o cabezas cerca de las delegaciones policiales o en lugares turísticos como el balneario de Acapulco. Por su parte en El Salvador, las pandillas han recurrido al lanzamiento de granadas a estaciones policiales, todo ello mientras se escalaba el esfuerzo estatal de la autoridad pública durante la implementación de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura en el período comprendido entre los años 2003 y 2009.

30. Sin embargo, caben las excepciones. Por ejemplo en El Salvador se registró un caso en donde un núcleo de pandilleros que operaban en la jurisdicción del municipio de Nueva Concepción en Chalatenango se enfrentaron a la Policía Nacional Civil y los militares que les acompañaban, haciendo uso de armas de guerra y otros equipos avanzados, abatieron a todos los atacantes. En el presente año 2012, también se registró otro incidente en la zona norte del departamento de San Miguel, específicamente en la jurisdicción del municipio Sesori y San Luis de la Reina, en donde un grupo armado que se denominaba la "nueva guerrilla", sostuvo nutridos intercambios de disparos con la fuerza policial durante trece minutos, luego de la cual fueron finalmente detenidos.

ve amenazado por la hostilidad del entorno y ello los estimula a una reconversión que asume diversas variantes.

B. La adaptación como constante

La adaptación como atributo de listeza operacional[31] o como ensayo de adecuación a condiciones sumamente cambiantes o situaciones complejas, no constituye un elemento cualitativo de tipo práctico que surge estrictamente de las propias iniciativas de una organización sea cual fuere su naturaleza. El apropiamiento de dicha condición surge de la exposición constante al riesgo, y a las formas de cómo se asumen las iniciativas desplegadas por parte de aquellos que se consideran adversarios o enemigos. Al respecto algunos definen el entorno de la siguiente manera: *"Conjunto de todos los elementos externos de la organización que son relevantes para su actuación" (Grima Terré, 1972, pág. 23).*

De esta forma acumulan experiencia y la estructura criminal en este caso hace colisionar sus agrupamientos internos a eventos sucesivos que generan alta tensión y que obliga a sus miembros a plantearse respuestas apoyadas desde lógicas inteligentes hasta otras puramente reactivas. Posterior al encuentro[32] entre el Estado y los poderes fácticos criminales, estos últimos sistematizan el saldo de la nueva situación bajo modalidades informales, desestructuradas a poco estructuradas e incluso otras muy articuladas. Es el procesamiento del aprendizaje y de éste se extraen lecciones de éxitos y fracasos. En este sentido, desde el Estado, toda aquella política pública desprovista de estimaciones acerca de las variantes y alternativas[33] que pueden asumir las organizaciones criminales, genera un fracaso anticipado de intensidad diversa; porque no ha considerado las respuestas de aquellos a quienes se enfrenta en el territorio, y esto contribuye a la escalada de la violencia como un efecto de rebote obvio en el ámbito del combate a la delincuencia.

El atributo de la adaptación y su examen minucioso, conduce a una reflexión paradójica, y se basa en cómo el Estado–nación ha sido expuesto a la colisión con otros actores políticos, sociales y económicos que han sido más flexibles con sus estructuras y por lo tanto más exitosos en sus ejercicios de adaptación constante al entorno cambiante de la aldea global. El Estado–nación está circunscrito aún, a una fuerte base territorial hacia la cual se articula un poder facultativo de tipo jurisdiccional; sin embargo, dicho atributo y las competencias y facultades de soberanía sobre materias tan diversas como la económica y la de control social, tienden al debilitamiento en la medida en que se someten a la lógica de la renuncia voluntaria; por ejemplo, a las políticas aduaneras y monetarias,[34] o bien exigidas

31. Término militar referido al grado de preparación para responder a una eventualidad o denota la capacidad reactiva para enfrentarse a una crisis.

32. El teórico militar Clausewitz, decía respecto al encuentro: "En la guerra disponemos de un medio: el encuentro (...), en la guerra el encuentro es la única actividad efectiva, en el encuentro, la destrucción de las fuerzas enemigas que se nos oponen es el medio para el logro del fin".

33. Jerga militar aplicada en el diseño y confección de planes. Las variantes denotan posibles adaptaciones del planteamiento original, mientras las alternativas; son constructos distintos de reserva estimadas para los efectos de nuevas opciones necesarias.

34. Algunas expresiones relevantes, fueron la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica en el año 2005; conocido como CAFTA (Central America Free Trade Agrement) por sus siglas en inglés. Se supo posteriormente que el voluminoso documento no había sido leído o estudiado en forma completa, ni por los diputados salvadoreños que lo aprobaron, ni por los senadores estadounidenses. Otro ejemplo fue la aprobación en 2001 por mayoría simple de la Ley de Integración Económica que legalizaba el bimonetarismo, pero que en la práctica

externamente por organismos financieros internacionales[35] cuyas líneas de trabajo requieren de los Estados, prácticas de desmontaje de conceptos de subsidiariedad o disminución de la burocracia pública.

Bajo una tercera influencia, el Estado·nación y su presencia territorial soberana (Azkin, 1968), es disputada por actores criminales de enorme poder fáctico, que compiten mediante modalidades de arraigo social, redes de cobertura social en el territorio e incluso operaciones en el ciberespacio.

Esta realidad dual del Estado en proceso de erosión de su soberanía interna y externa, plantea una incapacidad de adaptación a un fenómeno global, que se subestima, y que logra con ello la imposibilidad de reconstitución para adoptar sus instrumentos clásicos de control y autoridad. ·No se trata de una extinción prematura, pero sí de la pérdida de su monopolio sobre la fuerza, y en cuanto a sujeto exclusivo tradicional de primer orden en las relaciones internacionales.

Deben agregarse otros ámbitos también donde el Estado·nación colisiona con las organizaciones criminales y este es el ciberespacio, el campo de acción virtual; desde el mismo, éstas últimas[36] pueden dirigir periódicamente y sorpresivamente ataques a gran escala a la plataforma del gobierno electrónico, y con ello ahogar el mensaje público oficial de un Estado (Ignatieff, 1999) e incluso con el riesgo de desmantelar o contaminar toda la base de datos, es decir, la memoria de un Estado. Este escenario es descentralizado en tiempo real y aniquila toda iniciativa de reacción, incorpora un umbral elevado de incertidumbre para efectos de protección y prevención. Habermas apuntaba sobre la relación entre Estado y tecnología lo siguiente:

"En esa imagen, los innumerables individuos anónimos se han fundido en un macro sujeto todo poderoso y colectivo. Sin embargo, desde la mitad de este siglo se ha trasformado la fisonomía de las grandes cifras. La presencia de miles de cuerpos reunidos y aprisionados en una marcha constante se ha trasformado en la inclusión simbólica de la conciencia de muchos individuos en la redes de comunicación cada vez más amplias y abarcantes. Las masas concentradas se convierten en el público disperso de los medios masivos de comunicación. Las corrientes físicas de tráfico van en aumento: las redes electrónicas y sus puertos o conexiones individuales han transformado en un anacronismo a las masas reunidas en las calles y las plazas. En efecto, el cambio de la percepción social ya no se explica por la continuidad del crecimiento demográfico" (Habermas, 2006).

La adaptación constante (Wallace, 1967) no ocurre con la misma celeridad en el Estado y en la organización criminal. Generalmente la segunda adquiere una

posterior dolarizó la economía salvadoreña, generando la elevación del costo de la vida y los concomitantes efectos cascada en todas las áreas de producción, distribución y consumo.

35. Lo que se denominó el Consenso de Washington, una especie de acuerdo tácito, legitimado en la práctica con recursos instrumentales desde el mismo Estado, para la generación de una base económica abierta a los mercados internacionales. En concreto planteó el desmontaje del Estado de bienestar social por etapas y la reducción de las demandas sociales vía su traslado a los actores económicos, es decir, la "clientelización" de la ciudadanía.

36. Recientemente el grupo Anonimus planeó atacar los portales web del gobierno ruso. Anteriormente habían realizado otras actividades similares a través de la web, como represalia por el cierre del sitio Megaupload. El Salvador no ha estado exento a este tipo de ataques, diversos portales del gobierno y de algunos partidos políticos fueron blanco de los hackers informáticos en 2012. Una experiencia mucho más reciente fue la circulación de un correo electrónico, supuestamente despachado por la Superintendencia del Consumidor; en donde se daba a conocer un listado de gasolineras que robaban gasolina a los clientes. El acceso al enlace, generó bloqueos en los equipos y dificultades de acceso a la información almacenada.

mayor capacidad de despliegue operacional y cuenta con suficientes recursos para cooptar voluntades y movilizar empresas criminales. Al ser presionada posee una versatilidad que le provee un blindaje dividido en compartimientos que le permite reconstruirse estructuralmente. El Estado por su parte no se inscribe en estos plazos ni en la listeza inherente a otras variantes y su procesamiento resultante efectivo, de allí que sus nuevos ensayos de violencia sean tardíos, apresurados e ineficaces.

C. Adopción de nuevas modalidades de violencia y recursos de depredación

Para la comprensión del planteamiento general de este escrito, el atributo de la adopción se aplica acá como una disposición voluntaria y necesaria de hacer suya, en este caso la organización criminal; de una práctica, una forma de comportarse o un patrón de desenvolvimiento orientados en su conjunto para prevalecer como colectivo del crimen; resolviendo en el proceso la competencia de otros agentes delictivos y del Estado mismo.

En el caso de las pandillas, asumidas como una forma de mafia transnacional,[37] la adopción de nuevas modalidades de violencia y otros recursos de depredación ha tenido móviles diversos de tipo objetivo y subjetivo.

En primer lugar, sobresale el tipo de gestión que hacen de su propio capital de violencia, por la recuperación de su memoria colectiva, su experiencia y demás formas creativas a las que debieron recurrir ante las presiones de los Estados que les han enfrentado. En esta lógica se ha incorporado el aprendizaje de contrainsurgencia y eliminación física del enemigo, junto a otras modalidades de guerra de guerrillas con su clásico planteamiento y metodología de arraigo social. El entorno de conflictos armados de los años ochenta en Centroamérica, la evolución de modos de vida basados en la violencia y su inscripción en las rutas utilizadas por los traficantes de armas, drogas y migrantes; generan en conjunto el estado situacional propicio para la conformación de una mentalidad criminal de características especiales. Ya que se asumen como ejército, emplean la jerga militar para diferenciarse de la sociedad,[38] y posicionan su causa criminal como una cruzada contracultural, mítica porque se asumen heroicamente como familia solidaria y proveedora; y darwinista porque recrea un rechazo a la sociedad formal y extermina a los competidores potenciales.

En segundo lugar, son portadores de una ciudadanía global adscrita a una franquicia de referencia de naturaleza criminal; su visión de mundo es contra ideológica; la organización es el formato de la familia ampliada, funcionando con un concepto de solidaridad, que constituye el principal elemento de cohesión. El sistema de lealtades interno es garantizado por el miedo y la amenaza de la represalia desproporcionada, por ello no hay brecha para la deserción o la renuncia voluntaria a la membrecía; aunque existen situaciones excepcionales aceptadas

37. A las pandillas centroamericanas también se les ha catalogado como una especie de nueva mafia (Nat Geo, 2005) por su despliegue transnacional y múltiple presencia territorial en otros países como: México, el triángulo norte centroamericano y Estados Unidos.

38. Personal administrativo del Centro Penal de Zacatecoluca (El Salvador), instalación de máxima seguridad, explicaba que en la jerga de los reos de filiación a pandillas, identifican como "civiles" a todos aquellos que no forman parte de sus organizaciones.

por la estructura.[39] La organización criminal con capacidad de irrupción celular como mecanismo de trabajo principal, moviliza a los liderazgos a actuar como el distribuidor en la economía ilícita, bajo el espectro del gran hermano que se apoya en una red eficiente de colaboradores e informantes para ejercer control en su base social y cuerpo de militantes, deviene en un núcleo de la dirección estratégica decisional y con influencia transnacional.

En tercer lugar, las modalidades de violencia son útiles y rentables mientras no se agoten en el entorno, en cuanto a recursos proveedores que garantizan una ventaja para la organización y que estén referidos al estado de cosas que les es favorable; es decir, les suministre un flujo financiero que alimente la estructura y el sistema de incentivos internos. Por ello han registrado evoluciones complejas y ha incrementado su sofisticación, han partido de mecanismos básicos de contribución voluntaria con los que se solía asediar a los transeúntes, a otras propias de la economía ilícita transnacional. El patrón de violencia ha cambiado desde la paliza y la intimidación colectiva, para amenazar con el uso de la fuerza, hasta la extorsión, el desaparecimiento, la desmembración, la venganza contra el grupo familiar o a los denunciantes, la tortura (Aguilera, 1981) el secuestro exprés, las masacres e incluso otros que pueden ser tipificados como terrorismo[40] de naturaleza muy primitiva; sin que medien coordinaciones complejas o sofisticados modos de operación. Sin embargo, la posibilidad de recurrir a dicho recurso, aunado a un hipotético incremento de su poder de fuego, mostraría una nueva situación que complicaría la estrategia del Estado y de cómo éste ha venido lidiando con el problema.

En cuarto lugar, el liderazgo de las organizaciones criminales en general y de las pandillas en particular y su cuerpo de miembros, cuentan con capacidades que dejan en desventaja al personal policial o militar implicado en la seguridad pública. Destacan conocimientos de otros idiomas, lenguajes y jergas propias en sus respectivos códigos semióticos; además del aprendizaje constante de los reacomodos en el Estado, y los golpes de timón en las modalidades de intervención territorial por parte de la autoridad pública. Hay organizaciones que han desarrollado incluso otras formas de comunicación y transmisión de órdenes y misiones que desafían los métodos tradicionales con los cuales los operadores de justicia enfrentan todos los delitos implícitos en sus acciones.

D. El uso de las brechas sistémicas

La delincuencia organizada transnacional, utiliza las brechas y vulnerabilidades de los sistemas políticos y económicos para minar los esfuerzos públicos desplegados para enfrentar el impacto de las actividades ilícitas.

Los agentes del crimen saben que la capacidad del Estado para reconvertirse, plantea etapas y plazos que conceden a la organización criminal una ventaja prudencial para adaptarse; además, media en esos procesos una lógica

39. Práctica sistemática que se ejerce contra las "hainas" (novias) que dentro de la subcultura de la pandilla, se plantean como una especie de posesión de sus maridos pandilleros. Algunas han sido ajusticiadas por abandonar a sus parejas que guardaban prisión, o principalmente por iniciar relaciones de noviazgo con otros allegados de la pandilla o, peor aún, con algún miembro de las pandillas rivales.

40. Un autobús fue incendiado con sus pasajeros en junio de 2010 en el municipio de Mejicanos (El Salvador). Los infortunados que intentaron salir por las ventanas fueron repelidos por disparos por parte de los pandilleros que rodearon dicha unidad del transporte.

burocrática que ralentiza respuestas excepcionales y emergentes.[41] Generalmente, para que existan condiciones de viabilidad de nuevas leyes y marcos punitivos, se requiere de una construcción de consensos políticos y sociales; fórmula que en países con déficit de gobernabilidad puede conducir a parálisis institucional por la recurrencia del debate entre duros y blandos, partidarios y detractores de leyes draconianas contra la criminalidad; incluso movilizar a choque de poderes en las que estarían inmiscuidas las denuncias de la inconstitucionalidad de las leyes y otras iniciativas.[42] Los órganos judiciales pueden ordenar la derogatoria de decretos claves para el combate de la actividad criminal y delincuencial, o bien la inexistencia de muchos cuerpos legales ad hoc y de carácter especializado, podría ser la principal omisión estatal que favorecería la consolidación y el desarrollo de la delincuencia organizada.

Debe agregarse además que las brechas sistémicas en el interior del Estado son extensivas también a la falta de acuerdos legislativos, a la inexistencia de correlaciones de fuerzas o aritméticas legislativas requeridas. O en su defecto, si se han materializado consensos precarios, éstos pueden extinguirse en el cambio de legislaturas o encontrar nuevos elementos de debate que en definitiva vuelven inalcanzable toda meta de ratificación de instrumentos legales.

La agregación de problemas de este tipo se sitúa además en el ámbito de la aplicabilidad de la ley, los buenos instrumentos pueden volverse poco funcionales y operativos por la ausencia de recursos de financiación adecuada, desconocimiento del mismo por parte de los servidores públicos, falta de voluntad de parte de los funcionarios para ejercer nueva materia legal pasando por situaciones de negligencia, omisión, corrupción e incluso cooptación de segmentos importantes de la burocracia pública por agentes criminales e incluso poderes fácticos lícitos que se hayan visto afectados en sus intereses.

La construcción de consenso para el diseño de nuevos mecanismos institucionales, sortea además la barrera obvia de parte de las plantas de personal para asumirlos y extenderlos. El aprendizaje en el Estado es lento, prevalece la competencia y el recelo por la información antes que la cooperación. Los casos exitosos, las buenas prácticas y sus resultados son escasamente imitados y estudiados.

El Estado está comprometido con un recurso de conducción interna que habilita su partidización, la acumulación de cuotas de poder por parte de grupos políticos y económicos, que en el proceso de su competencia impiden que este complejo aparato pueda funcionar y por lo tanto actuar como un solo cuerpo, con versatilidad para coordinar sus articulaciones, disminuido en su posibilidad de complementar esfuerzos e instalarlas en una sola línea de trabajo que se materialice en una respuesta unificada hacia el entorno.

Además, el mismo sistema inmunológico del aparato estatal puede ser contaminado y neutralizado con el recurso de la corrupción y la infiltración del crimen.

41. Un claro ejemplo ha sido la tardanza de la puesta en funcionamiento del Centro de Escuchas Telefónicas. Inicialmente la dificultad se ubicó en el debate entre policías y fiscales; acerca de quiénes deberían tener el control de esta importante unidad para el seguimiento a implicados en delitos graves.

42. Durante la administración Flores (1999-2004) se aprobó una Ley Anti–Maras que pretendió criminalizar la pertenencia a pandillas, enfrentando a los principales partidos políticos. Posteriormente la iniciativa fue derogada al declararse su inconstitucionalidad.

El comportamiento del Estado presenta una postura y una praxis sumamente deficitarias en materia de reconversión para su adaptabilidad en los entornos propiciados por la globalización económica. Como construcción histórica está expuesto a la comunicación masiva, a las redes sociales y a la sociedad civil electrónica global; éstas pueden debatir sobre sus errores y omisiones; el ciberespacio es extremadamente público y ello lo coloca al escrutinio de una variada comunidad desterritorializada y anónima de colectivos sociales (Garriet, 2005). Es en este ámbito simplemente que la soberanía no existe y la jurisdicción punitiva está desmontada. Países como los centroamericanos en general y El Salvador en particular, han continuado con el proceso de articulación de lo estatal; una tendencia tardía con déficit de consolidación; un tipo de arquitectura instrumental para los grandes grupos empresariales en cuanto han sido capaces de inhibirlo para actuar en áreas como la fiscal.

El Estado salvadoreño fue debilitado en el contexto de los programas de ajuste estructural,[43] conducido a una forzosa y acelerada inserción en la aldea global y obligado a renunciar a la función de protección social. Después de la crisis económica global originada en 2008, la búsqueda de más Estado como requerimiento indispensable para balancear la fuerza del mercado y su depredación de la economía ciudadana; plantea nuevamente el retorno a una matriz sobrepasada en toda dirección y a gran escala por las fuerzas del cambio de naturaleza transnacional. Habermas lo explicaba de la forma siguiente:

"La liquidación del Estado de bienestar social tuvo, sin duda, una consecuencia directa: las crisis que había logrado detener resurgieron con más fuerza. Esos costos sociales dañaron la capacidad política de integración de una sociedad liberal. Los indicadores revelan de modo inequívoco un aumento de la pobreza, de la inseguridad social, de desigualdad de los salarios; todo esto resume las tendencias de la desintegración social" (Habermas, 2006).

La delincuencia organizada, así como las pandillas, han experimentado adaptaciones constantes al cambio tecnológico; lo que les ha permitido mayor eficiencia en la conformación de nódulos de economía ilícita. Tienen fuerte presencia en los territorios, pero su distribución se ubica más allá de la frontera de un Estado-nación; hacen uso de la tecnología para dotarse de ventajas operativas sobre los representantes del Estado.

La pandilla en sí misma ha logrado organizar una especie de Estado-red, funcional con una lógica nodular, anclada a su propia economía subterránea, robustecida por la vía del despojo y la depredación a la economía formal. El arraigo social que le sirve de cobertura le provee de filiaciones importantes que integran grupos familiares e incluso comunidades enteras en donde se ha planteado un sistema de lealtades y de distribución económica que se moviliza por el miedo; pero en esa dinámica ha generado interacciones con la economía informal, garantizando una especie de lavado de activos a baja escala y no necesariamente con recursos que han estado adscritos al circuito de la droga, sino a otros como la extorsión. Ese Estado-red descrito, posee su propia fisonomía de referencia territorial, una

43. En El Salvador el Ministerio de Planificación fue desmantelado en 1995, en algunos círculos trascendió que mediaron conceptos ideológicos que calificaban la planificación como parte o legado de la administración pública soviética. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos en 2005; la dolarización de la economía en 2001 y la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL) en 1997.

especie de ciudadanía organizacional transnacional que plantea sofisticados conceptos de pertenencia. Su anclaje comunitario no solo merma el capital social con el que el Estado puede contar para combatirlo, sino también tiene asegurada una condición básica fundamental concerniente a la reproducción social. Su núcleo emplea la amenaza y la violencia y éstos fortalecen los mecanismos y pautas de reclutamiento; de allí su semejanza con la de un ejército, criminal en este caso, que obedece órdenes y que se desenvuelve en medio de un cuadro situacional de guerra social (Mijango, 2012). [44]

En materia de brecha sistémica y de su aprovechamiento por la organización criminal, el asunto es amplio y comprende al menos cuatro aristas de análisis más; que cualitativamente deben ser consideradas al interior de la comunidad de seguridad pública. Éstas han sido desarrolladas en las secciones posteriores y conciernen a: estado actual de la estructura macro gubernamental; el Estado como generador de su propio entorno adverso de inseguridad y que se ha esbozado como hipótesis de trabajo; la contaminación del sistema inmunológico del Estado y otra más referida al Estado y su problema de inteligencia estratégica.

V. El estado actual de la estructura macro gubernamental

Concierne principalmente a toda la burocracia especializada que es responsable de garantizar el orden público. Implica el presupuesto en el que apoya sus esfuerzos y en cómo esa base económica repercute positivamente en el combate al crimen. Se trata de dimensionar adecuadamente la distribución de las asignaciones financieras a este segmento del sector público. Las preguntas de por medio no se reducen a si el presupuesto de policía, órgano judicial y fiscalía son suficientes, sino además a cuán eficientes son.[45] Es decir, qué capacidad muestran para ejecutarlo y homologarlo con sus ciclos de necesidades y proyecciones.

Adicionalmente, ¿Cuán eficaces son? ¿Existen mayores resultados favorables, mientras fluyen más recursos? (Ramos, 2002) o ¿La lógica de la violencia sobrepasa toda prevención y planteamiento estimativo?

De cómo los recursos económicos contribuyen al fortalecimiento institucional y a la capacidad operativa de los entes responsables de la justicia y la seguridad pública, ¿Cómo resuelven la complicación burocrática?

44. El concepto de guerra social lo ha empleado Raúl Mijango quién ha mediado en el diálogo entre las principales pandillas salvadoreñas. Con ello ha intentado extrapolar el carácter de tipo insurgente que teóricamente tendrían estos grupos.

45. Por constitución, la Corte Suprema de Justicia en El Salvador debe contar con el 6% del presupuesto general de la nación: "El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado" (Art. 172, inciso último).

Cuadro 5.
Distribución del gasto corriente en las instituciones agrupadas en el área de gestión de justicia y seguridad pública de El Salvador (período 2007-2012)

Instituciones del área de gestión justicia y seguridad pública	Presupuesto total acumulado (incluidas todas las categorías)		Remuneraciones		Bienes y servicios		Inversiones activo fijo	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
CNJ	27,11	100%	17,07	63%	7,19	27%	1,03	4%
Órgano Judicial	968,91	100%	737,02	76%	144,69	15%	67,53	7%
FGR	195,54	100%	131,97	67%	43,35	22%	9,78	5%
PGR	102,12	100%	90,38	89%	9,59	9%	0	0%
PDDH	33,90	100%	26,23	77%	7,11	21%	0,34	1%
Ministerio de Gobernación	119,09	100%	92,99	78%	13,73	12%	7,87	7%
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	1.587,86	100%	974,9	61%	360,74	23%	145,23	9%
ANSP	65,26	100%	26,53	41%	23,03	35%	8	12%
Totales *	3.099,79	100%	2097,09	69%	609,43	21%	239,78	6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos encontrados en los Diarios Oficiales y en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

Por aspectos metodológicos, en los presupuestos acumulados totales del período 2007-2012 que se presentan en la primera columna, se encuentran incluidos; aunque no han sido objeto de interpretación, otros rubros tales como: Gastos financieros, transferencias corrientes, asignaciones por aplicar y transferencias de capital; pero cuantitativa y porcentualmente no representan expresiones significativas para lo que acá se desea analizar y que se refiere al hecho de cómo las remuneraciones constituyen la mayor parte de los presupuestos y de cómo los equipamientos, servicios estratégicos, capacitaciones y especializaciones; que son claves para la evolución hacia organizaciones inteligentes, aún son deficitarias.

En el cuadro anterior se encuentran agrupadas todas aquellas instituciones que presupuestariamente aparecen en el área de gestión de justicia y seguridad pública. Se trata de todos los entes especializados en la materia y que forman parte de la comunidad de seguridad, o tienen funciones de relaciones importantes, que materializan intersecciones de rigor entre poderes públicos.

En la primera columna se muestra el acumulado presupuestario de los años 2007 al 2012. Para este último año se han tomado datos estadísticos parciales por estar en curso.

De estos totales es relevante el presupuesto del Órgano Judicial que asciende a $968,91 millones de dólares americanos que por constitución es el 6% del presupuesto general de la nación. Véase la proporción acumulada de la orientación financiera en donde se observa que en el período apuntado, se ha invertido un 76%, en remuneraciones, exceptuando la ANSP (41%). Puesto que el elemento humano es el más importante de la organización pública, resultan insuficientes las inversiones en especialización, capacitación y equipamiento; rubros mediante los cuales los miembros de la burocracia pueden ser movilizados a mayores umbrales de desempeño; o inscritos en ambientes favorables de gestiones cualitativas del talento y la experiencia. Mientras, las inversiones en activos fijos representan solo un 7% del acumulado (Órgano Judicial).

Similar tendencia se observa en el resto de instituciones, aunque en distinta proporción. Por ejemplo, el ramo justicia y seguridad pública ha invertido hasta un 61% del acumulado presupuestario en remuneraciones; y hasta un 9% de inversiones en activos fijos. Al inicio de la administración Funes, las nuevas autoridades del ramo expusieron que una inmensa cantidad de bienes inmuebles en donde funcionaban instalaciones policiales no eran propias, sino rentadas a altos precios y en algunos casos se adeudaba la cancelación de varios meses.

De estos datos es necesario destacar algunas conclusiones preliminares:

1. Dada la complejidad de los problemas de seguridad pública en el triángulo norte centroamericano, particularmente en el caso de El Salvador; los presupuestos de seguridad pública son insuficientes y débilmente financiados. Sin embargo, más importante que la posesión de recursos económicos abundantes para el logro de la eficacia; son las ingenierías inteligentes, gestiones avanzadas, mecanismos de autocorrección interna y procesos cualitativos de mucho valor agregado, todos ellos de repercusión positiva y de gran contribución para la robustez institucional.

2. Las remuneraciones son claves, en cuanto a incentivos materiales y morales para el personal; constituyen un blindaje básico contra la práctica de la corrupción y como mecanismos de resguardo del Estado anímico en los equipos de trabajo. Sin embargo, una cultura anclada al salario, incluida su mejora y actualización; no necesariamente vuelve al empleado público más comprometido con su trabajo. En muchos casos, por el contrario, puede crear patrones de acomodamiento que anulan toda creatividad, proactividad e innovación.

3. Los montos financieros destinados para la adquisición de bienes y servicios no pueden estar basados en umbrales límite que garantizan únicamente el mantenimiento de instalaciones o el debido funcionamiento institucional en cuanto a los servicios que presta a la comunidad. Las necesidades de las instituciones públicas que cuenten con oficinas y equipos efectivos en materia de planificación y expansión son cruciales. La escala de necesidades debe ser planteada apoyándose en estimaciones vanguardistas capaces de advertir desafíos futuros.

4. Las inversiones en activos fijos deben estar orientadas a procurar al menos tres condiciones indispensables: La primera, que implique el espacio y el entorno adecuado de las instalaciones de los entes públicos y posibilite el cumplimiento de su misión; lo mínimo acá es que sean propias; segundo, que planteen diseños estratégicos que incluyan áreas de expansión razonables y ordenadas; y tercero, que implique una misma área geográfica,. Claro está, salvo las de alta presencia territorial que suelen diseminarse (Ramos de Educación, Salud, Defensa, Seguridad Pública, Agricultura y otros).

5. El quinto reto en materia de presupuesto es la capacitación y la especialización del personal de las instituciones públicas. Esto implica un esfuerzo mayor, como la generación de una escuela en administración pública, pero sobre todo, el desafío de una mayor movilidad del elemento humano en las estructuras jerárquicas para un mejor aprovechamiento de su talento y experiencia; y no su subutilización, lo que crea en el largo plazo mediocridad y frustración. Incluso hasta en aspectos concretos como el

uso del software, que no debe ser de empleo básico; es necesario que el conocimiento y manejo de un dispositivo tecnológico sea superior al de su uso habitual, allí se encuentra un margen clave para resolver este tipo de analfabetismo instalado en la brecha digital.

6. La inversión pública en investigación científica es fundamental. Sin organismos especializados dedicados al estudio de las falencias internas y las adversidades de entorno; se vuelve complicada la cualificación de procesos. Pero el diseño debe ser flexible, al fin de cuentas, la investigación científica y su evaluación se sintetizan en dos aspectos relevantes: ¿Cuánto se invierte en investigación? y ¿Cuántos productos se generan? Ambos rubros deben ser siempre superiores en monto respecto a las remuneraciones y al activo fijo.

Un aspecto relevante, pensado para el caso de las corporaciones policiales es cómo se invierte ese presupuesto y en qué medida robustece la actuación institucional. Acá se exponen indicadores diversos que conciernen a desempeño y legitimidad. Si por ejemplo la mayor parte del presupuesto se orienta a salarios, podría tenerse una estructura sumamente cargada en burocracia, poco eficaz y desprovista de inversión estratégica a largo plazo y que estaría relacionada con la adquisición de tecnología, capacitación y mayor especialización que incluiría el incremento de experticias técnicas entre otros aspectos propios, que se vuelven necesidades en estructuras atrofiadas que requieren ser reconstituidas. Si sus centros de operación no son propios, o la renovación de instrumentos de trabajo se halla inmersa en una lógica donde su uso constante y desgaste es mayor, los impactos que se estiman para revertir tendencias adversas de seguridad se vuelven muy poco factibles. En el caso de la fuerza policial, la base económica es indispensable para la institucionalización de un sistema de incentivos que pueda blindar contra la infiltración, la negligencia y la rutina inherentes en las culturas organizativas del sector público. Debe evaluarse también el estado actual de su sistema educativo, si acaso éste se encuentra sobrecargado de cuotas para formar elemento humano policial, o por cuanto es deficitario; se vuelve incapaz de transmitir las experticias y habilidades requeridas para el ámbito real de la acción policial.

¿Cuán efectivo es el rendimiento que tiene una fuerza de policía? ¿Cómo concibe su despliegue territorial? ¿Coincide con el despliegue de los grupos y organizaciones criminales? ¿Cuántos miembros de su planta operativa se encuentran estacionarios, es decir, en resguardo de instalaciones o en tareas de protección de funcionarios públicos, o en centros de operación? y ¿Cuántos están comprometidos en la desarticulación y persecución de estructuras criminales?

Ampliando este análisis, la pregunta de fondo es: ¿Cuál es el grado presencial del Estado en el espacio donde teóricamente ejerce su jurisdicción? ¿Qué capacidad posee la comunidad de seguridad para procesar demandas? ¿Están sus instrumentos y mecanismos de investigación saturados? ¿Se trata de una saturación dirigida por parte de los agentes criminales para efectos de generar parálisis o colapso?[46] (Rogel Zepeda, 2012). Estos constituyen aspectos de rigor y de consideración estratégica para tomadores de decisiones en el Órgano Judicial, en el sistema penitenciario y en el ministerio público en general. La coordinación

46. Algunos jueces han sostenido la tesis de que el incremento en el número de homicidios, podría ser parte de una estrategia consciente para hacer colapsar a los operadores de justicia, saturando con ello a los investigadores con nuevos procesos y cargas de trabajo.

interinstitucional provee de un funcionamiento armónico para la sustentación de iniciativas para el mediano y largo plazo; si esto no está presente podría estarse comprometiendo la actuación del Estado entendida como un todo. Pero ello requiere transmisión de experiencias, sistematización de umbrales de desempeño, intercambio de inteligencia; en concreto, relaciones profundas de trabajo conjunto. ¿Qué comunicación desarrolla el Estado central con otras extensiones exteriores de su propia estructura en los ámbitos departamental y municipal? Si estas últimas constituyen los principales nodos de conexión hacia el ámbito más local del territorio y, sin embargo, se estimulan las brechas, la incomunicación, la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos; se vuelven evidencias de importantes restricciones.

¿Cuál es la voluntad del Estado para prevalecer y perpetuar su jurisdicción en un escenario convulso de significativa fluidez delictiva? ¿Cómo gestiona los saldos post intervención de la fuerza policial? ¿Reduce su iniciativa a una lógica estrictamente contrainsurgente? Es decir, el esfuerzo de recuperación de territorios con presencia criminal ¿es acompañado de despliegues paralelos y transversales de inversión pública, salud y educación para efectos de la reconstitución del tejido social y la conversión de las lealtades públicas de sus habitantes?

El cuestionamiento hacia aspectos de orden estratégico también incluye la necesidad de un análisis cualitativo relacionado al liderazgo institucional presente en la comunidad de seguridad pública. De cómo los titulares de las distintas entidades son proclives a la generación de sinergias e iniciativas sumarias; o por el contrario la regla prevaleciente radica en el ensimismamiento institucional dividido en compartimientos y expuesto a grados crecientes de inmediatez que resquebrajan toda sana práctica de complementariedad.

En el caso de la fuerza policial salvadoreña, implica ¿Qué tan extensivo es entre sus miembros la identificación con el modelo de gestión que confeccionan las administraciones de turno? El Estado cuenta con una oportunidad especial, para lograr al interior de una síntesis histórica institucional (PNC)[47] la sistematización de habilidades y experiencias diversas; debido a su fortalecimiento vía filiaciones varias.[48] Pero la cuestión acá es considerar hasta qué punto la ausencia de los sistemas de incentivos internos han erosionado la moral policial, y cuál ha sido el alcance de las estructuras atrofiadas de ascensos. Aspectos que podrían haber impactado en el largo plazo en estados de frustración colectivos de difícil desarticulación.

La situación que se encuentra con el análisis institucional se complejiza si se agregan las dualidades de mando, debido a las culturas organizacionales que podrían estar detrás de los adherentes y detractores de los estilos de liderazgo; así como de los diagnósticos de problemas e incluso metodologías de intervención territorial. El politólogo Francisco Weffort advierte que los diseños institucionales surgidos en períodos de transición, hacen cohabitar cuerpos axiológicos que colisionan con nuevas cartas de principios y filosofías de trabajo (Weffort, 1993); contraponen viejas y nuevas prácticas, produciendo en el proceso un híbrido inestable. De acá

47. Policía Nacional Civil de El Salvador

48. En el Acuerdo de Chapultepec de 1992, las partes acordaron que la composición del nuevo cuerpo de seguridad pública; en este caso la Policía Nacional Civil, estaría conformada de la siguiente manera: Un 20% proveniente de la entonces guerrilla del FMLN, otro 20% de la Policía Nacional y el restante 60% de la población civil.

podrían inferirse algunos aspectos adolecidos por la policía salvadoreña, ¿Cuál es su identidad real? ¿Cómo se gestiona el dualismo social de sus miembros y cuyos orígenes organizacionales son diversos? ¿Ha tenido un sólo espíritu de cuerpo o se han nutrido únicamente ciertos segmentos y agrupamientos internos? ¿Cómo ha permeado la cultura dominante de antigua filiación castrense al resto de miembros en sus concepciones prácticas? El desarrollo de estrategias basadas en policía comunitaria o en escaladas del poder de choque; ¿Han sido asumidas y aceptadas por la totalidad de los miembros? o ¿Ha funcionado una brecha de cotidianidad que ralentiza la implementación de procesos que son deficitarios en el convencimiento y apropiamiento de nuevas herramientas, marcos de actuación y mecanismos institucionales para la acción?

Dada la naturaleza del Estado, los mecanismos constitucionales para la circulación de funcionarios y burócratas (Nagle, 1979) en las distintas carteras del ministerio público y el órgano judicial y en los cuales median elecciones calificadas y de tipo secundaria; son ámbitos que han sido influidos por la partidización, instrumentaciones de las instituciones, esfuerzos orientados a la articulación de determinadas ecuaciones de poder para los gobernadores de turno (FLACSO/ES, 2007). Asimismo, siendo que los partidos políticos forman parte de la maquinaria estatal en cuanto a que son subsidiados; han estado inscritos en un ambiente global de polarización política, ideológica y social;[49] lo que en conjunto debilita un atributo inherente que concierne al orden público y a la tranquilidad ciudadana; erosionándose debido a la transmisión de poder, muy relevante para su reproducción misma.

VI. El Estado como generador de su entorno adverso de inseguridad: Una hipótesis de trabajo

Una segunda arista de análisis y consideración se ha planteado como hipótesis de trabajo, en la cual se sostiene que el Estado salvadoreño como generador de su propio entorno adverso, en cuanto estimuló directa o indirectamente el crecimiento y la multiplicación de la criminalidad transnacional; es una condición gestada mediante un proceso acumulativo en donde por acción u omisión lo soberano como atributo especial de la autoridad pública ha sido sometido a una constante disminución y relativización. Ante fenómenos de carácter transnacional como la delincuencia organizada, el conjunto de los poderes públicos desagregaron competencias y facultades específicamente en el ámbito económico; este último se inscribe en los efectos e influencia de la globalización económica que ha generado una condición masificadora del comercio internacional e introducido nuevas plataformas de comunicación e interacción social que han recreado escenarios complejos e impersonales. Se trata de una concesión sucesiva de parte del Estado-nación y en esa transferencia soberana hacia el mercado se ha transaccionado el control social y la jurisdicción (Villepin, 2003) ; lo que replantea el grado presencial del Estado en el territorio. La desmovilización de las fronteras sólo es una condición *sine qua non* de acuerdo a la cual, el Estado-nación no podría resolver el impacto de las fuerzas del cambio global; claro está que ese proceso implica su desnaturalización, su despersonificación jurídica y su anuencia progresiva al mestizaje y a la destrucción cultural que impone la expansión tecnológica y científica; como un lenguaje uniformador que rehace lo social desde el determinismo del progreso económico.

49. La polarización se refiere al enfrentamiento frecuente entre posturas disímiles en torno a asuntos de interés nacional, fenómeno que ha planteado colisiones entre los poderes públicos, parálisis institucional y aniquilación de consensos básicos necesarios para la confección de políticas de Estado.

La criminalidad organizada transnacional no es un fenómeno espontáneo que entrelaza actores aislados que se movilizan en el ámbito de lo ilícito; si bien adopta dicha modalidad, los inscribe en intersecciones con el mundo político y empresarial; puesto que en esencia constituyen redes que se desenvuelven en la lógica de la producción humana y por lo tanto conducen sus esfuerzos a los accesos al comercio internacional subterráneo[50] (Fernández, 2008) que estimula una economía global sumergida (Morales Peña, 2005).

Los programas de ajuste estructural y su premisa de liberalización económica, favorecieron el colapso de las iniciativas históricas del Estado para reconstituirse como un cuerpo unificado, que sobre las facultades de subsidiariedad y de intervención cualitativa para la cohesión social; lograse articular su presencia en el territorio y planteara desde lo soberano el poder penal necesario para contener el ciclo delincuencial.

El Estado ha disminuido su soberanía, con ello ha mutilado sus herramientas para la coerción, desprotegiendo a sus ciudadanos; pero a la vez, potenciando a segmentos del cuerpo social al aprovechamiento de su debilidad estructural. La apertura y la concesión masiva de la soberanía económica, se ha fusionado a otros procesos sociales como la transculturación, el desmembramiento del tejido social vía migración y el esquema inestable de crecimiento e inseguridad. Este último propiciador de un déficit estatal en materia de orden público, que ha permitido la incursión de otros actores de tipo empresarial como copartícipes privatizadores de la seguridad.

El Estado como generador de sus propias desventajas puede estudiarse a partir de otras variables de análisis cualitativo. Una primera y quizá la más propicia y oportuna de desglosar, se basa en el traslape que la estatalidad hace de la cultura bélica instalada socialmente a sus propias pautas de comportamiento y desenvolvimiento. En la medida en que los Estados en Centroamérica movilizaron más fuerza, la reacción de las organizaciones criminales en términos de poder de fuego y despliegue de violencia fue mayor en cantidad y en grado superlativo.[51]

En primer lugar, la delincuencia transnacional incrementó sus contactos con las pandillas para prácticas y encomiendas delictivas propias de las subcontrataciones criminales. La comunicación se expandió a otras internacionales del crimen en el ámbito extra continental[52] (Rodríguez, 2010) y los empeños de estas

50. "Entre el 0,6 y 1,5 billones de dólares de dinero no declarado sale o circula por paraísos fiscales cada año, mientras el blanqueo de capitales representa entre el 2% y 5% del PIB mundial; los beneficios del tráfico de drogas anual representa entre el 8% y 10% del comercio mundial y el producto de toda la delincuencia mundial supera el billón de dólares anuales lo que representa el 20% del comercio mundial". (En J. Fernández, 2008).

51. En El Salvador fue evidente durante la implementación de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, dadas las espirales de violencia que se registraron con posterioridad. Una situación similar se ha presentado en México, en donde los grupos de narcotraficantes aumentaron su poder de fuego; una vez la administración Calderón decidió enfrentarlos con las Fuerzas Armadas. En Honduras por su parte no ha sido diferente, tras la incursión de los militares en la seguridad pública, los niveles de violencia e índices de homicidios no disminuyeron.

52. En el año 2008 en el marco de un operativo internacional conjunto entre autoridades estadounidenses, mexicanas e italianas; y que llevó a la captura de varios miembros pertenecientes a la delincuencia organizada. Demostraría que los grupos de narcotraficantes de la región mesoamericana, tales como los Zetas, poseen relaciones avanzadas con otras mafias fuera del continente como la Dranguetta italiana considerada como una de las más peligrosas a nivel internacional. Este fenómeno también ha sido estudiado por académicos como el profesor Fabio Armao quién ha estado analizando las dinámicas de la criminalidad transnacional a nivel de política comparada; en este caso las ciudades de Palermo (Italia) y Ciudad Juárez (México).

organizaciones para enfrentar la violencia del Estado, se orientó al incremento de su accionar delictivo y poder de fuego. Las bandas y redes criminales de la región, han potenciado sus membrecías con eficientes procesos de reclutamiento, clave para la reproducción social de sus células y estructuras.

En el caso de las pandillas, modificaron sus códigos y rasgos de identidad más visibles desde tatuajes, murales y formas de comunicación hasta incluso modos de operación. En este sentido, el Estado habría contribuido con sus iniciativas legales (Ley anti-maras) y planes operativos a la generación de situaciones graves no estimadas con anterioridad. Entre ellas habría propiciado sofisticadas formas de invisibilización, metamorfosis, mimetización y camuflaje de los operarios de las estructuras criminales; con su respectiva implicación en las pautas de transmisión de órdenes, misiones y comunicaciones claves entre los liderazgos y los subalternos. Las características apuntadas se sitúan en la mayor dificultad de los agentes del Estado para detectar e investigar, una mayor complejidad para comprender y asimilar la evolución de las organizaciones criminales, un incremento exponencial de la complicación para la diferenciación efectiva de miembros de la estructura y otros segmentos de colaboradores incluso los de filiación familiar y social.

En segundo lugar, el Estado ha propiciado la conjunción de liderazgos criminales en los sistemas penitenciarios, facilitando el intercambio de experiencias, potenciando sinergias, implicando incluso mayores niveles de coordinación, adecuación de fuerzas y despliegue de nuevas iniciativas orientadas a la escalada dirigida contra el Estado. Las medidas de aislar o de recuperar recintos para el Estado ha sido complicada, tardía y aún no concluye. La gestión del ocio en la cárcel permite al criminal, ante la ausencia de rehabilitación, repensar su respuesta al Estado.

En tercer lugar, el Estado habría contribuido sin estar consciente de ello y sin haberlo estimado; a que el liderazgo criminal tuviese el espacio, el tiempo y las condiciones para repensar su estructura y modos de operación; para solventar diferencias y disputas en sus agrupaciones internas y, posiblemente, hasta volver factible lo que antes se asumió como impensable; fortalecer el embrión de un contacto base entre grupos criminales, que los conminase a una especie de federación delincuencial[53] (Logan, 2012) que los estaría transformando en una súper pandilla con mayor poder de negociación y condicionamiento.

Otro ámbito de desajuste en el que se encuentra inmerso el Estado en su lucha contra las estructuras criminales y ciclos delincuenciales, se sitúa en los escenarios sociales y económicos cuya cotidianidad estimula patrones negativos en los segmentos de población joven, sin que el Estado tenga la capacidad para regularlos o disuadirlos; funcionando estas pautas en contra de la capacidad para relativizarlos; y por lo tanto en contra de las estrategias de largo plazo de la autoridad pública y que conciernen a la prevención de la violencia, recuperación de espacios públicos, reconstitución del tejido social y generación efectiva de contra incentivos morales y sociales en la población para contrarrestar la influencia de fenómenos contraculturales y contra ideológicos. Estas brechas propias de

53. En un reciente estudio de prospectiva sobre pandillas, se ha planteado la hipótesis en la cual las pandillas centroamericanas desplazarían en el futuro a los cárteles de la droga. Lo anterior podría volverse factible si las mismas evolucionan a federaciones complejas que las convertirían en súper pandillas. Con acceso pleno a las armas de fuego, las tecnologías de la información y comunicación y en alianza con poderes públicos locales (municipales y policiales). El especialista Samuel Logan lo advierte en dos recientes trabajos "Monterrey Street Gangs" y "Beyond 2012"; ambos escritos en el presente año.

las sociedades abiertas se relacionan con la manera en cómo se conforman las percepciones públicas referidas a seguridad; en cómo estas generan una distancia artificial inducida por los medios y con ello se impide la reproducción de una lectura aproximada de la realidad.

La seguridad en países como El Salvador es materia de la agenda *setting* y *printing* de los medios, objeto de sondeos y encuestas de opinión (Wright, 1988). Sin embargo cabe destacar que psicosocialmente las percepciones del público, es decir, las referidas al ciudadano de a pié; están sumamente influidas por la opinión pública; que radica en la de tipo calificada,[54] la que se desprende de los grandes medios a través de las líneas editoriales de periódicos y set de entrevistas.[55] De cómo, muestras mínimas de entrevistas en un sondeo, pueden determinar una percepción colectiva; que se amplía en su uso explicativo o que tiende a extrapolarse como generalidad y configurarse en este caso como una realidad altamente subjetiva. Además se agrega el problema de la fuente de la cual se nutre el ciudadano para informarse sobre la realidad de seguridad, que en el caso de este país es deficitaria en términos cualitativos, según se desprende de un estudio de marcas hecho por una universidad privada.[56] Pioneros de los medios como Walter Cronkitt (McLuhan, 1993) estimaban como contundente el poder de la imagen, en los albores de la televisión; este dispositivo tecnológico de masas, podía mostrar un hecho tal cual es. Planteamiento que en la era global ha sido sobrepasado por la sencilla razón de que la imagen como instrumento de captura de un evento; puede ser trastocado, alterado, usado fuera de contexto con los propósitos obvios de apuntalamiento de determinadas posturas (Mattelart, 2002).[57]

¿Puede el Estado regular el ámbito mediático? ¿Tiene capacidad suficiente para regular o intervenir cualitativamente los espectros radiales, televisivos e incluso

54. La opinión del público se refiere a las posturas individuales de ciudadanos que no cuentan con una plataforma institucional de significativa incidencia; de tal suerte que es restringida y de tipo cuantitativa. Mientras la opinión pública se inscribe en las líneas editoriales de los grandes medios y en las plataformas calificadas de tipo privada o pública y que ejercen influencia relevante.

55. Dan Rather sostenía la idea de "la hollywoodización de las noticias", y la definía como "el temor a bajas sensibles de porcentajes en los sondeos del público"; lo que había obligado a cambios en las redacciones noticiosas de la televisión. Proceso que incluyó la sustitución de informaciones extranjeras y análisis noticiosos profundos por alborotos, rumores y otras formas decadentes de entretenimiento.

56. Un estudio de marca realizado por la Revista Enlaces de la Universidad Tecnológica (El Salvador), reveló que un 84.2% de las opiniones favorables fueron expresadas por ciudadanos consultados acerca del noticiero de canal 4 "Noticias 4 Visión", que mostró ser el de mayor preferencia entre los salvadoreños; no obstante de caracterizarse por un formato amarillista, tendencioso y morboso en la presentación de las notas periodísticas. El dato es significativo puesto que el estudio también encontró que una proporción de 74 de cada 100 personas manifestaron que las noticias son su principal elección al momento de encender la televisión. Con formatos similares funciona un buen segmento del espectro televisivo mexicano. Instalando una plataforma con la hegemonía de novelas, deportes y notas amarillistas.

57. Los ejemplos son numerosos. Las imágenes de una niña kuwaití llorando, conmovieron a senadores y al público estadounidense en 1990; en el marco de delicadas declaraciones sobre vejámenes cometidos por las tropas iraquíes durante sus acciones en Kuwait. Lo anterior fue un engaño, la niña resultó ser la hija del embajador kuwaití en Washington (CNN, 1990). Otro ejemplo fue la manipulación de imágenes de policías metropolitanos de Caracas disparando a una manifestación (Tele Sur, 2008) usada como pretexto para alentar un golpe de Estado en ese país; posteriormente se sabría que no había tales multitudes. Durante la caída de Bagdad se mostró a una entusiasta multitud derribando una estatua de Sadam Hussein, con una técnica de filmación en corto (Cardeñosa, 2007) la realidad una muchedumbre que no superó la treintena; entre ellos algunas personas llevadas por los ocupantes. Un caso llamativo fueron las declaraciones erróneas de un presentador de noticias de El Noticiero TCS (El Salvador), que durante el primer día de ataques aéreos a Bagdad en 1991, aseguraba que las fuerzas estadounidenses apoyadas en tanques ya habían ingresado a la ciudad. Situación que no ocurrió así en ninguna fase de esa guerra.

virtuales? Al ser ese control muy difuso en esos escenarios, los efectos de la globalización impactan con distinta magnitud todas las iniciativas públicas, confección de marcos legales, inteligencia estratégica, diseño de legitimidad, justificación ideológica, orientaciones, umbrales de rendimiento y desempeño.

Esta brecha entre Estado y sociedad asemeja la existencia de las quintas columnas en Europa durante la segunda guerra mundial, que denotaba toda aquella estructura, condición, segmento poblacional e incluso ideas y enemigos infiltrados que no sumaban al esfuerzo general, en este caso el bélico. En este sentido, el Estado–nación era sometido a un proceso constante y gradual de socavamiento desde su interior y ello planteaba una desventaja para éste en un plano estratégico; en definitiva la derrota de sus iniciativas.

En el contexto actual ese entorno no regulado (Frydman, 1999) estaría debilitando estratégicamente al Estado y le estaría inhabilitando para la acumulación de consensos mínimos suficientes para el diseño de una política de Estado en materia de seguridad, legal, legitimada y pensada inteligentemente. De cómo el Estado debe aún convencer a esa sociedad que expresa percepciones diferentes, y de qué manera debe sostener una relación con los medios, que implique el desmontaje de espectros de cuartos poderes, o copartícipes del poder público; sin que medien fórmulas orientadas; pero necesaria, como conducente a la descontaminación de complejos de autoridad sagrada, de voceros calificados o incluso gurús iluminados.[58]

La influencia de los medios en un contexto de sociedad abierta contribuye al desarrollo de otras brechas de distinta repercusión en la seguridad pública. Los niños y los jóvenes son bombardeados en forma permanente por el consumismo, pauta principal de la hegemonía o fundamentalismo del mercado. Desde el sistema económico no se configuró ni un mercado nacional, ni consumidores responsables. Estos segmentos de población, atrapados por la publicidad, están sometidos a la música, la moda y el cine; recursos que no son planteados como instrumentos transmisores de identidad o como vehículos de educación y reproducción cultural, sino por el contrario, se instalan como plataformas para la compra compulsiva (Ewen, 1991) estimuladora de la anomia o estados de frustración colectiva por la incapacidad de acceder a los bienes que son desplegados en todos los formatos comunicacionales posibles. Se es por lo que se consume, el status social se define así por el espacio que es capaz de ocupar, mediante la sobrecarga y el estrés con la que se exige a sus propias posibilidades de desenvolvimiento individual y colectivo.

La juventud salvadoreña y mesoamericana, antes de tener conocimiento de melodías de alta sensibilidad humana y producción artística como fuentes de crecimiento interno y propiciadora de convicciones relevantes; ha sido expuesta a música decadente reproducida comercialmente, portadora de anti-valores, procesadora de las materias referidas a sexualidad; como licencias peligrosas para comportamientos de riesgo, desinhibidos e irresponsables, intensa en su menosprecio de la sabiduría inmersa en el cambio generacional, estimulador

58. Durante el conflicto armado salvadoreño fue frecuente la censura en los medios de comunicación, generalmente las líneas editoriales eran orientadas o modificadas bajo lineamientos del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada. El propósito era garantizar ciertos estados de ánimo entre la población, así como actitudes favorables al gobierno sobre aspectos concernientes a la conducción de la guerra. Esa experiencia previa se ha planteado como una posible réplica a escala para la regulación de los contenidos en los medios que tratan temáticas sobre seguridad pública y violencia.

de los estilos de vida conflictivos; haciéndolos colisionar constantemente con aquellos aceptados socialmente, en donde se riñe con la moral pública o se exalta la astucia para ejercer la violencia y la inteligencia para salir impune. Este producto posee presencia transversal en la televisión, la Internet y la radio. Los programas juveniles se instalan en formatos absorbentes de nihilismo (Bloom, 1989), miseria intelectual y otros recursos de entretenimiento de tal bajeza, que la aflicción humana misma es tomada como insumo para la burla y otras modalidades descabelladas de explicación que se aproximan a expresiones inconscientes y premeditadas de irracionalidad y pobreza mental[59] (Bauman, 2005).

Una sociedad cuya cultura dominante es de no lectura, en donde lo que no se sabe es tomado del entorno desde donde fluyen tendencias atrofiantes e incapacitantes del ejercicio pleno de la praxis reflexiva de la realidad y la generación de nuevo conocimiento y pensamiento avanzado.

Todo ese medio en donde los bienes culturales y el conocimiento son escasos y no despiertan el interés de las multitudes, deviene en un estado generalizado de miseria espiritual, moral y social; potenciado desde la sociedad formal y sus vívidas expresiones de muchas redes y agentes empresariales; perpetuadores de condiciones de decadencia cultural[60](Bloom, 1989) necesaria quizá para la permanencia de un estado de cosas desarticulador del tejido social y movilizador de otros formatos sociales vacíos de búsquedas legítimas plenas y por lo tanto evaporadores de trascendencias complejas, vitales para el auto descubrimiento.

El Estado tiene al alcance los referentes que se ha permitido construir, tales como: bibliotecas públicas escasamente consultadas, algunas incluso funcionando en crecientes condiciones de precariedad. En la era de la globalización o de la no polaridad se trata de un gigantesco escenario en donde se desenvuelve la interacción social general; pero en donde la normalidad, la cotidianidad de la vida de los individuos; están siendo desmovilizadas hacia un ambiente extremadamente desregularizado en donde la privacidad del ciudadano es expuesta públicamente y en el cuál se despliegan responsabilidades difusas (Berman, 2007). Lo anterior puede y debe ser intervenido por el Estado, pues el caos social y la libertad de expresión con su uso ideológico, según se asume y practica; contribuyendo a reforzar Estados de negación como para ser escrutados. Esta es la brecha sistémica en cuanto desafío para el Estado y la sociedad; hará la diferencia en las próximas décadas sobre la cuestión de hacia dónde están siendo dirigidos los esfuerzos públicos, y si este evolucionará acaso a su desaparición total como construcción histórica.

VII. La contaminación del sistema inmunológico del Estado

Esta tercera arista de análisis se refiere a que no se encuentra únicamente implicado el hecho de que no actúa como uno sólo, es decir como un cuerpo coordinado; sino

59. Algunos ejemplos se expresan en el Programa MTV versión para Latinoamérica (Estados Unidos), así como también programas musicales diversos que se transmiten por varios canales televisivos y dirigidos a segmentos de población joven; destacando en los mismos imágenes semi pornográficas, vidas despreocupadas y exaltación de prototipos delincuenciales. Uno de los casos denunciados, tuvo que ver con el programa radial en dónde se protagoniza un personaje sumamente vulgar; popularmente conocido como La Choly (El Salvador) en Radio Scan 96.1 FM; así como también los contenidos del programa nocturno televisivo "Tal para Cual", Canal 4 de la televisión nacional (El Salvador); en donde destaca la participación en gran parte negativa del personaje "Tenchis Celiber".

60. Los trabajos relevantes en esta materia corresponden a especialistas como Zigmund, Bauman (Amor Líquido) y Allan, Bloom (La Decadencia de la Cultura).

además su sistema inmunológico se encuentra contaminado y debilitado desde su interior. Esta condición adversa le incapacitaría para reconstituirse plenamente. Obviamente el Estado no es un ente sin vida; recoge y articula la suma de todos aquellos hacia donde ejerce su autoridad y la transforma en una voluntad general. La red de instituciones que le dan soporte y presencia física y territorial, aglutina a muchos miembros agrupados por especialidad en colectivos laborales diversos y que asumen el rol de operarios de la maquinaria estatal y que solamente la administración gubernamental de turno lo orienta a purgar su estructura, a ejercer la práctica autoritaria en distintas materias para la activación de determinadas funciones y competencias e incluso a su automutilación cuando se desenvuelve en contexto de ajuste. Es una especie de Golem[61] (Meyrink, 2006) en donde los conductores y decisorios escriben en la frente de la criatura las instrucciones específicas o énfasis precisos acerca de cómo debe plantearse, asumirse y desenvolverse socialmente. Algunos politólogos lo describen así:

"Algunos autores han insistido en aspectos específicos de la planificación tecnocrática como factor central en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta vertiente sostiene que algunos problemas de gobernabilidad son generados por restricciones internas al sistema político – administrativo, esto es por limitaciones impuestas por las estructuras mismas de un Estado que no se ha modernizado y que por lo tanto no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja. La respuesta deberá ser la racionalización y la modernización del Estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas" " (Schmitter & Lehmbruch, 1992; pág.17).

En este sentido es de rigor estudiar la capacidad de reconstitución del Estado, desde cuatro problemáticas que le aquejan y que se encuentran relacionadas entre sí por sus múltiples imbricaciones.

A. La faccionalización al interior del Estado

El primer parámetro problemático se sitúa en la sectorialización o faccionalización al interior del Estado. De cómo por la maquinaria estatal fluyen intereses diversos que asumen segmentos importantes de la burocracia pública, reproducen maneras de hacer las cosas e incluso se movilizan al apoyo o veto de toda iniciativa conducente a transformar la estructura y la complejidad de su entramado. Se incluye acá esta captura por parte de grupos fácticos pertenecientes a la sociedad formal e incluso criminal, de aquellos ámbitos claves o relevantes del Estado; para estimularlo hacia la concreción de intervenciones ampliadas hacia escenarios y materias que se han juzgado pertinentes. Dotándose así de la dirección estimada por la estructura del partido político, el sindicato y la empresa privada como referentes implicados en la transacción permanente, ensayando una lógica de acumulación de poder que se traduce influyendo o propiciando correlaciones de fuerza; que se identifican como necesarias para la potenciación de determinadas tendencias y pautas de evolución. La faccionalización como fenómeno generalizado accede pronto a brechas políticas e ideológicas que se ven reforzadas por la colisión constante. Es notable en los países centroamericanos, y El Salvador[62] no

61, El Golem fue un prototipo de robot antiguo elaborado a partir de fango de pantano, sus sentimientos y habilidades tomaban fuerza en función de las instrucciones de sus creadores; era el personaje principal de la obra de Gustav Meyrink que lleva el mismo nombre. En definitiva una especie autómata (robot), palabra que deriva de la lengua checa.

62. En el caso particular salvadoreño ha sido habitual el uso de las instituciones como prebendas

es la excepción en tanto que, ni siquiera cuenta con un modelo de Estado confiable, adaptado a la modernidad y sobre todo legitimado socialmente sobre la base del consenso de todos los actores que se lo disputan; por lo cual sigue prevaleciendo una condición de imposibilidad histórica.

B. La corrupción en el Estado

El segundo parámetro problemático concierne a la corrupción como un Estado desagregador del consenso y responsabilidades sobre el propio cuido del cuerpo político y su maquinaria. En qué medida el sistema inmunológico se encuentra blindado para detectar monopolios sobre las decisiones públicas, usos discrecionales y grado de responsabilización ante otros[63] (Klitgaard, 1994). La corrupción como fenómeno político, institucional e incluso cultural, plantea o revela prácticas históricas de apropiamiento de lo público como patrimonio o al menos como plataforma para favorecer a otros actores en sus relaciones y transacciones con el mismo Estado.

El análisis es extensivo y aplica en dos vías bien definidas. Una se refiere al Estado en cuanto impone un recurso económico no legal a todos los proveedores de servicios que compiten por el favor del aparato público; esa desnaturalización es recíproca y deteriora la legitimidad de las transacciones. Otra responde a la capacidad de los agentes corruptores externos[64] (Laporta, 1997) para seducir a los miembros que operan la maquinaria estatal, funcionando como contra incentivos que se adoptan como informales pero que median como recursos desbloqueadores del proceso burocrático. La corrupción en sus múltiples expresiones denota una especie de comportamiento de diferente grado y está distribuida a todo nivel en la estructura estatal. La cuestión acá es cómo se determina en qué momento la estructura está comprometida con relaciones que progresivamente la van minando para ejercer controles internos efectivos. La corrupción tiene expresiones económicas, materiales e inmateriales difíciles de estimar y medir, de hecho, la organización especializada en este problema plantea un índice cualitativo, pero que posee un margen para la subjetividad; centra un esfuerzo en la construcción y diseño de una percepción, con todo y lo inexacto que el instrumento puede ser para medir una realidad. Por cuestiones temáticas no se profundizará en este asunto, porque el propósito planteado en este documento, se sitúa en el mapeo de condiciones y factores que definen a un estado de situación en las relaciones de la delincuencia organizada y el Estado.

---

en las negociaciones legislativas. Generalmente en el período a partir de 1992 el Órgano Judicial ha sido la expresión representativa de los distintos intereses partidarios, que no solamente limitaron su independencia sino además retardaron la pronta y debida justicia. Las filiaciones institucionales quedaban establecidas a cotos partidarios que contribuían a las aritméticas legislativas; Procuraduría General de la República (PGR) para el Partido Demócrata Cristiano (PDC); Corte de Cuentas de la República para el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Fiscalía General de la República para Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); con el propósito de lograr una relación de trabajo estable con la Policía Nacional Civil (PNC).

63. De acuerdo a Robert Klitgaard la corrupción puede analizarse a partir de una ecuación simple que se plantea de la siguiente manera: el monopolio que se tiene sobre la decisión pública, más una participación restringida en su confección menos la existencia de rendiciones de cuentas.

64. Muchos Estados subdesarrollados en el marco de las economías abiertas han concedido excesivas ventajas a los inversores extranjeros (exenciones de impuestos, regalías, tratados asimétricos y arbitrajes desventajosos). Las empresas transnacionales han sido también agentes corruptores, en cuanto han destinado recursos para verse favorecidas en las concesiones relacionadas a explotación de recursos naturales estratégicos, primordialmente los de índole minera (Nat Geo, 2012) o más grave aún la transferencia de desechos tóxicos a otros territorios (Saviano, 2012).

Cuadro 6.
Índice de percepción de la corrupción en México y el Triángulo Norte Centroamericano (período 2007-2011)

Índice de percepción de la corrupción								
Años	El Salvador		Guatemala		Honduras		México	
	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.	Ra.	Punt.
2007	67	4	111	2.8	1.31	2.5	72	3.5
2008	67	3.9	96	3.1	126	2.6	72	3.6
2009	84	3.4	84	3.4	130	2.5	89	3.3
2010	73	3.6	91	9.2	134	2.4	98	3.1
2011	80	3.4	120	2.7	129	2.6	100	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de la organización Transparencia Internacional.

El índice de percepción de la corrupción plantea una escala de puntuación de 10 (diez) que cualitativamente refiere a una condición de "altamente transparente"; a 0 (cero) que representa la proporción "altamente corrupto".

Se trata de una construcción metodológica que también adiciona brechas de subjetividad, es decir, existe una variable dependiente en donde la percepción en torno a un gobierno puede ser alta o minimizada, de acuerdo a dos situaciones. Una que responde a la coincidencia ideológica de quienes evalúan, con los funcionarios de turno; y otra que trabaja la correlación en cuanto a cómo desde un ámbito de rol social específico un grupo social se ve o no favorecido por su relación con el Estado.

En el Cuadro 6 se han recogido los datos de cinco años atrás partiendo desde 2007. Destacan algunos aspectos de realidad que riñen con los promedios obtenidos.

Por ejemplo puede observarse que Guatemala, Honduras y México han sido puntuados con promedios deficientes durante los últimos tres años, no obstante que en los mismos, las leyes de transparencia y acceso a la información pública datan de hace varios años. La ubicación de los países analizados en este trabajo revela posicionamiento de los mismos en donde se describen tendencias al deterioro. Sin embargo, dadas las restricciones del índice ya explicadas con anterioridad, un significativo segmento de los evaluadores poseen filiaciones en fundaciones privadas y gremiales empresariales con marcadas posturas anti-Estado, las cuales se han instalado en su discurso público y que comprensiblemente se ve alimentado por los ordenamientos y regulación de los entes estales en la cuestión concerniente a sus relaciones con los agentes económicos.

En cuanto a El Salvador, se impone un descenso del país en el *ranking* de las naciones evaluadas, pero el puntaje obtenido ha disminuido levemente y se mantiene estable. La explicación básicamente radica en la mejora de otros Estados en sus puntuaciones, por las políticas o mecanismos adoptados de prevención de las prácticas corruptas. Han sido notorios durante la presente administración gubernamental, diversos aspectos positivos como las reformas

a la LACAP[65] que hace más transparente los contratos con los proveedores privados que efectúan transacciones con el Estado. La idea es remover redes de grupos empresariales tradicionalmente favorecidos por sus relaciones con funcionarios pero más importante aún, los titulares del órgano ejecutivo están rindiendo cuentas a la ciudadanía todos los años desde 2010, situación con muy poca cobertura periodística. En el período 2009-2012, no se ha registrado ningún caso de corrupción en el Estado, pero sí el hecho de que los organismos públicos responsables de investigar múltiples anomalías de administraciones anteriores han sido negligentes y poco proactivos para escrutar procesos anteriores.

C. La infiltración al interior del Estado

El tercer parámetro problemático se refiere a los niveles de infiltración al interior del Estado por parte de organizaciones criminales. Es de rigor tener en cuenta que un grado superlativo de la captura de las competencias y potestades del aparato estatal, plantearía una condición que se expresaría en una dictadura del capital ilícito, que se explicaría en dos sentidos: **"***En el primero puede estarse frente a un organismo económico, dirigido eficientemente y en posesión de cuantiosos recursos y por lo tanto de incentivos superiores para corromper voluntades" (Morales Peña, 2008; pág.15)* Mientras que en un segundo sentido:

"La autoridad pública ejercitaría una especie de connivencia con respecto al grueso de delitos de la alta delincuencia, funcionaría un significativo flujo de recursos económicos para corromper funcionarios; o bien podría inhibir a los entes públicos mismos en sus esfuerzos por renovarse o desarrollar capacidades para enfrentar los grandes ilícitos o la corrupción en sus propias filas" (Morales Peña, 2008; pág.15)

De tal suerte que implicaría un subsistema operativo que habría secuestrado toda la jurisdicción y soberanía depositada en las instituciones. Una especie de virus de origen externo que habría esclavizado a todas las células y les ordenaría qué hacer, incluyéndose también un factor de auto replicación que estaría invadiendo y multiplicando cuerpos malignos y atrofiados en toda la estructura.[66]

El sistema inmunológico neutralizado en el Estado mostraría inercias propias de los efectos discapacitantes, impidiendo por tanto su reconstitución para funcionar adecuadamente (Wallace, 1967) e inhibitorio para revertir ambientes de deterioro general. De cómo la delincuencia organizada puede convertirse en un socio de la maquinaria estatal, desplegando en el proceso intrincadas redes de poder, mediación y coacción que seguirían propiciando la multiplicación de transacciones ilícitas o perpetuando prácticas que apoyadas en lo legal y el flujo administrativo normal contribuirían a la estabilización de un estado de cosas contraproducente.

65, Siglas de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, de El Salvador en este caso; y que fue reformada en junio de 2011. Enriquecida en su contenido, destaca la sección concerniente a principios y valores apuntados en su artículo 1, así también las garantías de los contratantes, expuestas en el artículo 31 entre otras de importancia.

66. Algunos casos conocidos han sido el de "Zacarías", antiguo asesor de seguridad de los gobiernos guatemalteco y salvadoreño y que sería asesinado con posterioridad. En cuanto a México el asesinato de un militar de alto rango (el Zar anti drogas) que era responsable de la persecución a los grupos de narcotraficantes. Los ejemplos se extienden hasta América del Sur con la narco para política (Athortua & Rojas, 2008) o más al norte del hemisferio con integrantes de pandillas intentando infiltrar a la Academia Nacional de Seguridad Pública (El Salvador). Así como la existencia de micrófonos y otras expresiones de infiltración en la inteligencia estatal guatemalteca durante el mandato de Álvaro Colom.

El recurso infiltración en sí plantea una condición de daño progresivo en las instituciones públicas que reforzaría entre otros aspectos:

1. El acceso por parte de la organización criminal a los nichos de información privilegiada de carácter confidencial o reservado. Este ejercicio implicaría el apropiamiento mismo de la inteligencia formulada por el Estado, incluso la de tipo especializada como la policial y militar. Planteando en el proceso el conocimiento pleno de su propia fisonomía (organización criminal), y en cuanto a estructura objeto de investigación que le proporcionaría perspectivas y evaluaciones de quiénes la persiguen y la enfrentan.

2. El uso de los conductos administrativos con los cuales el Estado apoya su sistema de reclutamiento, para la renovación de los miembros que operan su maquinaria. Es decir, el acceso público para los nichos de formación policial y militar; constituyen ámbitos claves que describen las metas y objetivos de secuestro del Estado por miembros de organizaciones criminales.

3. La generación de sistemas informales paralelos a los legales en desenvolvimiento simultáneo dentro de la actividad normal y estándares de funcionamiento del Estado. Ello reproduce una lógica de medidas y contramedidas para provocar ineficiencia, negligencia incluso ineficacia en las iniciativas de lo público y en su tratamiento de los entornos de inseguridad y alta criminalidad, que reditúan hacia el mundo criminal y fortalecen el círculo vicioso en el que se inscribe.

4. Propiciación de ámbitos duales favorables a la anticipación de las organizaciones criminales, permitiéndoles afrontar la idea de plazos críticos contenidos en el concepto estratégico del Estado en materia de seguridad. Para cada iniciativa del Estado en contra de las organizaciones criminales, habría una reacción de éstas para desarrollar alternativas pensadas para recibir el mínimo de daño.

5. La infiltración como recurso logrado para la inhabilitación permanente de la legitimidad social hacia el Estado. Al crearse intersecciones en los ámbitos de la economía ilícita, el mundo empresarial de la sociedad formal, el mundo político y cuerpo de funcionarios públicos, permite que el Golem, es decir la criatura estatal, tenga más dificultades para coordinar a sus miembros y sobre todo lo blinde definitivamente en contra de todo intento de autocorrección y automutilación.

D. Cultura organizacional y reproducción cultural

El cuarto parámetro problemático de análisis concierne a la reproducción cultural de un comportamiento debilitante en los operarios del Estado. Se trata de las actitudes y la voluntad de los colectivos, interferidas por prácticas históricas, reforzadoras de patrones que colisionan con la iniciativa, la creatividad y la innovación. Las tres expresiones más notorias se refieren a negligencia, conformismo y mediocridad; aunadas a un deficiente sistema de incentivos materiales y morales, más una insuficiente "circulación burocrática"[67] (Nagle, 1979); la energía de la maquinaria

67. John Nagle tiene un interesante trabajo sobre las bases sociales del reclutamiento de la élite política, desarrollando el concepto de circulación de élites como recurso fundamental para la sucesión dentro del sistema.

estatal estaría siendo comprometida para los largos plazos; poniendo en riesgo su desempeño e incrementando la brecha de la legitimidad que proviene de la sociedad. En este sentido, las tendencias inerciales de las instituciones públicas inhibirían y propiciarían factores adversos con alta repercusión en el desarrollo mismo de la estructura y del colectivo operario.

Se entenderá por negligencia, para efectos del análisis de la burocracia pública y del esquema metodológico de este trabajo, como aquella condición que estimula la profundización de la falta de interés y voluntad para resolver oportuna y adecuadamente las tareas inherentes a los cargos o ámbitos de responsabilidad funcional o administrativa; propiciándose con ello el fortalecimiento de los bloqueadores institucionales (Ramos, 2002) que en definitiva debilitan el rendimiento general, pues tiene un impacto que se eslabona con la comunicación de los procesos claves o críticos y otros de apoyo, siendo fundamentales para resolver demandas o materializar metas. Asimismo merma la eficacia en su conjunto. El origen de la negligencia es diverso, desde la falta de idoneidad de una persona para un puesto de trabajo y cuyo costo constante es la brecha inherente a la incompetencia a otras más sofisticadas en donde han mediado culturas organizacionales que han planteado recompensas para malos elementos y prácticas insanas y castigos para las buenas prácticas y los elementos humanos más comprometidos.

Por su parte el conformismo describe una condición entre los miembros de la administración pública de los Estados. Se trata que en la medida que existe estabilidad laboral y amplias prestaciones sociales y beneficios para los miembros de las instituciones, se crea un estado situacional de alta certidumbre que puede conducir al convencimiento, acerca de que no es importante ni vital el tipo de rendimiento o aporte cualitativo que se haga en una entidad; el sistema que media garantiza la dificultad para las correcciones que pueden expresarse en despidos, remociones y traslados (Lima, 2001). La abundancia de recursos no necesariamente acompaña la eficacia. Ante la creencia generalizada en la cual se asume que los espacios y las posibilidades para crecer y desarrollarse en la organización pública plantean condiciones cerradas, operaciones vigiladas e incluso cadenas de responsabilidad difusas que dejan escaso margen para el valor agregado en el trabajo que aportan los miembros; añadiéndose la influencia del individualismo cuyo énfasis en el yo impide toda solidaridad consecuente con una lógica de crecimiento cultural entre los colectivos. Los superhéroes de la dinámica competitiva están demasiado ocupados gestionando su éxito, se distancian de su entorno que está engrosado por equipos de trabajo poco entrenados, motivados y equipados; la materia prima para la frustración.

Ignacio Martín Baró lo estudió desde la perspectiva del crecimiento demográfico y los intereses representados en los distintos segmentos sociales, describiendo el problema así:

"El hombre sencillo se ve a sí mismo como una cosa inútil, sin valor, sin importancia. Su vida poco o nada vale, y ese desprecio de sus propias posibilidades y vida es uno de los sentimientos más paralizadores con respecto a todo posible proyecto existencial de cierta envergadura. Quizá por ahí habría que buscar parte de la explicación del compromiso pasivo de nuestras masas" (Martín Baró, 1975; pág. 439).

En cuanto a la mediocridad entre los miembros de una organización jerárquica como la estatal, implica el distanciamiento consciente o inconsciente de la

posibilidad real de constituirse en referente o buen ejemplo. Se incluye una especie de incredulidad colectiva muy generalizada consistente en la renuncia a la mejora, porque se asume que no es probable dadas las circunstancias imperantes y ello contribuye al reforzamiento de los círculos viciosos en los ciclos de reproducción cultural. Aquí tiene mucha presencia la salario-cultura,[68] que restringe el flujo del ingreso a un período de tiempo que no coincide con las tendencias del costo de la vida y que dada las competencias educativas, profesionales y de vida; la iniciativa personal tiende a orientar esfuerzos al aumento del salario; sin que haya comprensión del efecto cascada que esto produce o a la conservación y excesiva dependencia de este flujo periódico de recurso económico; con ello se condiciona la posibilidad de avance social; que es grave si se tiene en cuenta que este se proyecta a un núcleo familiar y que en definitiva recluye en un segmento de clase.

VIII. El Estado y su problema de inteligencia estratégica

Los Estados en Centroamérica presentan un grave problema de inteligencia estratégica, cuyo nivel de complicación incide en la efectividad y el rendimiento de sus aparatos y gabinetes de seguridad.

La inteligencia estratégica está lejos de toda definición ideologizada con la que se le ha mostrado, dado los antecedentes y usos de la misma durante los conflictos armados de los años ochenta. Pero en concreto es una disciplina científica del conocimiento anticipado[69] (Farías, 1989) cuyos productos relevantes son claves para los tomadores de decisiones y conductores de planes. El uso de una información procesada en la coyuntura precisa, contribuye a alcanzar buenos resultados. Los insumos que se proveen desde la inteligencia estratégica también tienen fecha de vencimiento, su calidad e impacto se circunscriben a momentos claves en que el Estado decide desplegar sus iniciativas a través de sus entes especializados de seguridad pública.

Sin embargo la inteligencia estratégica y su umbral de desarrollo profesional y cultural en el Estado tiene dos problemas concretos; uno de ellos concierne a su instrumentación, subsecuente uso ideológico y defenestración como recurso de investigación avanzada. Mientras el otro se refiere a la deficiente implantación de la experticia técnica y al nivel de especialización requerido entre los organismos del Estado que ejercen la gestión de seguridad.

En el caso del primer factor restrictivo se trata de una prevalencia negativa significativa en importantes segmentos sociales, que asumen la inteligencia como un recurso reducido al espionaje (aunque lo incluye) y cuyo uso político está dirigido a la vigilancia de los grupos opositores, acumular información clave de los mismos y luego emplearla en su contra; implicando además el diseño de acciones de persecución y represalia. Lo anterior fueron mecanismos desplegados en contextos de gobiernos militares y de Estados contrainsurgentes que se desenvolvieron en medio de conflictos armados. En ambiente post conflicto se argumenta en su contra, por el temor a la pérdida de libertades públicas; estratégicamente indispensable, aunque cuestionable para muchos, pero relevante

68. La expresión pertenece al autor y se refiere a la brecha que existe entre la posibilidad del consumo y la capacidad efectiva para ejercerlo, que es dependiente al flujo de dinero que se genera cada quince días o mensualmente.

69. La inteligencia estratégica suele presentar metodologías de medición multifactorial En América Latina, destacan los chilenos como pioneros en la elaboración académica de esta disciplina científica.

para el éxito contra las organizaciones transnacionales del crimen que operan con mayor versatilidad que los Estados en los entornos de sociedades globales.

Por su parte, el problema referido a la experticia técnica requerida en esta materia se debe a la inexistencia misma de una cultura concomitante, a la deficiente formación del elemento humano; generalmente cursos, y seminarios y no como parte de un programa de investigación diseñado por un gabinete de seguridad.

De igual manera los referentes de comunidades de especialistas también escasean, se nutren principalmente del empirismo o sistematizan experiencias a escala que no tienen impacto general en la red de organismos de inteligencia dedicados a la recolección y procesamiento de la información estratégica. Prevalece la lógica de los compartimentos estancos y no la de comunidad nacional para la inteligencia.

A este problema se suman tres aspectos de realidad que devienen también en factores restrictivos: Una crisis de asesoramiento, una inexistente política de Estado en materia de seguridad y una ausencia de una revisión estratégica de la seguridad.

Se plantea acá como crisis de asesoramiento (Thies, 2007) a toda aquella cultura en donde las recomendaciones y consejería cualificada en la esfera pública excluye la dimensión histórica; atrofiando así la posibilidad para aprender lecciones y por lo tanto para extraer conclusiones y propiciar así nuevas orientaciones y ensayos; además del menosprecio de la experiencia acumulada que circula en los relevos e intercambios intergeneracionales. De tal manera y en carácter complementario, se desecha toda perspectiva trans ideológica, formaciones y saberes diversos así como plataformas transdisciplinarias; restringiendo con ello el potencial para formular diagnósticos congruentes con la realidad social y la generación de productos adecuados para la gestión inteligente del entorno y los recursos de intervención con los que se ha estimado pertinente moldearlas.

En cuanto a la inexistencia de políticas de Estado en materia de seguridad, éste presenta un déficit significativo en materia de convocatorias; las iniciativas que se han ensayado no han tenido debido seguimiento y las propuestas surgidas han sido desechadas o parcialmente consideradas e incorporadas a la política pública. En este sentido desde la relación Estado-sociedad no se ha logrado acumular el consenso mínimo de masa crítica decisiva para materializar pactos nacionales en torno a la seguridad. Continúan colisionando enfoques diversos de cómo abordarla, pero no hay rutas, ni estados de salida planteados. La tendencia ha sido que los gobiernos de turno implementen en el período que les corresponde, políticas de seguridad, de base social maltrecha y cuyos resultados son infructuosos mediando acá dos brechas; una entre Estado y sociedad y otra entre posturas polarizantes dentro de la sociedad misma. La seguridad pública es materia de alta política, pero está sumamente ideologizada y partidizada; el espectro de fórmula y posibles soluciones se ha expresado entre el empleo de la fuerza bruta, pero sin estrategia, sin concepto de victoria; sin declaratoria de plazos razonables y desligada del problema estructural. A otros de carácter irreal, tardíos e insuficientemente fundamentados. Destacando una incapacidad para advertir el grado de peligrosidad instalada en los fenómenos de la violencia y criminalidad. La ausencia de homogenización de todo el cuerpo social en este ámbito de rubro sensible, no cuenta con la unicidad requerida para desenvolverse en una plataforma amplia, aceptada y sobre todo permanente para largos plazos; sin esto no podrían registrarse cambios de tendencia positiva en la evolución general de la seguridad.

Puesto que la realidad social es dinámica, las condiciones y entornos cambian significativamente, los actores evolucionan en sus mentalidades y pautas de comportamiento; un conjunto en general influido por los efectos de la globalización y presionados por lo tanto a adaptarse, siendo este el contexto, en donde aproximadamente cada 76 días en promedio se genera una mejora tecnológica o se añade nuevo conocimiento o saber a un procedimiento conocido y cuya proyección en la década venidera planteará que ese plazo se reduzca a 23 días con toda y las repercusiones cualitativas con las que se impactará a distinta escala y nivel.

Ante este escenario, las comunidades de seguridad pública deben evolucionar en forma constante. Lo que ha funcionado en el pasado reciente no necesariamente implicará éxitos futuros, sin embargo, será crucial sistematizar la memoria y la experiencia del Estado en distintas coyunturas de gestión de crisis y manejo de conflictos. El imperativo de transformación de su estructura y la renovación en los saberes acumulados e incluso los estados colectivos de ánimo; constituirán aspectos relevantes para la propiciación de los cambios. Será improcedente la continuidad de un Estado con fisonomías del siglo XIX. ¿Cómo coincidir con la inercia y la dinámica de actores emergentes y no convencionales? En este sentido la revisión estratégica de seguridad implica un ejercicio periódico de exposición y estudio al interior de las comunidades de tomadores de decisiones, conductores y otros especialistas. Promueve el balance en retrospectiva de todos los aciertos y desaciertos de las políticas implementadas; el análisis de los marcos legales e institucionales que han propiciado condiciones favorables para el óptimo desempeño institucional, así como también la base material en que se ha apoyado su estructura. Este esfuerzo debe contar además con una iniciativa apoyada en la prospectiva, con el propósito que las instituciones públicas y sus miembros sean capaces de liderar y anticipar rutas probables emergentes que plantearán desafíos estratégicos de peso[70] (Morales Peña, 2009) y que demandarán la creación de diseños inteligentes de política en donde se encuentren inmersas consideraciones avanzadas.

La revisión estratégica de la seguridad es un alto en el camino, para dimensionar lo que se ha hecho y lo que se estima prudente y trascendental plantearse en materia de jurisdicción, atributos, competencias, proyección y fiscalidad viable, entre otros aspectos. El Estado debe sobrepasar la matriz estado céntrica en su planificación de seguridad para perfeccionar la modalidad de cómo organiza su respuesta.

IX La organización criminal y su ciclo de reproducción social

Existen diversos factores que contribuyen a la reproducción social de las estructuras criminales y su actividad delictiva, la mayoría se influyen entre sí, mientras los restantes en particular han sido escasamente investigados.

En primer lugar, un factor de índole cultural que plantea un comportamiento social anclado en la idolatría del uso de la fuerza o de la violencia para resolver el conflicto social. Variables económicas y políticas han fortalecido este patrón y han contribuido a la configuración de posturas duras y radicales de la ciudadanía; y que se vuelcan principalmente a favor de los tratamientos vigorosos contra los delincuentes.

De acuerdo al documento "Carga global de la violencia armada",[71] los países de la región mesoamericana aparecen en los primeros lugares a nivel mundial en

70. En el caso de El Salvador destacan los de índole económico, ecológico y social.

71. Publicado recientemente por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra (IUHEID), en el que se presenta a El Salvador como el país más peligroso del mundo que en el acumulado del período 2004-2009, registra 62 asesinatos por cada 100,000 habitantes.

materia de índices de violencia.[72] En el pasado reciente algunas instituciones como la PNC en El Salvador, llegaron a sostener la tesis que explicaba la agresividad y la violencia del salvadoreño promedio como resultado de la herencia de los genes indígenas; planteamientos sin fundamento científico alguno; pero que se extrapola de la lectura de las investigaciones antropológicas sobre la violencia de los entonces reinos mexicas del valle de México e incluso del señorío de Cuscatlán, cuyas poblaciones tuvieron su origen en esos flujos migratorios. Sin embargo, está claro que la cultura mesoamericana ha sido transformada por procesos transnacionales de tipo transcultural que han reproducido formas reforzadas de exclusión, que no solamente han existido en sus países. Este factor trastoca dimensiones intergeneracionales, y en el caso de la pertenencia a circuitos de la actividad delictiva ha implicado redes comunitarias y familiares que transfieren y adoptan patrones y prácticas ilícitas desde el seno de la familia. José Miguel Cruz sostiene respecto al asunto la idea que:

"La violencia en El Salvador es el producto de una construcción histórica, es decir es el resultado de patrones de conducta que hemos aprendido con los años, en el marco de unas relaciones socioeconómicas determinadas y que se han consolidado y normalizado en nuestra vida cotidiana" (Cruz, Miguel, 2005).

En segundo lugar, el impacto de la globalización económica, su influencia en los flujos transfronterizos y su amplia repercusión en los sistemas económicos de los distintos países. Mediante la liberalización económica se desmantelaron políticas arancelarias, se privatizaron servicios públicos y se puso en marcha en forma generalizada la reducción de las demandas sociales; descompresionando así a los Estados para efectos de descargarlos de competencias y trasladar esas responsabilidades a otros actores intervinientes movilizados desde el ámbito del mercado. Con la apertura comercial y la inserción a lo global, la delincuencia organizada del ámbito local, migró a otros nichos de mercado, intensificó sus operaciones y diversificó sus transacciones ilícitas; también se transnacionalizó materializando sistemas informales de asocios con otros grupos delictivos regionales, propiciando recursos de subcontratación para el fomento de empresas criminales, participando de una división de trabajo, adoptando franquicias del crimen entre otras modalidades.

En tercer lugar, el ciclo de reproducción social de la delincuencia se alimenta del problema poblacional; las tendencias demográficas y la presión que ejercen sobre los recursos naturales, genera un comportamiento social proclive a la conflictividad y estimulador por lo tanto de modalidades diversas de violencia. Uno de los aspectos implícitos acá es el de la escasez de recursos que plantea situaciones de reservas mínimas de los mismos que condicionan su uso y disfrute social. Esta condición se agrupa por el hecho que el bien escaso por el que compite un segmento significativo de población, no tiene posibilidad de plantearse como bien público y se habilita su disposición privada, lo que agudiza las contradicciones entre los que poseen y los que no. El psicólogo social salvadoreño Martín Baró lo planteaba así a mediados de los años setenta:

"No pretendo establecer conclusiones fáciles, sino solo dejar planteado el interrogante: ¿no habrá una correlación entre la agresividad de nuestra gente, su inclinación más o menos solapada a la violencia, la frecuencia de los estados de nerviosismo e irritabilidad,

72. El periodista John Lee Anderson del The New Yorker explicaba que buenas partes de las percepciones del público asumen la idea que los países del triángulo norte centroamericano son una especie de Estados fallidos.

y la escasez del espacio vital? La alteración de las normas sociales, de las leyes más elementales de convivencia, ¿No dependerá, al menos en parte, de este espacio vital que le es negado a la gran mayoría de nuestra gente?" (Baró, Martín; 1985, pág. 435).

La estrechez territorial de un Estado y la escasez de recursos, repercuten negativamente en una sociedad si articulan una relación tendiente a la contención de las necesidades de amplios segmentos de población; si los dilemas por la provisión de alimentos y necesidades de nutrición colisionan con la explosión demográfica (Borgtrum, 1973) con todo y sus altas tasas de natalidad, la lucha por la supervivencia se agudiza y por ende el conflicto social queda planteado; la demanda crece exponencialmente y termina sobrepasando al Estado, que ejerce la violencia para conservar su autoridad o se reforma e impone un nuevo consenso social mediante mecanismos que trastocan lo económico y lo social. El historiador británico Paul Kennedy, uno de los más influyentes en occidente, y en referencia a las sociedades preindustriales de Europa apuntaba lo siguiente:

"En vísperas de la revolución francesa, París contaba con un total de entre 600,000 y 700,00 habitantes, de los cuales unos cien mil eran vagabundos: El material combustible para una explosión social. La población de Londres era todavía mayor: sus 575,000 habitantes en 1750 se había convertido en 900,000 en 1801, incluyendo una multitud de bulliciosos vendedores ambulantes, carteristas, golfos y criminales muy bien retratados en los grabados de la época. Con cada vez más "pobres" que nacían en un mundo con relativamente pocos "ricos", ¿era de extrañar que las autoridades temieran y restringiesen las reuniones públicas, la difusión de panfletos, las asociaciones de obreros y otras actividades potencialmente subversivas? (Kennedy, Paul 1998; pág. 16).

Este problema también puede encontrarse asociado al "aprieto agrícola básico" (Ophul, 1977), que describe impedimentos estructurales para el uso, tenencia y propiedad de la tierra; anula la posibilidad de participar de la producción económica y de garantía de subsistencia; estimulando la migración a las ciudades, que terminan convirtiéndose en receptoras masivas de población que sobrecargan los servicios esenciales (Hardin, 1974) propiciando una atrofiada expansión urbana que basada en la inexistencia de espacios públicos para la convivencia, además del hacinamiento y la vivienda maltrecha construyen en conjunto una ecuación social potenciadora de violencia. Algunos analistas salvadoreños lo plantean así:

"Cuando la energía de la población joven no es asimilada por la economía, puede derivar en violencia delincuencia, social o política. En solo cinco años la población entre 10 a 19 años rondará 1,500,000 y la total se acercará a 7,000.000. El obstáculo para una política poblacional es el poder de los sectores conservadores de la Iglesia Católica y del Opus Dei en el gobierno, la generación de empleos para los jóvenes es una necesidad obvia para mejorar la seguridad, pero esto implica reactivar la economía. El obstáculo es que los gobiernos de ARENA han sido incapaces de elaborar un plan económico estratégico a pesar de llevar 16 años gobernando"(Villalobos, Joaquín 2005; pág. 28).

La informalidad económica y la migración constituyen mecanismos reguladores de distensión social, probablemente las sociedades centroamericanas del triángulo norte serían mucho más violentas si sus excedentes de población no se inscribieran en rutas y tendencias migratorias (Durham, 1988) que no obstante desarticulan el tejido familiar, construyen nuevas dimensiones sociales de relación económica y cultural de tipo transnacional. De nuevo Martín Baró acotaba sobre el asunto que: *"En El Salvador, la mayoría de la población se siente*

estrecha, como necesitada de aire y esta situación pone a las personas en el camino de la conflictividad, de la agresividad antisocial y quizá de un progresivo deterioro en su salud mental" (Baró, Martín, 1986; pág. 436).

La informalidad por su parte concede una economía para la subsistencia, pero establece a su vez una relación tensa con el Estado. Es un espacio y ámbito de absorción de población económica activa que fija sus propias reglas de ingreso y determina umbrales de progreso y movilidad social con los escasos recursos lícitos que intervienen para lograrlo o en su defecto otros de tipos ilícito.

X. Estudio de casos a escala

A continuación se presentan dos modelos de relación criminal, los cuales han sido construidos desde la incorporación de elementos de realidad pertenecientes a dinámicas propias del ámbito centroamericano. Su estructura es a escala para una mejor comprensión de su funcionamiento, articulados en una lógica de nodo aislado para procurar una aproximación cualitativa a las formas de cómo la organización criminal trabaja sus relaciones sociales; así como también las maneras o recursos empleados para la acumulación del capital.

Por cuestiones estrictamente metodológicas, la reconstrucción de los mismos ha recogido las experiencias de alta y baja delincuencia; en este caso particular, de estructuras criminales muy organizadas y con permanencia en el tiempo.

La otra acotación de rigor se refiere al hecho que la identidad de los actores participantes en los flujos y redes que se exponen, han sido descritas en un sentido explicativo para efectos académicos y no de afirmación de roles delictivos como abundantemente se recogen en los medios de prensa. Con ello se logra lo siguiente:

1. Hacer factible inferencias de tendencia general desde casos específicos del ámbito particular.

2. Prevenir especulaciones que compliquen a la investigación académica de rigor que se plantea en su justa dimensión, es decir, asumiendo las limitaciones de acceso a fuentes; pero desarrollando recursos y esquemas de análisis obtenidos de la sistematización de experiencias empíricamente verificables.

3. Impedir o disminuir el riesgo de seguridad; dado el ambiente social prevaleciente en los países mesoamericanos, caracterizado por la influencia de grupos fácticos y del mundo ilícito con importantes intersecciones en el ámbito legal y de la so

Ficha testimonial No. 1 ‘‘Un caso de baja delincuencia’’[73]

Un joven cuya familia migró del área rural a mediados de los años noventa, de madre fallecida y de crianza exclusiva del padre. Inquieto, renuente con las obligaciones, sin responsabilidad ni dedicación en sus estudios. Desertó de la escuela durante el sexto grado, mientras el padre no ejerció ningún tipo de autoridad y exigencia; sumamente tolerante y enfocado en su trabajo que le consumía la mayor parte del día.

Al fallecer su padre, fue recogido siendo aún adolescente por su tía, quién lo llevó de vuelta a su lugar de origen. Las amistades que hizo en una población de colonos en una hacienda ubicada en una ciudad cabecera departamental, dieron cuenta de su carácter y actitudes pendencieras, comportamiento usual que lo caracterizó durante la mayor parte del tiempo que trataron con él. Años después supieron que había ingresado a las pandillas, específicamente en una de amplia presencia territorial en el país, se había implicado en diversos incidentes delictivos; que le granjearon un ascenso jerárquico fluido dentro de la estructura criminal.

Con experiencia en extorsiones, narcomenudeo e incluso homicidios perpetrados contra sus rivales; se creó un récord delictivo que lo condujo a la cárcel. Dentro del presidio reforzó prácticas ilícitas y antisociales, pero pronto su pena fue disminuida, desconociéndose los aspectos técnicos y legales que mediaron.

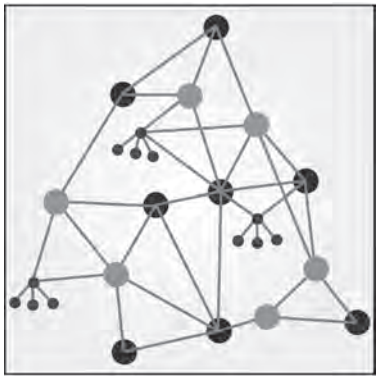
Con el dinero acumulado por sus constantes prácticas delictivas, invirtió sus finanzas en pequeñas empresas informales, principalmente dedicadas a la reproducción ilegal de música y películas, ampliándose a una red de hasta siete locales con puntos de ventas y distribución.El emprendedurismo apoyado en esta especie de lavado de activos a baja escala, incluyó también otra infraestructura básica que transacciona piezas de teléfonos robadas, hurtadas y contrabandeadas.
Aparentemente se ha apartado de la vida criminal por su conversión al cristianismo, pero como se le conoce en la jerga popular de su entorno, ha sido ‘pescado liso‘, es decir, difícil de agarrar

Caso # 1 ‘‘Pequeña empresa de la sociedad informal y de capital ilícito’’

Se entenderá como pequeña empresa a toda aquella estructura dedicada a una actividad económica, capaz de generar ganancias y posibilitar una circulación permanente de dinero; y en la cual se encuentren implicados laboralmente al menos cinco personas (Morales Peña, 2004); con una relativa continuidad de la relación laboral desarrollando funciones específicas diversas[74] tales como: ventas, aprovisionamiento, ampliación y diversificación de los productos o servicios, mantenimiento y otros.

73. Entrevista sostenida en el mes de abril con un conocedor del caso, próximo al entorno de amistad del líder pandillero, durante la etapa previa a su iniciación delictiva.
74. El criterio utilizado acá para conceptualizar la categoría pequeña empresa ha tomado en cuenta el número de personas (4 ó 5 integrantes).

Figura 1.
Organizaciones criminales basadas en redes



Fuente: Tomado del documento "Integrated Threat Assessment Methodology" (2007) Pág. 17.

En el modelo de red, no todos los participantes forman parte de la estructura criminal que actúa en un ámbito ilícito (CISC, 2007). En el proceso se definen diversos mecanismos como asocios, repartos de territorio, en una lógica sumatoria que pretende garantizar un factor presencial y de control de espacios geográficos locales y transnacionales en su carácter ampliado.

En el caso de las pandillas, se observan intersecciones con las sociedad informal no criminal; se establecen roles diferenciados y se movilizan contactos para la provisión de mercancías. Además, la comunicación puede extenderse a otras organizaciones como los cárteles de narcotraficantes que pueden pagar con drogas y armas por el servicio territorial que ejercen las pandillas. O estas últimas infiltrar estructuras policiales locales. La red es clara, en el caso de las pandillas porque poseen conexiones regionales, de ciudad a ciudad, de país a país; funcionando en un sistema complejo de transmisión de órdenes y misiones. Las empresas criminales están diferenciadas y pueden ajustarse a los arreglos entre liderazgos criminales, pero cuyo desenvolvimiento en el plano de la sociedad informal significa que las mismas se encuentran ubicadas en paralelo en distintas dimensiones de lo ilegal; por ejemplo en cuanto a la no tributación, la no recepción de servicios públicos, registros de IVA inexistentes, ingresos económicos irregulares; estos últimos muy dependientes de los ciclos de ventas; en donde no median prestaciones sociales referidas específicamente al seguro social, pensiones y otras prerrogativas de ley que sí existen y que se encuentran vigentes en la sociedad formal. Se trata de unidades económicas en donde impera una cultura de subsistencia que resuelve parcialmente las necesidades de lo cotidiano; pero que también puede caracterizarse por casos y ejemplos en donde el proceso de acumulación de capital para las actividades y transacciones se provea de recursos económicos del ámbito ilícito.

En el modelo anterior se representa un caso de economía ilícita que tiene como protagonista a la baja delincuencia, este término si bien es genérico también sirve para englobar para organizaciones criminales como las pandillas, bandas y redes de contrabandistas de mediana o baja dimensión. De cómo un núcleo compuesto por algunos líderes con antecedentes penales, récords delictivos relevantes, además de experiencias carcelarias; conciben un proyecto empresarial de baja

escala, próximo a la economía informal, como ámbito inmediato para la factible inversión y reconversión del capital acumulado proveniente de transacciones ilícitas tales como el narcomenudeo, el sicariato y la extorsión.

En este circuito construido se encuentra inmerso todo un ejercicio preliminar de depredación social vía uso de la violencia y la intimidación. El requerimiento de dinero se materializa a través de actos delictivos que incluyen homicidios por encomienda, distribución de droga al menudeo y extorsión.

En esta etapa, la organización criminal propicia un entorno favorable para las transacciones que le permiten asegurar un flujo permanente de dinero a cambio de no ejercer la violencia. En el ámbito territorial se impone la renta a toda unidad económica de referentes varios y que funciona en la economía legal, es decir, la descapitalización de unos para la acumulación de otros. Siendo la renta extensiva a todo el sector de transporte colectivo que se moviliza en el área o municipio; generalmente los dispositivos de los grupos delincuenciales no necesariamente coinciden con los límites jurisdiccionales de la división político–administrativa o la continuidad territorial de sus núcleos operativos asemeja una piel de leopardo,[75] de difícil análisis y predictibilidad.

El diseño del referente empresarial que se fortalece, emerge planteando intersecciones de lo sumergido a lo informal que es de complicado seguimiento. Éstos pueden ser diversos tales como talleres de mecánica o venta de usados.

Siendo lo importante acá el esfuerzo de continuo reforzamiento entre los modos de operación delincuencial y sus resultados, con la organización de una economía política ilícita a escala que plantea una distribución social restringida, un consumo organizacional o de retribución a la red familiar; así como una producción económica que reconvierte y hace fluir dinero a un segmento de la economía formal. En este sentido, transacciones que movilizan productos depredados del entorno social o cuyo origen es el dinero ilícito.

En este caso de estudio aparecen elementos de cómo en el municipio “X”, se despoja de espacio público a la sociedad formal y al gobierno local, se instalan siete pequeñas unidades económicas dedicadas a la copia y a la distribución de DVD piratas; infraestructura básica con la que se accede a la economía informal y de cómo se diversifica en otros dos referentes productivos de arreglo de teléfonos celulares y venta de repuestos, usados, sin garantía y de dudosa procedencia. Siendo en conjunto una forma clave y promisoria para lavado de activos, en el único entorno donde es posible movilizar dinero eludiendo controles fiscales, marcos legales, desarrollando relaciones con otros agentes corruptores; con los que se depredarían servicios públicos (robo de electricidad entre otros). El ciclo de ganancias estaría alimentando o atendiendo al menos tres niveles:

1. Se reinvierte en las pequeñas empresas informales, ampliando recursos, personal involucrado y operaciones mercantiles.
2. Resuelve el consumo y las necesidades del grupo familiar y demás redes de solidaridad criminal implicadas.
3. Aporta a los “diezmos” o “dietas” que exige la organización criminal por la pertenencia y la membrecía a una estructura, la provisión de

75. Figura empleada por el personal de inteligencia de algunas antiguas organizaciones guerrilleras salvadoreñas.

seguridad, la inhabilitación de la competencia probable y el suministro de recursos depredados indispensables para el funcionamiento del ciclo de reproducción económica y social.

Estas unidades productivas organizadas por comunidades criminales, generan con el tiempo conexiones importantes con otras redes similares, cuyo nivel de especialización es distinta y en donde el grado de transacción es mayor; creando sinergias para el intercambio y la complementariedad.

En la perspectiva de los largos plazos refuerzan su red y la economía ilícita en la que se apoya; haciendo avanzar intersecciones con los referentes organizativos de los sectores informales, volviendo difusa la línea divisoria entre los distintos segmentos.

La reproducción social de estos segmentos de población son verificables, puesto que se nutren de redes familiares para sustentar el sistema de reclutamiento; la pertenencia de padres o hijos a una estructura criminal, estimula a otros miembros del grupo familiar a participar de la empresa ilegal en distintos roles. Ante tal grado de violencia estructural, el modo de vida de pauta delictiva se adopta en forma intensa y extensa. Mientras la economía ilícita acumula un stock de capital vía depredación social, que es un mecanismo básico, y con intervención recurrente de la fuerza y la amenaza en el caso de las pandillas. En contexto de antaño, las élites económicas centroamericanas, emplearon marcos legales propiciatorios de depredación social, se admitió el uso del Estado bajo un concepto patrimonial y se despojó de la tierra ejidal y comunitaria a las poblaciones indígenas; un ejemplo de acumulación originaria de capital, para la potenciación de una empresa basada en el latifundio cafetalero de tipo agro exportador; posibilitado por las reformas de orientación liberal[76] (Lindo, 1980), recurso modernizante pero acumulador de conflictividad social.

Ficha No. 2 ‘‘Homicidio de tres parlamentarios salvadoreños’’

“En 2007 tres parlamentarios salvadoreños pertenecientes al PARLACEN fueron asesinados por elementos policiales guatemaltecos. Entre los móviles planteados en la prensa y que se consideran probables, estarían la consumación de una venganza política. Lo relevante en este caso radica en el extracto social de las víctimas con roles de empresarios y de funcionarios, además de una reconocida filiación a un partido conservador. El otro asunto es la identidad de los victimarios, cuya filiación laboral a un cuerpo policial, planteó muchas interrogantes. En el curso de las investigaciones y la transcendencia internacional del caso; se descubrió en el proceso que los ejecutores del crimen no eran delincuentes comunes, sino agentes del Estado del país vecino.

Una vez en la cárcel y mientras se indagaba sobre sus posibles nexos, éstos fueron asesinados por un comando que intervino en el recinto carcelario, sobrepasando los controles penitenciarios que se asumen rigen la seguridad de una cárcel. Quedando expuesta la complicidad de las autoridades del penal.

El caso muestra puntos de conexión tan diversos, como la de un diputado del congreso guatemalteco del departamento de Jutiapa, en cuya jurisdicción se cometió el crimen

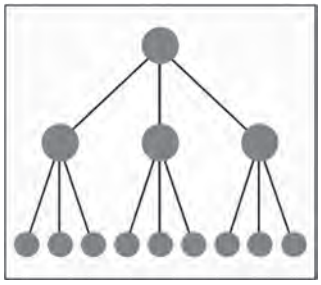
76. Un trabajo dónde se amplía el alcance de las reformas económicas hacia fines del siglo XIX es el de Héctor Lindo Fuentes.

y en donde existirían estructuras criminales que operarían en complicidad con policías corruptos. Las consecuencias de estos eventos sucesivos trastocaron las altas esferas gubernamentales del aparato de seguridad pública de la administración Berger y puso al descubierto el grado de infiltración de la delincuencia organizada al interior del Estado, los organismos de inteligencia e incluso los cuerpos de asesores; protagonistas todos de la trama y cuyas relaciones mostraron ramificaciones que se extendían hasta el aparato de seguridad pública de El Salvador en ese entonces".

Caso # 2. Delincuencia organizada con infiltración en el Estado

Parlamentarios de un país "X" ejerciendo dos roles sociales, como funcionarios y empresarios; alcanzados por la violencia criminal de miembros policiales de otro país, ligados a estructuras criminales que operan en zonas fronterizas y cuyos liderazgos han tenido nexos importantes con parlamentarios de ese entonces. Red que se extiende hasta los organismos responsables de la persecución del delito, implicando al gabinete de seguridad, redes de colaboradores en el sistema penitenciario; con capacidad de empleo de sicarios que se mantienen activos en referentes de fuerzas de exterminio[77] que en teoría son contratados o responden a un patrón de misiones con el que cumplen una de las muchas actividades y funciones que se ejercen para mantener cooptada a la estructura estatal.

Figura 2.
Modelo jerárquico de la organización criminal



Fuente: Tomado del documento "Integrated Threat Assessment Methodology".

En el modelo jerárquico, la identidad o pertenencia a un grupo criminal es una condición de dispositivo disciplinario que es de rigor (CISC, 2007). Las decisiones fluyen en lógica vertical y generalmente las órdenes no son cuestionadas por los miembros; que generalmente no participan en la confección de las mismas, prevaleciendo patrones de ejecución.

Asimismo las misiones y tareas se ejercen en función de los requerimientos de los superiores,y los subalternos asumen que todo lo que se hace es del conocimiento y anuencia plena del superior. La movilidad dentro de la estructura se plantea en el sentido de una meritocracia negativa, en dónde el operario acumula un récord

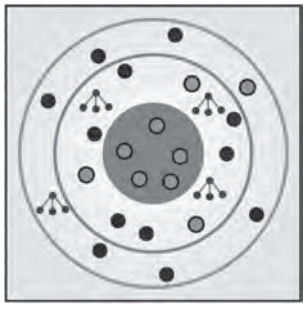
77. Varios estudios en (Arnson & Olson 2011) señalan que antiguas estructuras clandestinas de carácter paramilitar y en funciones de exterminio de opositores nunca fueron desmanteladas si no reconvertidas al crimen. Recientemente el Ministro de Justicia y Seguridad salvadoreño admitió la existencia de fuerzas de exterminio. Anteriormente Miguel Cruz también las mencionaba en un artículo periodístico de su autoría.

delictivo partiendo de que sus hechos contribuyen a la fortaleza y a la expansión de la estructura criminal. Cuando existen intersecciones con la esfera estatal y, para el caso que se analiza, son evidentes niveles de discrecionalidad significativos entre los funcionarios participantes, además de la compartimentalización debida dado su desenvolvimiento en el plano legal de un sector público que es aprovechado por sus múltiples deficiencias.

El caso de Guatemala se refuerza por el uso del comercio regional y el ambiente de libre comercio como condiciones favorecedoras para las transacciones ilícitas de contrabando a gran escala, lavado de activos y narcotráfico. Los integrantes de toda la red enquistada en el poder público aprovechando vacíos de los marcos legales, movilizando a la maquinaria estatal a la omisión masiva entre los operadores de justicia,[78] utilizando inmunidades, información privilegiada[79] e incluso inteligencia; contribuyendo al deterioro de los controles internos del Estado.

Las relaciones transnacionales implicadas en este caso alcanzaron a funcionarios de alto nivel, responsables de la inteligencia de las agencias de seguridad, con articulaciones importantes y de apoyo a fuerzas paralelas que funcionan en la clandestinidad. La red es extensiva a operadores políticos de bajo perfil, niveles de autoridad media vinculadas a empresas de seguridad privada y con significativas y efectivas comunicaciones con otros operarios políticos con inmunidad (congresistas), policías, narcotraficantes locales y pandillas.

Figura 3.
Modelo celular de la organización criminal



Fuente: Tomado del documento "Integrated Threat Assessment Methodology".

En el modelo celular se recoge la lógica de un ambiente cerrado muy compartimentado (CISC, 2007) que es avanzado en sus niveles de especialización y que hace uso de sus recursos y elementos humanos en actividades ilícitas diversas; sin que necesariamente unas conozcan los procedimientos de las otras. Este esquema de organización establece modos seguros para prevenir exposiciones accidentales de sus núcleos duros.

78. La categoría con la que algunos artículos de opinión describen el fenómeno es "enquistamiento" dentro de los poderes públicos.

79. Estas son algunas conclusiones que se desprenden de algunos correos electrónicos enviados por el Doctor Javier Figueroa, antiguo subdirector de investigaciones e inteligencia de la Policía Nacional Civil de Guatemala; remitidos al entonces presidente de turno Oscar Berger, en medio del escándalo por el asesinato de tres parlamentarios salvadoreños.

Al respecto cabe destacar que estas redes que se desenvuelven entre los mundos legal e ilegal, utilizan la robustez del Estado, tal y como lo demuestran algunas experiencias históricas. Algunos autores lo plantean así:

"*El crimen organizado es un problema constante en algunas partes del mundo, por los criminales que históricamente han sido organizados (por ejemplo, Italia y Colombia) no han buscado la destrucción del Estado. Ellos son parásitos y necesitan un Estado saludable si es que han de sobrevivir y prosperar*" (Tucker, David; 2000, pág. 8).

En el caso apuntado funciona la economía legal como plataforma, incluso leyes y tratados regionales, uso patrimonial del Estado e intersecciones sofisticadas entre el mundo político y el empresarial.

XI. Conclusiones

1. Los Estados en Centroamérica son herederos de un déficit histórico en materia constitutiva, facultativa y jurisdiccional. A la base de lo anterior se encuentra su uso patrimonial como práctica recurrente para el fortalecimiento de modelos económicos generadores de profundas brechas sociales. Además el Estado ha sido utilizado para desmontar sus propiedades cuantitativas y cualitativas que le son inherentes; de tal manera que su calidad de ente depositario de la voluntad general, ha sido relativizada y, por lo tanto, su influencia e impactos en la relación con la economía y la sociedad han derivado en experiencias de tensión y el uso de la estructura estatal por parte de poderes fácticos.

   En el caso de El Salvador los ejemplos históricos son abundantes, desde el uso del Estado para el diseño e implementación de la reforma liberal de fines del siglo XIX, donde se desarticuló la antigua organización ejidal y comunal; con los propósitos de desarrollar una nueva matriz productiva que se apoyará en los nuevos marcos sociales e institucionales. Browning lo describió así:

   "En 1981 apenas dos años después de la realización del censo, el gobierno decretó la abolición del sistema tradicional de tierras comunales. El preámbulo del decreto oficial lo explica así: la existencia 'de tierra bajo la propiedad de las comunidades impide el desarrollo agrícola, estorba la circulación de la riqueza y debilita los lazos familiares y la independencia del individuo. Su existencia contraría los principios económicos y sociales que la república ha adoptado' (Ley de Extinción de Tierras Comunales, 26 de febrero de 1881)", (Browning: 1975 pág. 313-314)).

   Este ejercicio de la instrumentalización del Estado es reiterado, durante la iniciativa del gobierno de transformación nacional, época liderada por militares. A principios de la década de los setenta se abrió un paréntesis para la reflexión en torno a la reforma agraria como posibilidad. Proceso que finalmente es descartado debido a la oposición de la ANEP[80] y otras organizaciones agrícolas regionales[81](ECA, 1976). El déficit continúa hasta

80. Asociación Nacional de la Empresa Privada (El Salvador).

81. Mayores detalles como los relacionados a las campañas mediáticas por parte de grupos empresariales, además de la publicación constante de campos pagados; se describen muy bien en un editorial de la época (1976) aparecido en la Revista Estudios Centroamericanos (ECA), intitulado "A sus órdenes mi capital".

arribar a los programas de ajuste estructural, contexto económico de liberalización que reduce a los aparatos estatales (Frydman, 1999) y los impulsa bajo los conceptos de la modernización a auto infligirse lesiones desburocratizantes de amplia e intensa repercusión social y laboral.

La imposibilidad del Estado es extensiva a su reciente inscripción en pautas de arreglo institucional insuficientes y con rezagos significativos; siendo la fiscalidad un atributo fundamental de los Estados; la dificultad para materializar o imponer nuevos tributos ha perdido fuerza ante el ejercicio de veto de los grupos empresariales[82].

Los ejemplos son extrapolables a los vecinos centroamericanos y muestran la debilidad histórica de los Estados para reproducirse y procurar los entornos de estabilidad social necesarios.

2. Los Estados están siendo disminuidos por los efectos de la globalización económica, la ecuación soberana se ve restringida en cuanto a sus anclajes de presencia territorial y de proyecciones de autoridad. Estos espacios son ocupados rápidamente por otros actores no estatales, de influencia local y de naturaleza transnacional; cuentan con identidades transculturales y contra ideológicas porqué se inscriben en la lógica y en el circuito de la economía ilícita mundial. En este sentido los métodos tradicionales de combate al crimen pudiesen ser insuficientes para un contexto de alta sofisticación tecnológica. Es importante dimensionar las formas con las cuales el Estado ejerce control social sobre la ciudadanía y las fronteras; planteándose impactos de gran repercusión en el atributo de detentación efectiva de soberanía. El Estado posee ahora nuevos encuadramientos estratégicos; su imposibilidad de supervisar las comunicaciones globales, su vulnerabilidad misma en el ciberespacio, el deficitario concepto de control territorial sobre geografías accidentadas, fronteras extensas, más la dificultad de rastreo de personas[83] por la reserva de datos en otros Estados, a los que pueden acceder particulares en la web mediante ciber terrorismo, ciber piratería y otras modalidades. O incluso grupos empresariales que emplean las bases de datos de los ciudadanos[84] para propósito de mercado, reclutamiento de personal, defenestración pública de deudores y de todos aquellos candidatos a complejas formas de exclusión.

3. Los Estados en Mesoamérica presentan déficit de gobernabilidad importantes, caracterizados principalmente por las sobre demandas sociales en materia de seguridad; pero también por su corrosión interna. No se plantea un fenómeno tan radical como la disolución del poder (Brucan, 1974) y el advenimiento de una forma post estatal, pero sí de la emergencia de

82. La administración Funes planteó en 2011 la posibilidad de un impuesto especial a los grandes capitales para financiar las necesidades crecientes de la seguridad pública; tomando como referente uno de naturaleza similar aplicado en Colombia en 2002 durante el mandato del ex presidente Álvaro Uribe.

83. Durante el desarrollo de una conferencia internacional en San Salvador organizada por el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), el actual viceministro de seguridad Douglas Moreno en el marco de una reflexión sobre migraciones; explicaba que sólo en El Salvador transitan un aproximado de diez millones de personas cada año, situación que complica los controles de flujos migratorios e impactan la seguridad transfronteriza.

84. Un ejemplo de esta vulneración se produjo con la empresa INFORNEC, la cual habría adquirido importantes bases de datos de la ciudadanía salvadoreña; lo que podría tener impactos de difícil estimación en la seguridad nacional del país, según lo observaron jefes castrenses de ese entonces.

nuevos empoderamientos criminales organizados capaces de incrementar su poder de fuego; liderar iniciativas más contundentes en su guerra contra los Estados e incluso instalarla a nuevas escalas de perpetración de la violencia. Las tendencias, de no revertirse; podrían desplazar a los Estados a la disminución total de sus relaciones con las sociedades y presentarse como estructuras incapaces de procurar la seguridad de sus ciudadanos o inferiores frente a otros actores más versátiles y de adaptación constante; especificándose una situación de ingobernabilidad que describiría Estados de cosas en declive que trastocaría aspectos vitales como la estabilidad política, la economía, el bienestar social y el orden público mismo. El concepto de nuevos empoderamientos criminales se usa en una lógica intensiva que dimensiona las respuestas constantes y el procesamiento eficaz de oportunidades, que la organización criminal asume y genera para persistir. Eso incluye todo lo humanamente utilizable para cooptar, intimidar, corromper e infiltrar.

4. Los Estados y quienes los operan aún no asumen el desafío de transformación plena para una era de no polaridad. Esta brecha es generada por el diagnóstico deficiente que hacen de los problemas, una especie de recurso de desplazamiento como parte de una desatención social selectiva. Si los Estados carecen de la contundencia para ser eficaces en la gestión de los contextos de violencia y criminalidad, es porque los segmentos de planificadores no han comprendido la intensidad de las causas de los problemas de seguridad, incapaces de reconocer la justa dimensión de los mismos y temen exponer transformaciones más radicales de estructura.

   En este sentido son agregados forzosamente al flujo perceptivo que se moldea socialmente con la participación activa de los medios y además de la opinión pública.

   Con este contexto de por medio, el formalismo administrativo[85] suministró en forma progresiva una condición de arterioesclerosis en la estructura estatal, que ha impactado de manera exponencial sobre la capacidad para reconvertirse y reconocer la esencia de las circunstancias.

5. El Estado-nación en las periferias de la gran orbe global y en lo particular de los casos del triángulo del norte y México; los déficit de gobernabilidad serán permanentes, tendrán una correlación al grado de infiltración de la criminalidad organizada en las estructuras burocráticas, el secuestro de la autoridad en amplias zonas del territorio o la práctica generalizada de la corrupción entre los operadores de la maquinaria estatal y en sus relaciones de éstos con otros actores económicos y sociales. El ejercicio soberano se verá drásticamente reducido y tenderá a una atomización, en la medida en que las organizaciones criminales u otros actores emergentes que presionan en el ámbito de lo lícito, fortalezcan sus redes e intersecciones y establezcan sus propias repúblicas paralelas con sus respectivas cargas soberanas; se generará un cuadro de situación grave.

El mayor desafío global para esta parte del hemisferio es cómo plantear su inserción en la globalización, puesto que las élites políticas y económicas la asumen

85. Describe una situación con efectos de complicación burocrática y otros mecanismos de saturación en la tramitología de las instituciones públicas.

atrofiadamente. No ha mediado una discriminación positiva y no se han estimado inteligentemente las repercusiones para el largo plazo. Los planificadores de los Estados ni siquiera han comprendido el peso internacional de las megalópolis globales[86] (Seabra, 2012) o los Estados-región[87] (Omahe, 2005) y las demás formas complejas de cómo se reconstruirá y distribuirá el poder en las relaciones internacionales.

XII. Recomendaciones estratégicas

1. Los equipos de trabajo que se desenvuelven al interior del Estado, específicamente los que se ubican en los niveles de planificación estratégica y político – estratégica[88] (LDN, 2002); deben incorporarse a un proceso de cualificación mayor. Lo anterior plantea que el elemento humano sea valorado en cuanto a experiencia y capacidad de adaptación, para los efectos de sinergias intergeneracionales e impactos positivos en los espacios de deliberación. La cercanía de los tecnócratas no debe subsumir a decisorios y conductores a una dependencia irresoluble de consecuencias imprevisibles para los medianos plazos. Por eso es imperativa la actualización de los sistemas educativos públicos, específicamente los concernientes a los ámbitos de defensa nacional, de seguridad pública y de formación diplomática. Las herramientas de procesamientos de estímulos que se producen y usan en las esferas de sus competencias, no son las adecuadas o reproducen conocimiento desfasado.

   La ausencia de circulación virtuosa de docentes y otros expertos idóneos que cuentan con la experiencia, pero que han sido sustraídos de participaciones más efectivas por el formalismo administrativo les genera un déficit de capacidades para los segmentos de las burocracias especializadas.

   El sometimiento intermitente del Estado a los procesos de modernización con resultados inacabados, sin umbrales definidos, insostenibles en cuanto a inversiones y cargas adicionales en los miembros de la maquinaria estatal; podría estar generando los efectos contrarios; a mayor responsabilidad de procesos simultáneos, mayor es la distancia de las metas que se desean alcanzar y mayor es también el alejamiento de la esencia de los problemas que originalmente se pretendieron resolver. Baró afirmaba que:

86. Las megalópolis están clasificadas como grandes centros urbanos de primer o segundo nivel, según la densidad demográfica presente en ellas; así como las presiones de estos conglomerados sobre los servicios públicos. En este sentido Tokio, New York y Londres serían del primer tipo; y otras como Río de Janeiro o ciudad de México corresponderían al segundo.

87. Keinichi Omahe uno de los más férreos adherentes de la globalización plantea que en el futuro, el Estado-nación se asimilará en espacios ampliados de estructuras supranacionales, algo que él identifica como Estado–región.

88. Los niveles apuntados tienen definidos su ámbito y alcance dentro del sistema de decisiones de la estructura gubernamental salvadoreña y se encuentran explicados en la Ley de la Defensa Nacional del año 2002. En este sentido el nivel estratégico se circunscribe al ámbito de actuación de la esfera institucional; mientras el político estratégico articula comunicación y relaciones con otras instituciones del conjunto del Estado.

"Uno de los recursos que más ayudan al desplazamiento es la burocratización de las funciones públicas, a diversos niveles. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se tocan problemas que, por su misma esencia, podrían conducir una vez más a poner en el centro de la atención social aquellos aspectos que selectivamente se desatienden, como son el de la prostitución, el de la mendicidad infantil, el de la vagancia, etc".

Baró citaba al francés Poirier que lo ilustraba de la siguiente forma:

'El formalismo administrativo [...] ayuda poderosamente a no captar lo esencial se llenan papeles, se regulan formalmente los problemas, sin preocuparse para nada de su alcance fundamental. Es un comportamiento muy mezquino de contable, que, a la postre, se siente satisfecho por el mero hecho de que sus cuentas son impecables; lo que cuenta son los libros y no su significado; poco importa que el balance sea excedentario o deficitario, con tal de que los libros sean correctos y pulcros" (en Lacroix, 1970; p. 105).

Los tecnócratas de la seguridad, asesores y otros expertos no pueden continuar utilizando matrices de apreciación estratégica de entorno, que garantizan la reproducción de enfoques limitados centrados en el Estado, sin advertir que las fases comparativas con otros actores expone naturalezas diferentes que complican la equiparación y por lo tanto atrofian el análisis estratégico. ¿Cómo podrá compararse a un Estado con una organización criminal? Será un interrogante de rigor para un planificador de defensa. Pudiendo ser esta última parte del primero o desenvolverse en modalidades de asocios sumamente complejos y compartimentados.

O que decir, en el caso de los altos mandos policiales que enfrentan un enemigo invisible, que fluye por el ciberespacio, minando las bases del gobierno electrónico o contaminando toda la base de datos y las competencias del Estado. El déficit en formación tecnológica puede ser definitivo y de mucha significación para ser más eficaces.

Los diplomáticos por su parte, así como los segmentos burocráticos altamente especializados y de los que se ha hecho mención; requieren nuevos dimensionamientos de los problemas, aristas no exploradas, con autonomía de las percepciones que son vertidas al ámbito de la opinión, un esfuerzo de revisión de los instrumentos y prácticas, pero sobre todo una iniciativa versátil y constante para el desarrollo y vigencia de cambios más estructurales.

Para ello son indispensables los recursos de intervención transdisciplinarios, requeridos por los efectos crecientes de securitización de todos los ámbitos de la vida social; entre la especialidad disciplinaria y el imperativo de complementariedad científica para entender y hacer, media un escenario de enorme relevancia y que plantea esfuerzos cualitativos de perfeccionamiento profesional; asume lo complejo de la realidad actual desafía indicadores y estándares y expone a una cultura organizacional que generalmente se sustrae de la dinámica del terreno y se nubla en entornos estimuladores de malas prácticas

2. Puesto que existe un enorme déficit de inteligencia estratégica al interior de las burocracias especializadas del Estado, éste constituye un problema que inmoviliza las iniciativas y la gestión anticipada de las intervenciones contra las organizaciones criminales. Sin conocimiento previo, los Estados no tendrían claro con qué o con quiénes tratan; plantearían una implícita subestimación de las amenazas y ello daría cuenta de un peligroso ensimismamiento y desperdicio de las propias posibilidades.

   De tal suerte que la cualificación en esta materia es indispensable para generar ventajas sobre las organizaciones criminales, procesos que requieren recursos diversos, como la propiciación de un sistema de inteligencia nacional, apoyado en una pujante comunidad de inteligencia que incorpore y potencialice preliminarmente a las inteligencias policial, militar, la inherente al servicio exterior, la financiera-económica y la del Estado. Los mecanismos de intersección y las sinergias normales que se generarían, establecerían la articulación funcional de un cerebro pensante del Estado, que reduzca el movimiento torpe de sus miembros por la rigidez de los sistemas jerárquicos; esta comunidad debe ser coordinada como parte de otra estructura, sea cual fuere, la denominación y concepto legal con que se asuma[89]. Otra arista fundamental es avanzar hacia las bases de creación de una carrera en el Estado en materia de inteligencia, con un nivel de profesionalización requerido; como parte de los imperativos de construcción del saber (Tussié & Deciancio, 2011) en la esfera pública; sin enfoques burocratizantes, ni contaminación ideológica y partidista. Recolectar insumos para su procesamiento y sistematización de la información estratégica, describiría un esfuerzo permanente, sobre todo, considerando lo curricular con niveles de educación tecnológica muy competentes, con áreas para las dimensiones de inteligencia emocional y con los recursos intergeneracionales y tradicionales; en una combinación fundamental de lo antiguo y lo moderno.

3. El Estado ha perdido el control territorial y social, así como la iniciativa y la ingeniería inteligente para recuperarlos. Sin lo anterior, no puede ejercerse, ni proyectarse plenamente la autoridad pública; tampoco puede convertirse a la sociedad en coproductora de la seguridad. La ausencia de control territorial plantearía una deficiencia de capacidad fáctica en la procuración de la soberanía. Un Estado con cientos de puntos ciegos, sin la capacidad de verificación del flujo transfronterizo, desprovisto de sistemas efectivos de control de personas; genera un rezago de aprovechamiento fundamental para las organizaciones criminales.

   La recuperación del control territorial requiere de diversos recursos de mediación, desde mayores dotaciones presupuestarias para las plantillas de las fuerzas de seguridad. Esto implica muchos aspectos de consideración en contextos de conflictividad social elevada, como el incremento de efectivos, despliegues más asertivos, recuperación

89. Entiéndase que podría llamarse Dirección de Planificación de Seguridad, Consejo de Seguridad Nacional o Secretaría de Análisis Estratégico, siendo lo importante acá una estructura de nivel superior dedicada a los menesteres de análisis y estudios cualificados.

de espacios caracterizados por la ausencia del Estado, sistemas de incentivos materiales y morales; suficientes para blindar contra la corrupción a los miembros pertenecientes a los operadores de justicia. Pero la presencia territorial debe ser de carácter integral, con el concurso de otras instituciones estatales y sus materias especializadas (salud, educación, medio ambiente, agricultura, agua potable y otras). Además debe incluir el fortalecimiento y transferencia de capacidades a los referentes estatales de tipo local, intermedio e incluso el central. Los Estados centroamericanos no pueden seguir siendo sujetos soberanos con cabezas desproporcionadas y cuerpos endebles, su evolución requiere de transposición de otros esfuerzos adicionales, incursión en otros espacios no reales, con la adaptación constante al cambio tecnológico. Lo anterior conduce a nuevas políticas fiscales y de finanzas públicas, inclusive figuras novedosas de tributación entre otras medidas.

Mientras tanto el control social, no debe defenestrarse ideológicamente, si se asume que la seguridad de la población constituye un asunto de prioridad para los Estados; ¿Cómo podrá cumplirse si el individuo rechaza al Estado como ente al cual acudir? En el fondo se trata de confianza en el Estado, siendo complicado el camino para restaurarla, porque en el pasado éste fue instrumentalizado por minorías sociales detentadoras de la hegemonía económica, para ejercer incluso la eliminación física en formas masivas y selectivas[90] (Aguilera, 1981).

4. Ignacio Martín Baró pionero en el estudio del comportamiento del poder oficial, planteaba a mediados de los años setenta que la sociedad salvadoreña padecía de un grave problema de desatención selectiva, definiéndola como *"el medio clásico que nos permite desaprovechar la experiencia que corresponde a la esfera de nuestra particular deficiencia"* (En Baró 1985; pág.64).

   Mientras que por su parte Luisa Arrollo apuntaba que el poder oficial *"recrea cuanta organización existe en una nación con funciones definidas y con un lugar reconocido dentro de la estructura nacional en el país"* En Baró 1985; pág.72-73).

   Este mecanismo extrapolable también en diversas formas e intensidad, constituye una realidad palpable en las mismas sociedades mexicana, guatemalteca y hondureña.

   Al respecto y siendo un asunto esencial, la incapacidad que concierne al desperdicio de la experiencia, compromete en el presente y en el largo plazo la posibilidad de aprendizajes cualitativos entre tecnócratas, decisorios y otros estrategas; por lo tanto incapacita para resolver e intervenir las circunstancias con el dimensionamiento histórico adecuado. Sin incidencia de la rectificación en los procesos de toma de decisiones, es imposible tener certeza de cómo se conduce y hacia

90. La represión política se caracterizó por ser masiva y selectiva en los países centroamericanos. Un trabajo de Gabriel Aguilera Peralta ilustra muy bien el caso guatemalteco. En El Salvador tan solo en el año 1980 se registraron más de 15,000 víctimas directas de la represión del Estado (Ellacuría, 1981); mientras en Honduras organismos paramilitares como el batallón 316 eliminaron a muchos líderes sociales y sindicales.

dónde avanza la maquinaria estatal en su gestión cotidiana de las demandas sociales.

Al respecto Baró advertía de la siguiente manera, sobre el asunto del temor a cambiar: *"...a ese mecanismo mediante el cual el poder oficial edifica su mundo ignorando selectivamente el significado de aquellos datos sociales cuya conciencia le obligaría a cambiar y a cambiar radicalmente" (Baró, 1985; Pág. 103)*

De acá derivan aspectos de consideración relevantes. Los Estados y los operarios que les conducen no pueden formular diagnósticos deficientes. Para el caso salvadoreño o de los vecinos del triángulo del norte, en donde circulan apreciaciones reduccionistas de la criminalidad provocada por la baja delincuencia, específicamente pandillas, que es una especie de delincuencia organizada de nuevo tipo y empoderamiento, reforzada por segmentos de la población de clase baja; pero donde no se explora o produce el auto examen del Estado, en su responsabilidad de brechas generadas y Estado anímico de sus operarios-., O que decir de la alta delincuencia infiltrada en muchos de los actores económicos que ejercen capacidad de veto.

Tomando las expresiones en que se manifiesta la desatención selectiva, se ha procurado ejemplificar algunos aspectos que han tomado la fisonomía de sus mecanismos. Con ello se ha pretendido formular esbozos de rutas de tratamiento y salida a muchos factores restrictivos presentes en los procesos y estructura de los Estados.

Los analistas y decisores públicos deben prevenir el desplazamiento que consiste en "*Es un mecanismo de desatención selectiva que se funda en la importancia que se concede a problemas secundarios, privados o a pseudo problemas... con el desplazamiento, los verdaderos problemas quedan relegados a un margen perceptivo y, consiguientemente no forman parte de los objetivos reales Ej. Eventos deportivos o culturales, consumo de marihuana*" (En Baró, Ignacio Martín, 1985; pág. 105).

Al recluirse problemas de fondo en las percepciones públicas, el Estado ve constantemente comprometida su credibilidad, no se le reconocen esfuerzos significativos y se buscan otras brechas del trabajo estatal para los efectos de sobredimensionamiento de sus deficiencias[91]. Un Estado que genera avances y se agencia éxitos públicos, puede estar invisible en la agenda de los medios; por lo tanto pasar como incompetente, si las percepciones públicas y sus dinámicas reproducen consensos impuestos por las grandes líneas editoriales. En otro sentido también las omisiones y la burocratización pueden impedir la realización de gestiones exitosas en cuanto a problemas; si el formalismo administrativo plantea tantos procesos paralelos y simultáneos, produciendo desde políticas de calidad, a otras de gestión por procesos o planificación por resultados; que son importantes en

91. Una vez han bajado los homicidios en El Salvador, se ha intentado minimizar con la denuncia que el Estado habría negociado con las pandillas. O se amplía la cobertura a las declaraciones y cifras de desaparecidos proporcionados por el Instituto de Medicina Legal (IML); a las cuales, sin embargo debe ponerse mucha atención, pues podría tratarse de un nuevo patrón delictivo de carácter emergente.

> su justa dimensión si se estimulan en una estructura estatal adecuada, pequeña técnicamente hablando, sin burocracias lo suficientemente especializadas o incluso amenazada en su base fiscal y expansión administrativa. La modernización pronto podría transformarse en una significativa fuerza debilitadora, que trasplantaría estados de ánimo en declive dentro de las filas de los empleados públicos, pues el elevado volumen de carga administrativa, frustraría en lo referente a que los mejores esfuerzos de creatividad y empeño se difuminen ante la posibilidad de su no realización. Los procesos modernizantes podrían estar aportando recursos reproductores de imágenes públicas que expliciten cambios insignificantes como grandes logros, mientras desplazan o minimizan cambios.

La respuesta del Estado, no debe inscribirse en lógicas nominalistas, las soluciones no pueden ser tan sencillas, pero sí de un orden práctico fundamental. En materia de seguridad, la ausencia de una política de Estado no puede basarse en la operatividad de comisiones intersectoriales que recogen amasijos de posturas, muchas de ellas irreconciliables. Las figuras nominales, no pueden constituir un verdadero procesamiento de realidades complejas.

Martín Baró planteaba al respecto: "...*comisiones, papeles, discursos, títulos, reuniones, más recomendaciones. El nominalismo, el mecanismo es muy sencillo; puesto que el problema, la realidad engendra, inseguridad, angustia la atención no puede centrarse en él. Entonces se transfiere el foco perceptivo a los nombres del problema. Son las palabras las que se enfrentarán, no las realidades*" (Baró, Ignacio Martín, 1985; pág.107)

El liderazgo de la comunidad de seguridad pública no puede, ni debe pretender soluciones temporales basadas en la organización de comisiones intersectoriales que son inestables en sus dinámicas internas, promotoras de imágenes públicas; que son utilizadas para mostrar ciertos consensos mínimos y proyectar así líneas de trabajo con las que se aspira a generar percepciones favorables en cuanto se configura una especie de unidad referida a la temática de seguridad pública que, sin embargo, es incompleta.

En 2007 la administración Saca lideró la conformación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, integrada por sectores económicos, académicos, políticos y sociales, los cuales elaboraron un documento que recogió una serie de recomendaciones, que fueron retomadas parcialmente, lo que evidenció que la base de legitimidad de la comisión resultó aún insuficiente como para remover las posturas de grupo de interés en algunas temáticas álgidas como el control de las armas de fuego. En este sentido, la administración Funes retomó parcialmente algunas recomendaciones del documento, pero aún no existe una evaluación estratégica que indique el alcance que las mismas han tenido.

Los cambios en la gestión de seguridad, golpes de timón, adecuaciones en los modos de operación policial e intervención territorial; han sido ensayos que han mostrado la inestabilidad de una estrategia de seguridad pública por parte del Estado salvadoreño en el período de postguerra, que no solamente no ha planteado un estado de salida, ó umbrales de éxitos; porque resulta demasiado compromiso y presión para los decisorios de turno.

No existe un ente asesor superior en materia de seguridad pública y los que existen o han funcionado, estuvieron desprovistos de esfuerzos conducentes al diseño de una alta política estratégica.

Las realidades de seguridad no necesariamente se solucionan con nuevas burocracias, que implican procesos adicionales de dotación de presupuesto, selección de personal profesional y toda una normativa y confección de procedimientos y mecanismos que plantean extensiones de plazos; que impiden la intervención requerida para prevenir la violencia y enfrentar la criminalidad.

Una experiencia basada en nominalismo pero con otras dimensiones e implicaciones fueron: la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una estructura burocrática empleada para trabajo territorial de limitada repercusión, incapaz de revertir factores estructurales; con insuficiente presupuesto y con un enfoque de trabajo funcional distanciado totalmente del nombre jurídico que le dio denominación. Es la misma situación de CONJUVE, heredero de la estructura anterior, pero que en definitiva retoma la lógica de trabajo de prevención social, su peso es marginal al interior de la comunidad de seguridad pública. En definitiva no funcionan entes especializados que sean responsables de la generación de pensamiento estratégico y propuestas avanzadas apoyadas en plataformas factibles de ingeniería de la decisión.

Durante la administración Saca se destacaba el accionar de los grupos de operaciones especiales (GOPES), estaba instalado en el discurso público, se exaltaba su capacidad de reacción e intervención ante los incidentes delincuenciales. En 2007 y 2008, años en los cuales los promedios de homicidios cayeron entre 8.5 y 10 la tasa, se presentaba a la fuerza policial capturando al delincuente, sometiéndolo y colocándolo tras las rejas; operativos en donde se invitaba a periodistas para cobertura propagandística. Mientras en esos mismos medios se guardaba silencio sobre la ineficacia de los otros entes y eslabones de la cadena de operadores de justicia; la inmensa mayoría era liderada por problemas de presentación de la prueba, no se mencionaba aspecto alguno sobre la ineficacia de fiscales o sobre las incompetencias y desaciertos policiales, ni de la imposibilidad de la rehabilitación de la población reclusa en el sistema penitenciario.

Finalmente en cuanto al mimetismo como otro recurso de desatención selectiva, Baró planteaba al respecto: "*Entendemos aquella manera de percibir y afrontar las realidades locales y nacionales a través de esquemas de comprensión y de resolución importados y aceptados acríticamente. Al copiar servilmente las técnicas y planteamientos ajenos se pierde la capacidad de percibir las dimensiones peculiares de los propios problemas y, por tanto, se imponen soluciones que selectivamente dejan de lado las verdaderas dolencias*" (Baró, 1985; pág.107).

Este fenómeno ha estado inmerso en los principales debates públicos dentro de los países. Las soluciones y su naturaleza han segmentado a las élites políticas y a la sociedad y su conjunto; ante la imposibilidad de lineamientos únicos en torno a las políticas de seguridad y ante el choque frecuente entre duros y blandos por el uso y adhesiones maltrechas a populismos penales por un lado y fórmulas garantistas por otro; han atrofiado la opción de las estrategias más avanzadas e inteligentes.

En el caso de El Salvador han existido dos réplicas deficientes, la primera concerniente al estilo del populismo penal, un uso primordial de la fuerza que ha

incluido la participación de militares, desprovista de enfoque integral e incompleta en todo su contenido. Debe decirse que, en cuanto planteamiento, nunca detentó un umbral pleno para realizarse con todos sus recursos; mediaron consensos insuficientes, observancias legales que resguardaban prerrogativas ciudadanas, no contaron con otras herramientas como leyes para la ampliación de la plataforma de la acción policial contra la delincuencia o fue desechada prematuramente por consideraciones muy ideologizadas de parte de algunos sectores sociales y académicos.

Mientras tanto las estrategias apoyadas en sustentos garantistas y procuradores de la distención social mediante la prevención, han sido también tardíos e insuficientes para la gestión de la complejidad de los modos de operación de las organizaciones criminales. Sin una conciencia plena sobre el tejido familiar y comunitario de por medio entre estas agrupaciones ilícitas, las apreciaciones y etiquetados de victimización con las que se explicó el fenómeno delincuencial como producto de muchas circunstancias, desestimó sentidos de urgencia para la disuasión, complicando al Estado con fórmulas flexibles que sus contrapartes no estaban dispuestas a adoptar.

La economía del crimen, no se explica, si el razonamiento sobre la prevención establece pretensiones de reproducción de gestos correctos hacia los infractores de la ley; en el fondo el asunto se fija en los grandes contra incentivos para la desactivación de modos de vida anti sociales, en definitiva, se trata de cómo el Estado disuade a quienes atentan contra el orden público y la convivencia social.

El mimetismo se expresó y fortaleció por la incidencia de dos flujos o tendencias contemporáneas. En la postguerra inmediata la formación policial recibió los influjos de gestión de seguridad pública de países con bajos índices delincuenciales (Suecia, Noruega, Francia y España), los procedimientos aplicados en el tratamiento de conflictos sociales pronto resultaron insuficientes para la complejidad de los primeros años posteriores a 1992. La idea original del policía con un palo y una pistola, se expuso a estructuras más sofisticadas como bandas portadoras de armas de guerra y miembros con amplia experiencia en el conflicto armado, con multitudes de desmovilizados y veteranos con capacidades desbordantes y que plantearon retos grandes, como fue el caso de la toma de las instalaciones de la Asamblea Legislativa y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada así como también la de fallecidos y lesionados en esas protestas.

Sin embargo el mimetismo más agresivo y omnipresente ha sido la imitación automática de los modelos de militarización, debido a la influencia de los Estados Unidos tras los eventos del 11 de septiembre, contexto que devolvió ciertas iniciativas a los militares en materia de seguridad pública. En este caso, en su carácter de opción de política estratégica, no debió anclarse ni por metodología ni por principios a las perspectivas de los intereses de la nación del norte, concretamente ligándola a sus preocupaciones de seguridad. Sin embargo la legitimidad de dichas opciones (militares en seguridad pública) no debe desvalorizarse a priori por apreciaciones ideologizadas, pero si debe basarse estrictamente en un análisis que recoja las dimensiones técnicas, operativas y logísticas necesarias que han sido evaluadas exhaustivamente por los liderazgos políticos de los Estados.

Bibliografía

Libros

1. Aguilera Peralta, Gabriel & Romero Imery, Jorge (1981). *"Dialéctica del terror en Guatemala"* EDUCA, San José, Costa Rica.
2. Alfonso Ruíz, Miguel (1996). *"Soberanía e intervención bélica y humanitaria"*. En *"Soberanía: Un principio que se derrumba"* Roberto Bergalli y Eligio Resta; Paidós Ibérica. Estado y Sociedad, Barcelona, España.
3. Arnson, Cynthia J., Eric L. Olson, Steven S. Dudley, James Bosworth, Douglas Farah, and Julie López (2011). *"Organized Crime in Central America: The Northern Triangle"* Woodrow Wilson Center reports on the Americas #29, Latin American Program, Washington, Estados Unidos.
4. Arroyo, Luisa (1971)."*Reflexiones sobre temas de psicología social",* UCA Editores, El Salvador, páginas 72-73.
5. Azkin, Benjamín, (1968). *"Estado y nación",* Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México.
6. Baró, Ignacio (1985)."*La desatención social del poder opresor"*, UCA Editores, El Salvador, págs. 98-109.
7. Baró, Ignacio Martín, (1985). *"Problemas de psicología social en América Latina"*, UCA Editores, El Salvador.
8. Baró, Ignacio Martín, (1986). *"Algunas repercusiones psicosociales de la densidad demográfica en El Salvador"*, UCA editores, El Salvador, páginas 429-442.
9. Bauman, Zygmunt (2005). *"Amor líquido"*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
10. Benítez Manaut, Raúl (1989). *"La teoría militar y la guerra civil en El Salvador"* UCA Editores, 1ª. Ed. El Salvador.
11. Bergalli, Roberto (1999). *"Soberanía: Un principio que se derrumba"*, Paidós Ibérica, España, páginas 57-71.
12. Berman, Morris, (2005). *"Crepúsculo de la cultura Americana", 2da. Ed.,* Sexto Piso, México.
13. Berman, Morris, (2007). *"Edad oscura americana. Fase final del imperio",* Sexto Piso, México.
14. Bobbio, Norberto, (1989*)- "Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político",* Fondo de Cultura Económica, México, página 20.
15. Bloom, Allan (1989). *"La decadencia de la cultura"* EMECÉ, Buenos Aires, Argentina.
16. Browning, David (1975). *"El Salvador, la tierra y el hombre"* Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.
17. Borgstrom, G. (1973). *"The food and people dilema"* North Scituate, Mass.
18. Bosworth, James (2010). *"Honduras: Organized Crime Gaining Amid Political Crisis"*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Estados Unidos.
19. Brignoli Pérez, Héctor (1993). *"Historia general de Centroamérica. De la postguerra a la crisis 1945-1979"*. Sociedad Estatal 5to. Centenario, FLACSO, T.V, Págs. 15-83.
20. Brucan, Silvio, (1974). "*La disolución del poder. Sociología de la relaciones internacionales y políticas*", Siglo XXI editores, Argentina, pp. 352.
21. Camou, Antonio, (1995). *"Gobernabilidad y democracia*", Instituto Federal Electoral (IFE), México.
22. Cardeñosa, Bruno (2007). *"El Gobierno Invisible"*. Think Tank, los hilos que manejan el mundo. Editorial Espejo de la Tinta, Madrid, España
23. Castells, Manuel, (1999). *"¿El Estado imponente?"*, Alianza Editorial, España, páginas 271-339.
24. Criminal Inteligence Servicie Canadá (CISC). Integrated treatassessment Methodology ver 1.0 Ontario, Canadá (2007) (Págs. 17 y 18) gráfico. (29 pág.).
25. Durhan, William, (1988). *"Escasez y sobrevivencia en Centroamérica (Orígenes ecológicos de la guerra del fútbol)",* UCA Editores, El Salvador.
26. Ewen, Stuart (1991). *"Todas la imágenes del consumismo. La política del estilo en la política contemporánea".* CONACULTA & Grijalbo, Colección Los Noventa, págs. 49-54 y 185-189.
27. Farías, R. (1989). *"Inteligencia Estratégica. Herramienta Clave para la Decisión"*. Talleres Instituto de Geografía Militar, Santiago, Chile.
28. FUNDAUNGO y FLACSO-Programa El Salvador (2007). *"La polarización política en El Salvador"*. FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador.
29. Grima Terré, Joan David y Terra Millán, Joaquín (1991). *"Análisis y formulación de estrategia empresarial"*, Editorial Hispano Europea, España, 1991. 3ª ed. página 23.

30. Hardin, G. (1974) *"Living on a lifeboat"* Bioscience 24 (10): 561-568.
31. Hutington, Samuel et al (1975). *"The Crisis of Democracy"*. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. Published New York University Press.
32. Ignatieff, Michael (1999). *"Guerra virtual: Más allá de Kosovo"* Paidós, Historia contemporánea, Barcelona, España.
33. Kehoane, Robert & Joseph Nye (1988). *"Poder e interdependencia: La política mundial en transición"*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina.
34. Kennedy, Paul (1998). *"Hacia el siglo XXI"* Plaza & Janes, tribuna 4ª. Ed. España.
35. Klitgaard, Robert (1994). *"Controlando la corrupción"*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
36. Laporta, Francisco J. (1997). *"La corrupción política"*, Alianza Editorial, España.
37. Lacroix, J. comp. (1970). *"Los hombres ante el fracaso"*, ediciones Herder, España.
38. Lima, Blanca, (2001). *"La evolución de la gestión pública: La nueva gestión pública",* editorial Prentice Hall, Estados Unidos, páginas 3-34.
39. Logan, Samuel (2012). *"Más allá de 2012"* Southern Pulse, Estados Unidos.
40. Logan, Samuel (2012). *"Monterrey street gangs"* Sothern Pulse, Estados Unidos.
41. McLuhan, Marshall & Bruce E. Powers (1993). *"La Aldea Global"* Editorial Gedisa S.A., España.
42. Mattelart, Armand, (2002). *"La post-televisión"*, editorial ICARIA, España.
43. Meyrink, Gustav (2006). *"El Golem"* Editorial Lectorum, Segunda reimpresión, México.
44. Nagle, John D. (1979). "Sistema y sucesión. 1ª. Ed. En castellano, México Pág. 11-27.
45. Omahe, Keinichi (2005). *"El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en mundo sin fronteras"*. Grupo Editorial Norma, Colombia.
46. Opuhls, W. (1977). "Ecology and the politics of scarcity" San Francisco California.
47. Panebianco, Angelo (1993). *"Modelo de partidos"*. Alianza Editorial Edición Mejicana.
48. Ramos, Carles (2002). *"Teoría de la organización y administración pública"*, Editorial Tecnos, España, páginas 102-239.
49. Rodríguez, Cynthia (2010). *"Contacto en Italia. Los Zetas y el narcotráfico en Europa"*, Editorial Debates.
50. Sartori, Geovani, (1998).*"La sociedad teledirigida",* editorial, España.
51. Saviano, Roberto (2012). *"Gomorra"* Editorial Labutxaca, Barcelona, España
52. Sodupe, Kepa (1992). *"El Estado actual se las relaciones internacionales como ciencia social: ¿crisis o pluralismo paradigmático?,* editorial Mimeo, España, páginas 165-213 y 195-197.
53. Schmitter, Philipe y Gerhard Lehbruch, (1992). *"Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*", Alianza Editorial, México, página 17.
54. IUHEID, (2011). *"Small arms survey. States of security"*, Small Arms Survey, Ginebra, Suiza.
55. Tussie, Diana y Deciancio, Melisa, (2011). *"La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia?"*, en *Repensar América Latina,* vol. 1, FLACSO/UNESCO, Montevideo Uruguay, páginas 93-116.
56. Wallace, Bruce & Adrian M. Srb. (1967). *"Adaptación"* 1a. ed. En español, México; págs. 6-30.
57. Weffort, Francisco (1993). "Cuál democracia" FLACSO, San José, Costa Rica.
58. Wright, Ch. R. (1988). *"Comunicación de masas"*. 2ª. reimpresión, México; págs.48-57.

Revistas

1. Athortua, Adolfo y Rojas, Diana (2008). "*El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos"* Historia y Espacio, Colombia No. 31 julio-diciembre.
2. Bartolomé, Mariano César (2008). *"Las guerras asimétricas y de carta generación dentro del pensamiento venezolano en materia de seguridad y defensa"*. Revista Military Review, Edición Hispanoamericana, Tomo LXXXVIII, enero-febrero, No. 1.
3. Barrios, Carlos Rolando (2010). *"Canal cuatro el favorito de los salvadoreños"*, Revista Enlaces año III, No. 16 / nov. pp. 16-19.
4. Durham, W. (1976). "Resource competition and human agression; part 1 Review Primitive War. Quarterly

Review of Biology: 385-415.
5. Ellacuría, Ignacio (1981). "¿Solución *política o solución militar para El Salvador"*, ECA, año XXXVI, 390-391, abril-mayo págs. 295-334.
6. Frydman, Felipe (1999). *"De los Consensos a la Crisis"*, Revista Latinoamericana de Estudios Internacionales, Archivos Presentes, Año 4, No. 16; abril-mayo-junio. Buenos Aires, Argentina.
7. Garriet, Geoffrey, (2005). *"El punto medio faltante de la globalización",* en *Foreing Affairss* en español, México, vol. 5, número 1, enero-marzo, páginas 99-109.
8. Haas, Richard, (2008). *"La era de la no polaridad"*, en *Foreing Affairss* en español, México, 8 de septiembre.
9. Kowles, Gordon James (2008). *"Análisis de amenazas: Crimen organizado y narcoterrorismo en el norte de México"*, Revista Military Review, Edición Hispanoamericana, Tomo LXXXVIII, mayo-junio, No. 3 págs. 11-23.
10. Lindo Fuentes, Héctor (1980). *"La existencia de los ejidos y la eficiencia económica"* Revista Estudios Centroamericanos (ECA) año XXXV, páginas 1135-1143.
11. Meigs, C., Montgomery (2003). *"Pensamiento no convencional acerca de la guerra asimétrica"*, Revista Military Review, Edición Hispanoamericana, Vol. LXXXIII, septiembre-octubre, No. 5.
12. Mollmann, Marianne (2008). *"Violación en tiempos de guerra"*, Política Exterior, No. 123 mayo –junio páginas 173-181.
13. Morales Peña, Juan Carlos (2004). *"El fenómeno de la reconversión empresarial en el marco del libre comercio"*. Revista Realidad y Reflexión, Año 4, No. 11, segundo cuatrimestre, San Salvador, El Salvador.
14. Morales Peña, Juan Carlos (2005). *"La Corrupción Política: Una aproximación al caso mexicano"*. Revista Realidad y Reflexión, Año 5, N. 13, primer cuatrimestre, San Salvador, El Salvador.
15. Tucker, David (2000). *"Los combatientes bárbaros: amenazas emergentes",* en *Military Review Hispan-american*, Estados Unidos, número 2, marzo-abril.
16. Thies, Jochen (2007). *"La crisis del asesoramiento político",* Política Exterior, número 115 enero/febrero.
17. Ravenhill, J. (1990). *"The north-south balance of power"*. International Affairs, vol. 66, No. 4 págs. 745-746.
18. Revista Estudios Centroamericanos (1976). *"A sus órdenes mi capital"*, págs. 637-643.
19. Villepin, Dominique (2003). *"Nuevo espíritu de la frontera",* en *Foreing Affairss* en español, México, octubre-diciembre, vol. 3, número 4, páginas 22-35.

Periódicos y páginas web

1. Arauz, Sergio; Martínez, Oscar y Lemus, Efren (2011). *"El cártel de Texis"* Periódico Digital El Faro, 16 de mayo.
2. Cáceres, Carlos y ESEN (1993). *"Los desafíos de los años noventa", La prensa Gráfica* Panaroma Económico, El Salvador, lunes 28 de junio 1993, 8.
3. Carcach, Carlos (2011). *"Las estadísticas del gobierno no existen"*, en la Prensa Gráfica 17 de septiembre páginas 4-5.
4. Cruz, Miguel (2005). *"Algunos mitos sobre la violencia en el país"* El Diario de Hoy, página 28.
5. Cruz, José Miguel (2007). *"Vencedores de guerra contra las maras"* Opinión El Diario de Hoy, 15 de marzo.
6. Escobar Galindo, David (2009). *"¿'Estado fallido o Estado insuficiente'?"* 21 de febrero.
7. Escobar Galindo, David, (2012). *"Las tareas pendientes de la Paz",* La Prensa Gráfica, Opinión, El Salvador, sábado 21 de enero, página 28.
8. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2011). *"Todas las Muertes del Cranky"* Periódico Digital El Faro, 13 de octubre.
9. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2012). *"Narco hecho en Centroamérica"* Periódico Digital El Faro, 27 de febrero.
10. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2011). *"El juego del parque Libertad"* Periódico Digital El Faro, 17 de octubre.
11. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2011). *"El imperio de Lin"* Periódico Digital El Faro, 20 de octubre.
12. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2011). *"La revolución en Mariona"* Periódico Digital El Faro, 25 de octubre.
13. Martínez, Carlos y Sanz, José Luis (2011). *"El Viejo Lin: La pandilla está hecha mierda por falta de visión política"*, Periódico Digital El Faro, 27 de octubre.
14. Morales Peña, Juan (2008). *"Dictadura del capital ilícito y narco Estado en Colombia"* Periódico Académico Nuevo

Enfoque, segunda quincena de abril, época II, año VII, No. 29, pág. 15.
15. Serrano, Francisco, (2012). *"A médicos, nutricionista y políticos"* La Prensa Gráfica, Opinión, Domingo 10 de junio de 2012.
16. Trotti, Ricardo, (2012). *"SOPA, PIPA y policía digital",* La Prensa Gráfica, Opinión, El Salvador, sábado 21 de enero, página 30.
17. Villalobos, Joaquín, (2012). *"¿Cuál paz?", La Prensa Gráfica,* Opinión, El Salvador, sábado 28 de enero, página 32.
18. Villalobos, Joaquín (2005). ¿"Esta retornando el militarismo? El Diario de Hoy, El Salvador, 11 de mayo de 2005, página 28.
19. Diario Colatino, (2011). *"Cáncer del narcotráfico sigue extendiéndose en América Latina",* Internacionales, El Salvador, jueves 3 de marzo, página 11.
20. Diario Colatino, (2011). *"Técnicas de manipulación", El Salvador*, lunes 16 de mayo, página 24.
21. Diario Colatino, (2012). *"América latina sin recursos contra narcotráfico",* Internacionales, El Salvador, viernes 9 de marzo, página 12.
22. Diario Colatino, (2012)."*Ministro Munguía Payés confirma existencia de grupos de exterminio",* Nacionales, El Salvador, 25 de junio.
23. Diario CoLatino (2012). *"Los problemas de delincuencia no solo son de maras"*, lunes 25 de junio de 2012 nacionales, Página 17.
24. Diario el Mundo (2011). *"El Salvador es el país más peligroso del mundo"* viernes 28 de octubre, pág. 16.
25. Diario El Mundo (2011). *"Granadas en manos de narcos mejicanos eran de El Salvador",* 24 de febrero.
26. Diario Digital El País (2011) *"El Salvador: tantos homicidios como en la guerra civil"*, 10 de octubre.
27. El Diario de Hoy (2007). "Matan a tres diputados de ARENA en Guatemala" 20 de febrero, pág. 18.
28. El Diario de Hoy (2007). *"Estaban entre mejores investigadores enemigo tomó élite"* 23 de febrero, pág. 6.
29. El Diario de Hoy (2007). "La historia que cambio en 15 minutos" 23 de febrero, pág. 8 -12.
30. El Diario de Hoy (2007). *"Por clima de inseguridad diputados impulsarán cambio sede Parlacen"* 23 de febrero, pág. 14.
31. El Diario de Hoy (2007). "Caen policías" 23 de febrero, pág. 2-4.
32. El Diario de Hoy (2007). *"Múltiple crimen pudo ser ajuste de maras"* 26 de febrero, pág. 8.
33. El Diario de Hoy (2007). *"Los mataron comando entró y asesino a policías en penal"* 26 de febrero, pág. 2.
34. El Diario de Hoy (2007). *"Lo que el juez sabe del caso. Crónica de la investigación judicializada"* 26 de febrero, pág. 6.
35. El Diario de Hoy (2007). *"Expulsar a los malos policías apoyan depurar PNC Guatemala"* 26 de febrero, pág. 4.
36. El Diario de Hoy (2007). *"Guatemala hace poco contra el narcotráfico reprobados"* 2 de marzo, pág. 2-3.
37. El Diario de Hoy (2007). *"Allanamientos fiscalía busca evidencia en DINC"* 2 de marzo, pág. 6.
38. El Diario de Hoy (2007). "Por caso policías Soto acusa a custodios por muertes" 2 de marzo, pág. 8.
39. El Diario de Hoy (2007). *"Saca pide 'serenidad' en la investigación ARENA teme cambio en testimonio de policía"* 2 de marzo, pág. 10.
40. *El Diario de Hoy (2007). "Saldo de masacres en ese país Guatemala sin atraer"* 2 de marzo, pág. 12.
41. El Diario de Hoy (2007) *"No le rebajan la pena a Eliú"* 2 de marzo, pág. 18.
42. El Diario de Hoy (2007) .*"Reo escapa de celda judicial"* 2 de marzo, pág. 20.
43. El Diario de Hoy (2007). *"País abrirá proceso propio"* 13 de marzo, pág. 10.
44. El Diario de Hoy (2007). *"Tensa interpelación a Vielmann"* 14 de marzo, pág. 14.
45. El Diario de Hoy (2007). *"PNC Guatemala, en laberinto"* 16 de marzo, pág. 18.
46. El Diario de Hoy (2010). *"Investigan a ex capitán ligados a los Zetas y pandillas"*, 11 de octubre.
47. El Diario de Hoy, (2012). *"El grupo Anonymus planea atacar páginas web del gobierno ruso*", sábado 5 de mayo, Tendencias, El Salvador, página 72.
48. El Diario de Hoy, (2012). *"Salvadoreño Zeta era mecánico en Chalchuapa"*, Nacionales, El Salvador, domingo 13 de mayo, página 5.
49. La Prensa Gráfica, (2011). *"Impuesto a seguridad debe incluir incentivos y confianza, dice Uribe",* Nación: política, El Salvador, 31 de agosto, páginas 16 y 17.
50. El Diario de Hoy, (2011). *"El Salvador es el país más peligroso del mundo"*,

Nacional, El Salvador, 28 de octubre, página 16. 51. El Diario de Hoy, (2012). *"Economía estancada por corrupción y baja educación"*, Negocios, El Salvador, sábado 10 de marzo, páginas 39-40.
52. El Diario de Hoy, (2012). *"El latinoamericano trabaja muy poco con las manos, y menos con el pensamiento"*, Negocios, sábado 10 de marzo de 2012, página 42.
53. El Diario de Hoy, (2012). *"Macabro hallazgo de cadáveres en México",* Nacional, El Salvador, sábado 5 de mayo, página 39.
54. El Diario de Hoy, (2012). *"Militares ocupan barrios peligrosos en Tegucigalpa"*, Internacional, El Salvador, sábado 5 de mayo, página 44.
55. El Diario de Hoy, *"FMI pide a Nicaragua más empleo formal",* Negocios, El Salvador, sábado 5 de mayo, página 53.
56. El Diario de Hoy, *"OIT: Empleo en EEUU débil por falta de inversiones",* Negocios, El Salvador, sábado 5 de mayo, página 5.
57. El Diario de Hoy (2011). *"Hallan decapitado a policía en Colón"*, 24 de junio
58. El Diario de Hoy (2011). *"Pandillas planean arreciar desmanes"*, 18 de noviembre.
59. El Diario de Hoy (2010). *"Guerra de Calderón al narco es fallida"*, 31 de agosto página 2-3.
60. La Prensa Gráfica, (1993). *"Locutor de televisión Dan Rather critica los noticieros televisivos"*, Sociales, El Salvador, Martes 5 de octubre, página 42.
61. La Prensa Gráfica, (2007). *"Guardan juicio por asesinato de diputados"*, 27 de febrero, pág. 2.
62. La Prensa Gráfica, (2007). *"Arrestan a personal del penal El Boquerón"*, 27 de febrero, pág. 4.
63. La Prensa Gráfica, (2007). *"El Boquerón de inseguro y hermético"*, 27 de febrero, pág. 6.
64. La Prensa Gráfica, (2007). *"El Salvador pide cuentas del caso"*, 27 de febrero, pág. 8.
65. La Prensa Gráfica, (2007), *"solicitan a Guatemala reunión urgente"*, 27 de febrero, pág. 9
66. La Prensa Gráfica, (2007). *"Hay otros casos y por eso los asesinaron"*, 27 de febrero, pág. 10.
67. La Prensa Gráfica, (2007). *"Denuncian asalto hecho por policías en Guatemala"*, 27 de febrero, pág. 14.
68. *La Prensa Gráfica, (2007). "Testigos y llamadas implican a policía en crimen de diputados"*, 2 de marzo, pág. 2.
69. La Prensa Gráfica, (2007). *"Policía asesinado adiestrado en ANSP"*, 2 de marzo, pág. 3.
70. La Prensa Gráfica, (2007). *"Movieron a policías sin orden del juez",* 2 de marzo, pág. 6.
71. La Prensa Gráfica, (2007). *"Ramírez recibió honores como héroe de la PNC"*, 2 de marzo, pág. 8.
72. La Prensa Gráfica, (2007). *"Un asalto a 100 por hora",* 2 de marzo, pág. 10.
73. La Prensa Gráfica, (2007). *"A punto de morir en un país ajeno",* 2 de marzo, pág. 10.
74. La Prensa Gráfica, (2007). *"La PNC, en el blanco de las críticas",* 5 de marzo, pág. 2-4.
75. La Prensa Gráfica, (2007). *"Se oscurece el futuro político del oficialismo",* 5 de marzo, pág. 3.
76. La Prensa Gráfica, (2007). *"Robo de vehículos, un problema constante",* 5 de marzo, pág. 22.
77. La Prensa Gráfica, (2007). *"Ávila dice hay 2 involucrados más",* 12 de marzo, pág. 10.
78. La Prensa Gráfica, (2007). *"Más oscuridad en el crimen de Guatemala",* 12 de marzo, pág. 20.
79. La Prensa Gráfica, (2007). *"Negocian con policía por crimen diputados",* 13 de marzo, pág. 9.
80. La Prensa Gráfica, (2007). *"EUA pide aclarar crimen de diputados",* 13 de marzo, pág. 3.
81. La Prensa Gráfica, (2007). *"Restringen salida de dos más por caso diputados",* 14 de marzo, pág. 14.
82. La Prensa Gráfica, (2007). *"Congreso cuestiona a Vielman por crímenes",* 14 de marzo, pág. 16.
83. La Prensa Gráfica, (2007), *"Fusil de policías fue usado en homicidio",* 15 de marzo, pág. 4.
84. La Prensa Gráfica, (2007). *"Lento avance a casi un mes del asesinato de diputados",* 15 de marzo, pág. 10.
85. La Prensa Gráfica, (2007). *"A los autores intelectuales no se ha investigado",* 15 de marzo, pág. 3.
86. La Prensa Gráfica, (2012). *"Banca de Desarrollo inicio con 320 millones"*, Economía, El Salvador, sábado 21 de enero, página 34.

87. La Prensa Gráfica, (2012). "*FONDEPRO ofrece $3 millones para MIPYMES*", Economía, El Salvador, sábado 21 de enero, página 32.
88. La Prensa Gráfica, (2012). "*La evolución no determina si un juez es excelente",* entrevista a Margarita Romagoza de López, El Salvador, miércoles 31 de agosto, página 30.
89. La Prensa Gráfica, (2012). "*La idea es que en El Salvador no haya pandillas",* sección, El Salvador, sábado 16 de junio, páginas 12 y 13.
90. La Prensa Gráfica, (2012). *"Lo que toca el narcotráfico lo transforma, las pandillas no van a ser la excepción"*, entrevista en línea a Hugo Acero Velásquez, El Salvador, sábado 16 de junio, página 53.
91. La Prensa Gráfica (2009). *"Centroamérica vive guerra civil no declarada "*, 25 de junio.
92. La Prensa Gráfica (2011). "*Los Zetas un ejército criminal*", domingo 26 de junio página 40.
93. La Prensa Gráfica Autor (2012). *"La base del problema en educación y presupuesto",* entrevista con Oscar Picardo, El Salvador, página 34 página web:
94. La Prensa Gráfica (2011). "*Funes: Hay infiltración en el ejército y policía*", 23 de junio, página X
95. La Prensa Gráfica (2011). "*Bajo investigación nueve policías ligados a los Zetas*", 24 de enero.
96. La Prensa Gráfica (2011). "*DAN separa a 35 agentes por pérdida de confianza "*, 16 de febrero.
97. La Prensa Gráfica (2011). "*Pandilleros ordena atacar a PNC y ejército*", 5 de marzo.
98. La Prensa Gráfica (2011). "*Seis militares a juicio por hurto de 1,812 granadas*", 28 de mayo.
99. La Prensa Gráfica (2011). "*Granadas robadas iban para los Zetas*", 24 de junio.
100. La Prensa Gráfica (2011). "*FGR investiga desaparición de 8,000 granadas*", 15 de noviembre.
101. La Prensa Gráfica (2011). "*Corte procesa a mil abogador por soborno y fraude*", 25 de febrero.
102. La Prensa Gráfica (2011). "*El Salvador con gasto más alto por violencia*", 17 de septiembre páginas 2-3.
103. La Prensa Gráfica (2012). "*137 víctimas en las 41 masacres de 2011*", 3 de enero.
104. La Prensa Gráfica (2012). "*El peligro de los migrantes al cruzar México*", Domingo 28 de enero página 24.
105. The Wall Street Journal (2008). "*Dos visiones opuestas del mundo",* en La Prensa Gráfica, El Salvador.
106. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino martes 6 de octubre, página 10.
107. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino miércoles 7 de octubre, página 10.
108. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino viernes 9 de octubre, página 18.
109. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino martes 13 de octubre, página 7.
110. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino jueves 15 de octubre, página 14.
111. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino martes 16 de octubre, página 19.
112. Klitgaard, Robert (1992). *"Los cazadores del dinero mal habido: Cuándo y cómo conformar una agencia anticorrupción"* Diario Latino martes 20 de octubre, página 17.
113. Ramírez Murcia, Leonardo (2010). *"Criminalidad organizada radica o tiene expresión en los grupos de poder"*. Entrevista Diario CoLatino, viernes 5 de marzo.
114. Rogel Zepeda, Martín (2012). *"Homicidios son un distractor de la narcoactividad dice juez de instrucción"* Entrevista, Diario CoLatino martes 6 de marzo.

Direcciones electrónicas

1. A tres años del asesinato de tres diputados salvadoreños en Guatemala, el casi sigue sin ir a juicio (2010). http://noticias.com.gt/nacionales/20100220-a-tres-

anos-del-asesinato-de-tres-diputados-salvadorenos-en-guatemala-el-casi-sigue-sin-ir-a-juicio.html
2. Asesinan a tres diputados salvadoreños al Parlacen (2007). http://www.elperiodico.com.gt/es/20070220/actualidad/36969/
3. Autor, (2011). *"Cría Kaibiles y te crecerán los Zetas"*, El país, España, 20 de mayo de 2011, página web: http:www.plazapublica.com.gt fecha de consulta mayo de 2012.
4. Autor, (año), *"Carta abierta al Presidente de Guatemala Oscar Berger Perdomo"*, 27 de marzo de 2007, página web: www.derechos.org/nizkor/ guatemala/doc/figueroa1.htm fecha de consulta: mayo de 2012.
5. Autor, (año),*"Las mozos activan una unidad especial contra las bandas callejeras en Catalunya"*, periódico, sección, España, Recaddión /Europa Press http://www.tribunalatina.com fecha de consulta mayo de 2012
6. (2012),*"Carta del Padre Antonio Rodríguez a los nuevos ministros de Justicia y seguridad Pública"*, periódico, sección, etc. http://netorivas.net fecha de consulta mayo de 2012
7. Condenan a ocho implicados en muerte de diputados salvadoreños (2010). Justicia http://prensalibre.com/noticias/justicia/Condenan-anos-implicados-caso-Parlacen_0_382162025.html Consultada en mayo de 2012
8. *"Centroamérica quita recursos de la educación para luchar contra el narcotráfico"*, entrevista a Juan Daniel, Alemán / Secretario General del Sistema Centro Americano, El País, España, 18 de mayo de 2011 www.elpais.com/articulo/internacional/centroamerica/quitarecurso/educacion/luchar/narcotrafico/elpequintlat/20110518elpepuint_8/tec fecha de consulta 20 de noviembre de 2011
9. Comienza recepción de pruebas por asesinato de diputados al Parlacen (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Comienza-recepcion-asesinato-diputados-Parlacen_0_305369667.html
10. Condenan a *"Manolo"* Castillo a 203 años de prisión http://www.elperiodico.com.gt/es//pais/184708
11. Constitución de la República de El Salvador (1983) http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/por-materia-y-submateria consultada Junio de 2012
12. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos http://www.unodc.org/documents/treaties/ UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf consultada el 8 de mayo de 2012.
13. D'Aubuisson declara en juicio por crimen de diputados del Parlacen (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/DAubuisson-declara-juicio-diputados-Parlacen_0_360564160.html
14. El Faro digital, (2011). *"La muerte de Pen Pen"*, Sala Negra, El Salvador, http://salanegra.elfaro.net/es/201106/cronicas/4458/.
15. El Faro digital, (2012), *"Entrevista a José Miguel Cruz"*, Sala Negra, El Salvador, 15 de abril, página web: http://www.salanegra.elfaro.net /es/20120/entrevista / 8308/ pág. 12 fecha de consulta: Junio de 2012.
16. El Faro digital (2012). *"100 días de tregua, cien días con ocho asesinatos mensos"*, Editorial, El Salvador, página web: http://www.elfaro.net / es/201206/noticias/8842 fecha de consulta: junio de 2012
17. Entrevista del medio televisivo Globo en Brasil al Capo Marcola http://www.americalatinaunida.wordpress.com/2010/12/06/brasil-entrevista-del-medio-televisivo-globo-en-brasil-al-capo-%E2%80%9Cmarcola%E2%80%9D/ Fecha de consulta mayo de 2012.
18. Fernández, J. (2008) *"Crimen organizado"* en http://noticias.juridicas.com/articulos/55.Derecho%20penal/200810-98765412359874.html consultado en marzo de 2012.
19. Fiscal Marroquín descarta robo en asesinato de diputados (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Fiscal-guatemalteco-asesinato-diputados-salvadorenos_0_373162889.html consultada en mayo de 2012.
20. Fundation for Peace, (2012), *"A quick guide to the indicators" (Ranking de Estados Fallidos)*, página web: www.fundforpeace.org/web/index/php fecha de consulta: Julio de 2012.
21. Hernández P., Juan, (2007), *"El crimen organizado está enquistado en el poder*

público", en *Envío*, Nicaragua, núm. 303, artículo 3568, página web: www.envio.org.ni Fecha de consulta: Junio de 2012.

22. Inicia el juicio por muerte de diputados salvadoreños al Parlacen (2010) Nacionales http://prensalibre.com/noticias/Comienza-juicio-caso-Parlacen_0_358164208.html consultada en mayo de 2012.
23. Martínez, Carlos y Sanz, José, (2012), *"Para que haya una solución definitiva, el gobierno tiene que sentarse a negociar con las pandillas, entrevista a Raúl Mijango"*, El Faro digital, Sala Negra, El Salvador, página web: http://www.salanegra.elfaro.net/es/201206/entrevista/8921/ (25.06.12).
24. Martínez, Carlos y José Luis, Sanz (2012)"El primero para que haya una solución definitiva, el gobierno tiene que sentarse a negociar con las pandillas" entrevista con Raúl Mijango, en http://www.sala negra.elfaro.net/es/ 201206/entrevistas/8921/ consultada en junio de 2012.
25. Marroquín Parduci, Amparo (2012) *"Las pandillas se han vuelto los nuevos proveedores de económicos de la comunidad"* en http://www.salanegra.elfaro.net/es/201204/entrevistas/8308/ consultada en junio de 2012.
26. Mérida Initiative. Program Description Reference Document. Mexican Security Cooperation Plan, en http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf consultada el 10 de mayo de 2012.
27. Piden ayuda al FBI para esclarecer muerte de diputados salvadoreños (2007) http://www.elperiodico.com.gt/es/20070222/actualidad/37033/
28. Presentan armas utilizadas en muertes de tres diputados al Parlacen (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Presentan-armas-crimen-diputados-Parlacen_0_370163189.html
29. Por decidir en caso Parlacen (2007) http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/79046-por-decidir-en-caso-parlacen
30. Revelan que móvil del asesinato de diputados salvadoreños podría deberse al robo de 5 millones de dólares (2010) http://noticias.com.gt/nacionales/20101115-revelan-que-movil-del-asesinato-de-diputados-salvadorenos-podria-deberse-al-robo-de-5-millones-de-dolares.html consultada mayo de 2012.
31. Testigo protegido señala a ex diputado Medrano en caso Parlacen (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Testigo-protegido-Medrano-diputados-Parlacen_0_373762856.html consultada mayo de 2012.
32. Tribunal delibera sobre caso Parlacen; implicados esperan sentencia (2010) Justicia http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Comienza-deliberacion-Parlacen-sentencia-implicados_0_382162003.html
33. www.transparency.org consultada el 20 de junio de 2012.
34. www.transparenciafiscal.gob/portal/page/portal/page/portal/ptf/presupuestos_publicos/presupuestosvotados consultada el 20 de junio de 2012
35. Unidad de Víctor Soto mató a diputados salvadoreños al Parlacen (2010) http://www.prensalibre.com/noticias/Unidad-Soto-mato-diputados_0_370163018.html consultada mayo de 2012.
36. Villalobos, Joaquín (2010) *"Doce mitos de la guerra contra el narco" en Nexos* http://www.nexos.com.mx 01/01/2010 Fecha de consulta Mayo de 2012.
37. http://www.fundforpeace.org consultada Mayo de 2012
38. http://www.semanario-alternativas.info/archivos/2009/septiembre/85---18.09.2009/internacionales/latinoamerica.html Fecha de consulta Mayo de 2012
39. http://www.semanario-alternativas.info/archivos/2009/septiembre/85---18.09.2009/interncaionales/paginas_%20internacional/latinoamerica/sky%20Storm.html Fecha de consulta Mayo de 2012
40. http://orhpositivo.wordpress.com/2009/09/12/un-videojuego-para-invadir-a-venezuela-desde-colombia-las-transnacionales-del-entretenimiento-siguen-preparando-el terreno · para la-guerra/ Fecha de consulta Junio de 2012.

Conferencias

1. Habermas, Jürgen (2006). *"Nuestro breve siglo las continuidades poderosas"*.

Ensayo presentado en la Universidad de Magdeburgo.
2. Seabra, Rogerio (2012). *"La experiencia de la UPP de Río de Janeiro", Conferencia 13 de junio,* Auditorio de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, El Salvador.
3. Martínez, Hugo Roger (2012). *"Migraciones, políticas públicas y voto en el exterior: Compromisos y desafíos"* II Diálogo Regional 2012: Migración, desarrollo y derechos humanos, 26 de junio.
4. Mijango, Raúl (2012). *"Conferencia*: *Pandillas y seguridad en El Salvador",* Universidad Francisco Gavidia, jueves 17 de mayo, San Salvador, El Salvador.
5. Morales Peña, Juan Carlos (2009). *"Desafíos estratégicos para El Salvador"*. Conferencia en el mes de mayo, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador.
6. Moreno, Douglas (2012). *"Conferencia: seguridad regional y migración",* II Diálogo Regional 2012: Migración, desarrollo y derechos humanos, 26 de junio.
7. Resendiz, Leandro (2009). *"La iniciativa Mérida y la política de seguridad del Estado mexicano"*. Conferencia, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador.

Leyes

1. *"Ley de la Defensa Nacional"*. El Salvador Diario Oficial No. 184, Tomo No. 357, publicado 3 de octubre de 2002.
2. Ley de Salarios y Presupuesto 2007 Tomo # 373 Viernes 22 de Diciembre 2006 N° 240.
3. Ley de Salarios y presupuesto 2008 Tomo # 377 Viernes 21 de Diciembre 2007 N° 239.
4. Ley de Salarios y presupuesto 2009 Tomo # 381 Martes 23 de Diciembre 2008 N° 242.
5. Ley de Salarios y presupuesto 2010 Tomo # 385 Viernes 11 de Diciembre 2009 N° 233.
6. Ley de Salarios y presupuesto 2011 Tomo # 389 Miércoles 8 de Diciembre de 2010 N° 230.
7. Ley de Salarios y presupuestos 2012 Tomo # 393 Viernes 16 de Diciembre de 2011 N° 236.
8. Ley de proscripción de maras, pandillas agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal Diario Oficial No. 169, Tomo No. 388, publicado 10 de septiembre de 2010.
9. Reforma a la Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública. Decreto Legislativo 725, Diario Oficial 102, Tomo 391 publicado el 2 de junio de 2011.

Entrevistas

1. Entrevista a ex jefe de Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada Salvadoreña, octubre de 2007.
2. Entrevista a persona conocedora del caso del líder pandillero Abril 2012.

Otras fuentes consultadas

1. FUNDESA (2009). Boletín, julio.
2. Discurso ante la junta de gobernadores (James D. Wolfenson) presidente grupo del Banco Mundial) Washington DC, 28 de septiembre de 1999.

Editoriales de radio

1. Marroquín, William *"Cuestión de élites"* Editorial, Radio YSUCA 16/06/2011.
2. Ramírez Ayala, Carlos "Pobre Meritocracia", Editorial, Radio YSUCA 16/06/2011.

Films y documentales

1. Nat Geo (2005) *"La nueva mafia"* Documental Canal 55, 46" 32.
2. NatGeo (2012) *"La trata de blancas*", Documental Canal 62, 50.
3. CNN (1990) *"Desert Storm"*. Special report, 1"40'
4. Tele Sur (2008) *"Conspiración en Caracas"*, Documental 1.
5. Garrone, Matteo (2008) *"Gomorra"* 1*"35'*, Italia.
6. Fuchs, Alexandre; Samantha Belmont y Jeremy Fourteau (2007) "Hijos de la Guerra" 1"30', Reino Unido.

Otros recursos de consulta

1. Centro Penal de Máxima Seguridad Zacatecoluca (2004) "Segundo viaje de estudio al interior del país". XII Curso de Seguridad y Desarrollo, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, El Salvador.
2. Lee Anderson, John (2012). Entrevista televisiva en el canal 10, Televisión Cultural Educativa (TVCE) viernes 29 de junio.

3. Reuniones grupo de análisis marzo 22 y 29 de 2012.
4. Sancho, Eduardo (2004). *"La transformación de la sociedad local y la sociedad migratoria transnacional";* Reporte encuentro de sociólogos, Universidad de El Salvador.
5. UVEA (2012). *"Informe de la Unidad de Verificación de Antecedentes".* Correspondiente al período 2009-2012. Academia Nacional de Seguridad Pública.

Otros materiales de apoyo

1. Vogt, W. (1946). *"The population of El Salvador and its natural resources".* Washigton D.C.
2. Arene, Alberto (2011). *"Del entrampamiento perfecto a la transformación de El Salvador en la primera mitad del siglo XXI",* en *Revista Entorno*, El Salvador, número 47, páginas 21-40.
3. Couyoumdjian, Hernán, (2008). *"Los ocho campos de acción y la maniobra político-estratégica",* en *Revista Política y Estratégica*, Santiago de Chile, No. 89, pp. 23-30.
4. Gutiérrez, José Ricardo (2011). *"Prevalencia de alteraciones afectivas: depresión y ansiedad en la población salvadoreña",* en *Revista Entorno*, El Salvador, número 49, páginas 46-52.
5. UTEC (2011). *"Análisis de la seguridad pública en 2010",* en *Revista Entorno*, El Salvador, número 47, páginas 7-11.
6. UTEC (2011). *"Migración y Derechos Humanos",* en *Revista Entorno*, El Salvador, número 47, páginas 46-52.
7. Cabrera, Oscar Ovidio, (2011). *"La dinámica de las migraciones y la fuga de cerebros*: *una prospectiva centroamericana. Memoria sexta semana del migrante",* UTEC, 2011, 1ª. Ed. pp. 43-50.
8. *García*, *Juan José,* (2011). *" Gestión del Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior" Conferencia* en UTEC, *Memoria sexta semana del migrante*, El Salvador, páginas 23-28.
9. Orantes Salazar, Luis (2011). *"Factores de expulsión – atracción y redes familiares, como notificadores de emigración en adolescentes de Metapán. Memoria sexta semana del migrante "*, Revista Entorno No. 49, UTEC, 2011, páginas 81-90.
10. Universidad Tecnológica (2011). *"Memoria sexta semana del migrante",* UTEC, primera edición, El Salvador.
11. Zúniga, Elena, (2011).*"Oportunidades y retos de la migración internacional",* Fondo de Población de las Nacional Unidas, El Salvador, páginas 31-40.

ACADÉMICO INVITADO

* La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada: Policías, violencia y corrupción
Edgardo Buscaglia

La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada: Policías, Violencia y Corrupción*

Edgardo Buscaglia

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 275-282]

Resumen:

Este texto describe las condiciones contextuales y dimensiones organizativas mediante las cuales las estructuras criminales mexicanas han evolucionado para constituirse en complejas federaciones de base nacional y amplia presencia territorial. También explica cómo se ha producido la expansión de la delincuencia organizada desde México hacia más de 40 países en los cinco continentes.

Un aspecto que expone el texto y es de profunda preocupación, es el hecho de que en México solo se ha implementado el 46% de las medidas contenidas en la Convención de Palermo, y el 23% de las referidas a la Convención de Mérida. Por ello, se destaca el grado de ausencia en las políticas públicas mexicanas de los cuatro tipos de medidas operativas recogidas en ambos instrumentos jurídicos y que conciernen a: La coordinación interinstitucional, el combate y prevención de la corrupción, la cooperación legal internacional y la prevención social del delito, recursos y mecanismos que han sido exitosos en otros países como Colombia e Italia, donde se han implementado en más de un 97%.

Se presenta la tesis de la paradoja de la sanción penal: a mayor despliegue de fuerza pública y represión estatal, los grupos criminales han respondido con mayor corrupción y violencia. La fuerza que estos últimos han tenido ha sido posible debido a sus patrimonios intactos y escondidos en la economía legal. México ha sido el destinatario de nuevas inversiones criminales debido a sus condiciones de paraíso patrimonial, situación que ha coincidido con el fenómeno de la proliferación de agencias de protección de índole privada (paramilitarismo), recurso al que, ante la indefensión social, las y los ciudadanos han recurrido en forma creciente para suplir la ausencia estatal.

Palabras clave

Agencias de seguridad privada, paramilitarización, Estado débil, violencia organizada, corrupción, paradoja de sanción penal, políticas públicas, medidas operativas.

* Las ideas contenidas en este artículo han sido desarrolladas en el libro "Análisis Económico del Derecho" de Robert Cooter y Hugo Acciarri (editores), en el capítulo "Análisis Económico de los Sistemas Judiciales", que ha sido publicado por Thomson Reuter. 2012.

The Mexican Criminal Paradox: Police, Violence and Corruption

Edgardo Buscaglia

BIBLID [2225-5648 (2012), 2:1, 275-282]

Abstract

This paper describes the contextual conditions and organizational dimensions by which the Mexican criminal structures have evolved to become complex federations with a national base and extensive geographical presence. Also, it looks at the way organized crime has expanded from Mexico to more than forty countries on five continents. One issue of deep concern is the fact that Mexico has implemented only 46 percent of the measures contained in the Palermo Convention and 23 percent of those on the Merida Convention. Therefore, this highlights the degree of absence in Mexican public policy of the four types of measures listed in both operational and legal instruments concerning: coordination, combating and preventing corruption, international legal cooperation and social crime prevention. Resources and mechanisms have been successful in other countries such as Colombia and Italy where they have been implemented at more than 97 percent. The thesis presents the paradox of criminal punishment, in which to a larger deployment of police and state repression, criminal groups have responded with more corruption and violence, the strength of the latter is made possible by the fact that their assets lie untouched and hidden in the legal economy. Mexico has been the recipient of new criminal investments because of its heritage safe-haven conditions, a situation that has coincided with the phenomenon of paramilitarism, which given the social powerlessness of citizens, is increasingly a recourse to replace the state through private security providers.

Key Words

Paramilitarization, weak state, organized violence, corruption, paradox of criminal sanction, public policy, operative measures.

* The ideas contained in this article have been developed in the book *"The Economic Analysis of Law"* by Robert Cooter and Hugo Acciarri (editors), in the chapter *"Economic Analysis of Legal Systems,"* published by Thomson Reuter, 2012.

La creciente* y trágica "paramilitarización[1] de la violencia organizada" que México vive hoy, y que fue preanunciada hace ya años a través de diversos medios mexicanos y extranjeros (incluyendo a Esquire), representa otro síntoma de los también crecientes bolsones territoriales en donde el Estado mexicano ha demostrado, cada vez más, estar sistemáticamente incapacitado para proteger la vida humana y la propiedad privada y pública dentro de su territorio.

Los 22 tipos de delitos organizados que son enormemente redituables y que se pueden observar con mayor frecuencia en México (entre los cuales se incluye la trata y el tráfico de seres humanos, el secuestro, la extorsión, el fraude electrónico, el contrabando, la piratería, el tráfico de armas, y, entre los cuales, uno solo de éstos se tipifica como tráfico de estupefacientes), son cometidos por las principales organizaciones criminales mexicanas y del exterior. Estas organizaciones cuentan con estructuras criminales que incluyen porciones del Estado mexicano y porciones corrompidas de los Estados de otros países (limítrofes o no); empresas nacionales e internacionales legalmente constituidas en los sectores formales del Producto Interno Bruto (PIB); así como algunas organizaciones de la sociedad civil y alianzas con grupos criminales de otros 47 países de África, Asia, Latinoamérica, y Europa. Por lo tanto, a la delincuencia organizada nacional y transnacional mexicana se la debe describir en su dimensión real y amplia de delitos diversos, y como una estructura que incluye elementos del Estado y de la sociedad para que se pueda diseñar una estrategia de combate y prevención compatible con la complejidad criminológica que enfrentan México y la región.

La vasta red multinacional, conformada por los principales grupos criminales mexicanos que compiten en algunas regiones y mercados, y al mismo tiempo cooperan en otras regiones y en otros mercados (especialmente la referencia aquí es a la Confederación de Sinaloa, Golfo-Zetas, Tijuana, y Familia Michoacana), se ha venido expandiendo debido a la incapacidad política del Estado mexicano para imponer reglas punitivas y preventivas a grupos criminales que, hace décadas, se originaron en diversas regiones de México a través de mercados ilícitos simples y de relativo poco monto. Hoy los descendientes de estos grupos criminales se ubican entre las cinco más expandidas y más poderosas estructuras delincuenciales internacionales.

Vastos imperios patrimoniales en los sectores económicos legales emergen a través de los frecuentes 22 tipos de mercados ilícitos que existen hoy en México y que representan una situación muy redituable; de allí que estos grupos criminales están dispuestos a jugarse el todo por el todo, y por ende están también decididos a ejercer escalas y tipos de violencias cada vez mayores que desafían más y más al gobierno federal mexicano, a pesar de que éste destine cada vez mayores recursos humanos y financieros a su combate. Cabe preguntarse: ¿Qué es lo que ha fallado?, ¿cuáles estrategias han dado resultados significativos en otros países para combatir y prevenir con éxito a estos grupos criminales? y finalmente,

1. Paramilitarismo es el uso de grupos armados para "limpiar una región o ámbito socio-político" de grupos adversarios.

* Este artículo proporciona un resumen de las evaluaciones de campo de los sistemas judiciales y de inteligencia financiera de 107 jurisdicciones legales nacionales (llevadas a cabo entre 1993 y 2007) como parte de un proyecto académico internacional de campo dirigido por el autor. Se extienden reconocimientos a los 235 equipos focales de abogados y economistas de estos 107 países, por su contribución a la investigación.

¿por qué el Estado mexicano no ha aplicado hasta ahora estrategias exitosas, causando así que la sociedad esté condenada al flagelo de la violencia organizada desenfrenada que hoy se vive?

En un contexto en el que el cruce de fronteras físicas y el uso de tecnologías avanzadas han permitido no solo la globalización de las actividades económicas legales, sino también la expansión del "lado oscuro de las actividades ilegales globalizadas" –empresas criminales trafican seres humanos y una gran diversidad de bienes y servicios ilícitos–, ya se han delineado mecanismos internacionales legales y operativos para combatir y prevenir la expansión de grupos criminales transnacionales, a través de los Estados y de las sociedades civiles. El marco legal y operativo más acabado para la implementación de estas medidas es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). Estas dos Convenciones, lejos de ser solo instrumentos políticamente simbólicos, detallan una por una las mejores prácticas internacionales que han generado resultados exitosos en el combate y la prevención de los grupos criminales transnacionales y de la corrupción en los sectores público y privado de muchos países. Ambas Convenciones han sido firmadas y ratificadas por México y por la mayoría de los países del planeta, por lo tanto deberían haber sido ya implementadas por el simple hecho de poseer fuerza de ley en México. Sin embargo, la delincuencia organizada se ha expandido desde México hacia 47 países de África, Asia, Europa, y Latinoamérica, hecho que no sorprende después de saber que en el país solo se ha implementado el 46% de las medidas concretas contenidas en la Convención de Palermo, y el 23% de las contenidas en la Convención de Mérida. ¿Cuáles son las medidas ausentes del marco institucional y social mexicano, cuya ausencia explica el actual debacle de la inseguridad pública en México?

Los cuatro tipos de medidas operativas contenidas en ambas Convenciones y que hoy están ausentes de la implementación de las políticas públicas mexicanas son: (a) la coordinación interinstitucional de los eslabones legales/judiciales y de inteligencia operativa para que todos apunten al desmantelamiento patrimonial de empresas criminales y de empresas legales ligadas a organizaciones delictivas; (b) el combate y la prevención de la corrupción política al más alto nivel, incluyendo procesamientos judiciales por tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses y financiamiento ilegal de campañas electorales; (c) la cooperación y coordinación legal/judicial, nacional e internacional; y (d) la prevención social del delito en manos de la sociedad civil. Tal como señaló este autor en el pasado, estos cuatro tipos de medidas operan como "cuatro ruedas" que deben instalarse simultáneamente para que un país pueda "echar a andar" su sistema de combate y prevención de la delincuencia organizada.

Estos cuatro tipos de medidas, incluidas en ambas Convenciones, poseen una fuerte inspiración en la experiencia institucional de un número relativamente pequeño de países que han logrado éxitos relativos en el combate y prevención de la delincuencia organizada (como Alemania, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, y Reino Unido). Por ejemplo, ambas Convenciones promueven el uso de técnicas especiales de investigación[2], tales como entregas vigiladas, vigilancia

2. Convención de Palermo, Art. 20.2 y Art. 27 (b).

electrónica, programas de testigos protegidos o colaboradores, y el decomiso de bienes y recuperación de activos[3]; asimismo, incrementan las capacidades de los Estados miembros al ofrecer un marco de cooperación internacional mucho más rápido y predecible tanto en el plano judicial como en el legal, con el propósito de investigar, consignar, procesar, extraditar y recuperar patrimonios ligados a funcionarios nacionales e internacionales corruptos, y a personal del sector privado empresarial. Más aún, estas dos Convenciones contienen medidas preventivas[4] que le asignan un rol operativo a la sociedad civil, en las áreas de prevención de la corrupción y de la delincuencia organizada[5].

La evaluación de la implementación práctica de estas dos Convenciones nos indica que México está aún muy lejos de cumplir con los requisitos operativos y legales. Esta precaria situación contrasta con la de Colombia, donde hoy se implementa con éxito el 97 y el 100 % de las medidas concretas contenidas en estas Convenciones contra la delincuencia organizada y contra la corrupción, respectivamente. Es así como desde el 2002, en Colombia se ha venido experimentando un 273 % de disminución en las frecuencias promedio de 17 tipos de delitos organizados, sobre todo secuestros, extorsión, contrabando, tráfico de armas y otros tipos de delitos violentos de alto impacto.

¿Cuáles son las áreas en donde México ha fallado abismalmente por décadas, y en donde Colombia e Italia han gozado de un mayor éxito en la prevención y el combate a la delincuencia organizada? Respondiendo a esta pregunta, y continuando con la misma línea crítica que públicamente he vertido en los medios desde el 2006, se confirma que en México los cuatro tipos de medidas (cuatro ejes) contenidas en ambas Convenciones todavía no han sido instaladas como parte de las políticas públicas a nivel estatal, federal, o local. Por ejemplo, se observa en primer lugar que países como EE.UU., Francia, Italia y Colombia han logrado importantes avances en el combate y la prevención de la corrupción y delincuencia organizada (ambas, caras delincuenciales de una misma moneda) debido a la existencia y aplicación de un mucho mayor número de causas civiles y penales contra personas físicas y morales (empresas legales) que incluyeron consignaciones y sentencias condenatorias enfocadas principalmente en desmantelar la función productiva de las empresas criminales y sus vínculos patrimoniales con empresas legales (por ejemplo, en el sector de la construcción, el turismo, el agropecuario, el financiero, etc.) y con actores políticos, cuyas campañas electorales fueron financiadas por grupos criminales a través de empresas legales.

En segundo lugar, Colombia e Italia implementaron vastos programas de combate y prevención de la corrupción política al más alto nivel con resultados concretos, que le devolvieron la fe y la percepción ciudadana de legitimidad al Estado. Por ejemplo, en Colombia desde el 2002 se procesó judicialmente al 32% de sus legisladores nacionales, de todos los colores políticos, por vínculos a grupos criminales. Como consecuencia, al quitarles los pilares de protección política y patrimonial a los grupos criminales, estos países han experimentado caídas significativas en la frecuencia con que ocurren los 22 tipos de delitos organizados.

3. Ídem., Art. 12
4. Ídem., Art. 31.
5. Ídem., Art. 8 y Art. 9.

En tercer lugar, se observa que en aquellos países en donde los Estados y las asociaciones civiles (como las asociaciones de víctimas y las cámaras de comercio) han venido trabajando mano a mano, operativamente y con éxito en el ámbito educativo, laboral, de salud pública y de desarrollo social para disminuir el flujo de jóvenes hacia actividades criminales y para la prevención de lavado patrimonial, también han disminuido la frecuencia con que ocurren los delitos organizados. Basta el ejemplo de Italia, que ya cuenta con la Ley 196/06 que le ha permitido a muchas asociaciones civiles que, de la mano de gobiernos locales, reutilicen los bienes confiscados a la mafia con fines sociales.

En este sentido, observamos que el Estado y la sociedad civil mexicana están aún paralizados en este ámbito de colaboración operativa (un ámbito que supera al tradicional lobby o a los observatorios de violencia, en cuanto que estos pueden terminar absorbiendo los fondos públicos y tener un limitado impacto e incidencia como contraparte del poder público, o para proponer políticas capaces de ser implementadas). Finalmente, los órganos de inteligencia, sistemas de justicia civil/penal (policía, fiscalía, y jueces), y servicios penitenciarios deben actuar todos al unísono y sin cortocircuitos causados por conflictos de poder y ambiciones personales, como las que han venido tristemente ejemplificando en México la Secretaria de Seguridad Pública Federal en su constante pugna por ganarle espacios institucionales a la Procuraduría General de la República, y hasta a las mismas Fuerzas Armadas. En este sentido se puede afirmar que mientras más dividido esté el Estado en su sistema de justicia, menos probabilidades tendrá en el combate y prevención de la delincuencia común y organizada.

No puede comprenderse por completo esta parálisis institucional expuesta en el párrafo anterior, si no se analiza la expansión de la corrupción en los sectores público y privado de México, y cómo esta corrupción al más alto nivel en los mismos bloquea la implementación de medidas que en otros países han resultado exitosas para contener a los grupos criminales nacionales y transnacionales. Por ejemplo, ¿cómo puede ser que la Secretaría Federal de Hacienda de México no se constituya en una de las principales puntas de lanza para el desmantelamiento patrimonial de la vasta economía criminal escondida en los más importantes sectores económicos del PIB mexicano? Ante la débil gobernabilidad[6], las estructuras de las organizaciones criminales se traban en una competencia por corromper a los servidores públicos a fin de evitar sanciones y adquirir influencia para controlar los 22 mercados ilícitos. Es así como los grupos criminales penetran en los procesos electorales y partidos políticos, sobre todo en los estados con una débil gobernabilidad política, que a su vez son los estados más capturados por estos grupos criminales.

En este contexto, la transición política mexicana (desde la etapa del partido hegemónico del Estado en la década de los años 80 a lo que actualmente se considera como un potencial sistema de alternancia política entre partidos) se ha venido desarrollando sin la introducción del más mínimo marco institucional de control político, patrimonial y administrativo que permita, dentro de un pacto federal, una efectiva rendición de cuentas con premios y castigos predecibles, para ser aplicados a los actores e instituciones que actúan en el ámbito político (por ejemplo, partidos y sindicatos).

6. Un Estado débil ocurre cuando las instituciones públicas no son capaces de otorgar el más mínimo nivel de protección a la vida y propiedad, generando así vacíos de poder que son rellenados por grupos criminales u otras organizaciones paraestatales.

Los municipios que no dan cuenta patrimonial a nadie (Estado o sociedad); las entidades federativas con sistemas judiciales feudales que no están sujetos a sistemas de control de calidad en la provisión de servicios o de control patrimonial de sus gobernadores; y la presencia de actores políticos de dudoso origen compitiendo en los procesos electorales sin controles patrimoniales como los que operan en algunos países: Todo este ambiente de baja gobernabilidad proporciona un caldo de cultivo para la captura del Estado por parte de grupos criminales. Esta fragmentación creciente del sistema político mexicano, ha dejado a los municipios y a las entidades federativas a la deriva y a merced de la captura, cada vez más desenfrenada, de grupos criminales en una pugna caracterizada por la violencia y la corrupción.

En un contexto de fragmentación política, siempre existe un aspecto paradójico que también se ha observado en México desde el 2007, y en algunos otros países durante la década de los años 90. Esta paradoja se produce cuando el Estado asigna una mayor fuerza pública a la represión para neutralizar a los grupos criminales. Pero estos mismos grupos criminales generan, a su vez, más corrupción y más violencia, y siempre están dispuestos a *comprar* funcionarios para así defender *sus* estados y *sus* mercados ilícitos. Mientras que los patrimonios criminales acumulados por décadas en México sigan intactos, en lo que estimativamente representan el 40% del PIB mexicano, los grupos criminales se continuarán defendiendo de la mayor sanción penal esperada con más corrupción y más violencia, ambas financiadas a través de sus patrimonios intactos escondidos en la economía legal. A esta situación se la ha denominado la Paradoja de la Sanción Penal, y como resultado de la misma, la delincuencia organizada y la corrupción de alto nivel se expanden aun cuando el castigo esperado, asignado por el sistema judicial y dirigido a los miembros de los grupos delictivos, se haya incrementado durante el mismo periodo de tiempo. Se romperá con esta paradoja solo después de que se implemente una política real de desmantelamiento patrimonial ilegal en materia civil, administrativa y penal (como lo ha hecho el Estado colombiano, que en seis años desde el 2003 extinguió el equivalente a 11 mil millones de dólares de activos criminales escondidos en la economía legal). Hay que recordar que sin recursos suficientes, las empresas criminales no podrían financiar niveles crecientes de violencia organizada y de corrupción al más alto nivel, y si no los encuentran en un país, los buscarán en otros mercados u otros países donde asegurar retornos para sus activos. Nuevamente, hay que recordar que el fin último de toda empresa criminal es obtener retornos económicos legalizados, y no el generar guerras que le son siempre muy costosas.

La paradoja de la sanción penal explica también el por qué grupos criminales mexicanos y de otros países de Europa y Asia, han encontrado en México un paraíso patrimonial para sus operaciones en sectores económicos del PIB (entre otros, el sector agropecuario, minero, turismo, y el de la construcción).

Los resultados basados en el estudio de 107 países, dirigido por este autor, muestran que en la ausencia de un programa activo de decomiso de bienes criminales a través de operaciones proactivas de inteligencia financiera, la corrupción de alto nivel crece rápidamente. En este contexto, mientras paradójicamente los sectores públicos continúan dedicando más recursos al sistema de justicia penal para encarcelar a un mayor número de miembros de la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción continúan aumentando.

Como resultado del análisis mencionado podemos concluir que simplemente confiar en las tradicionales sanciones legales para combatir la delincuencia organizada (por ejemplo, aumentar las penas de prisión y la extradición de personas físicas) tenderá a incentivar a los grupos criminales para que utilicen sus vastos recursos patrimoniales para expandir sus círculos de corrupción y, como consecuencia, se incrementará el señorío de los grupos criminales sobre el Estado, al mismo tiempo que se fortalecen sus capacidades operativas. Este resultado no deseado, proveniente de aplicar sanciones penales tradicionales ocurrirá sí las redes de activos criminales (de empresas lícitas e ilícitas relacionadas a la delincuencia organizada) no son desmanteladas por las autoridades en colaboración operativa con el ámbito empresarial.

En síntesis, este estudio realizado en 107 países desde 1997 demuestra que, a menos que las cuatro dimensiones estratégicas del combate a la delincuencia organizada ya mencionadas, estén simultáneamente implementadas con base a las Convenciones de Palermo y de Mérida, la paradoja del castigo esperado prevalecerá y la violencia aumentará a niveles sin precedentes. México, hoy, se encuentra inmerso en esta paradoja que debe romper para evitar un colapso institucional, lo que se puede lograr a través de un acuerdo político entre todos los partidos, y de medidas que implementen los gobernadores y gobernadoras de las entidades federativas para que se instale una red nacional de decomiso e incautación de los patrimonios escondidos en el 78% de los sectores de la economía legal mexicana, desde donde hoy día se financian las estructuras de transporte, armamento y otras logísticas de la violencia organizada paramilitar, y que proporcionan el financiamiento a la corrupción existente en el país.

Una vez que las cuatro dimensiones de políticas públicas asociadas a ambas convenciones sean implementadas, se debe asegurar que ciertas condiciones institucionales dentro del poder judicial estén siempre presentes. Estas condiciones incluyen:

(a) Un sistema de manejo de casos mejorado, uniforme y comprensivo, emparejado con reglas transparentes y consistentes para la asignación de los casos;

(b) La implementación de medidas administrativas uniformes y predecibles, regidas por indicadores basados en el desempeño del personal judicial;

(c) Reformas específicas de la estructura organizativa del sistema de administración de justicia que incluyan una gestión por resultados;

(d) El reforzamiento de la capacidad del consejo de la judicatura para revisar la consistencia de las decisiones plasmadas en las resoluciones de los juzgados, para también permitir el monitoreo de los mecanismos de control social operados por la sociedad civil, trabajando mano a mano con los medios de comunicación;

(e) Mejoras relacionadas con la gobernabilidad en los vínculos entre las esferas políticas y la judicatura.

En contraste con estas condiciones encontramos que la falta de coordinación operativa entre los jueces, fiscales y oficiales de inteligencia financiera y operativa (por ejemplo, UIF y CISEN) son características de países como Afganistán, México

y Paquistán, en donde todos los eslabones del sistema judicial experimentan mayores niveles de infiltración por parte de la delincuencia organizada. En este marco, las agencias de inteligencia deben aprender a aportar material potencialmente probatorio que alimente la motivación judicial para las detenciones y sentencias en un Estado de derecho.

Más allá de los requisitos técnico operativos para un mejor combate y prevención de la corrupción y delincuencia organizada, el ingrediente esencial para la comprensión de la expansión internacional y nacional sin precedentes de los grupos criminales mexicanos sería el efecto de la caótica transición política mexicana, la cual atomizó la corrupción en todos los órdenes del Estado e incentivó el incremento de la violencia entre los grupos criminales mexicanos en su lucha por capturar a diferentes sectores del gobierno federal, estatal, y local, con el fin de garantizar los flujos económicos ligados a sus 22 mercados ilícitos. Dado que estos 22 mercados ilícitos van mucho más allá de las drogas, aun si no existiese consumo alguno de estupefacientes en EUA y México, puede argumentarse que los grupos criminales continuarían con sus espirales de violencia desenfrenada para la captura de los otros 21 mercados ilícitos. En este contexto de más de 20 años de caótica transición política, los grupos criminales mexicanos se han fortalecido cada vez más, dejando tras sí un Estado semi capturado y debilitado, sistemáticamente incapaz de proteger la vida y propiedad de sus ciudadanos.

Es aquí donde, con vistas al futuro, se debe comprender cuál sería la reacción de la sociedad mexicana si continuase siendo testigo de un Estado carcomido por la corrupción política y operativa, cada vez menos capaz de garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad pública. En todos los países estudiados que se han enfrentado a este escenario de decadencia institucional, la sociedad ha acudido a mecanismos privados de protección colectiva, que es de donde surge el llamado paramilitarismo. Cuando ante un Estado que falla en proteger la vida y la propiedad, los ciudadanos comienzan a reemplazarlo a través de organizaciones privadas de protección, con jerarquías y disciplina similares a las de un ejército (a menor escala) y que, por definición, operan fuera de la ley, como consecuencia se expanden los diferentes tipos de violencia organizada causando un colapso institucional cada vez mayor en el sector público.

México se encuentra hoy en la etapa inicial de este círculo vicioso que ya experimentaron otros países de África, Europa y Latinoamérica. Por ejemplo, Colombia y Rusia (como consecuencia de sus transiciones y reformas políticas caóticas) experimentaron altos niveles de captura de sus Estados por parte de la delincuencia organizada, lo que a su vez conllevó a una creciente paramilitarización en sus escenarios de violencia y delincuencia organizada con dicho recurso. Sin embargo, ambos países evitaron el colapso institucional que los conducía, en la década del 90, hacia un Estado fallido. ¿Cómo se evitó este colapso? Ante todo, se puede decir que en ambos casos el catalizador que provocó la implementación de medidas duras y efectivas contra los grupos criminales y la corrupción provino de una crisis económica sin precedentes, que afectó directamente las vidas y los patrimonios de las elites empresariales y políticas –previas cómplices pasivas de la corrupción y el lavado patrimonial– que veían impotentes cómo comenzaron a masacrar a sus familias y cómo se desvanecían sus patrimonios de la noche a la mañana.

En un contexto social y político pernicioso como el hasta ahora descrito, las estructuras políticas nacionales y los sistemas electorales que se benefician de las infiltraciones financieras de los fondos criminales necesitan ser reformadas: primero, a través de un pacto político entre partidos que comience a mostrar resultados al terminar con la impunidad política y económica de más alto nivel. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tales reformas estarán en contra de los intereses de los políticos en funciones, quienes intentarán bloquear el cambio. Bajo tales circunstancias, una crisis generalizada institucional donde al Estado se le percibe como incapaz de enfrentar a los grupos criminales, puede actuar como catalizador de las reformas significativas. Este tipo de situaciones se han visto caracterizadas en Colombia e Italia por altos niveles de violencia organizada (paramilitarismo incluido).

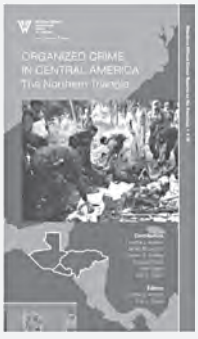
Las cuatro áreas de las políticas públicas para el combate y la prevención de la delincuencia organizada y de la corrupción (que han sido exitosas en otras latitudes) que todavía no han comenzado a ser abordadas e implementadas en México, hasta hoy han representado un costo esperado demasiado doloroso, económica y políticamente, para las elites empresariales y políticas que por décadas en México alimentaron a este monstruo de delincuencia organizada, y que hoy está comenzando a devorar a algunos integrantes de estas mismas élites. Sin embargo, llegará una etapa aún más grave de esta crisis, y será cuando las mismas élites implícitamente compararán el costo de continuar con el pacto de impunidad vigente, y el costo de reformar el sistema de combate y prevención a través de las medidas concretas antes enumeradas. Esta *enfermedad social y estatal* de violencia organizada (sin precedentes desde la Revolución mexicana) que vive hoy México, está azotando cruelmente al ciudadano promedio en el interior del país, pero todavía no ha afectado significativamente y de manera generalizada a la élite política y empresarial que hoy en la ciudad de México o aún en la de Monterrey vive material y físicamente divorciada de la violencia que se vive en Ciudad Juárez, Coahuila, Sinaloa, Durango, o Tamaulipas. La experiencia dolorosa proveniente de otras latitudes, indica que cuando estas élites empresariales y políticas (sin distinción de partidos) –las mismas que por décadas han contribuido a alimentar la corrupción y la delincuencia organizada– comiencen a ver que, por ejemplo, sus ámbitos exclusivos de recreación son destruidos por los coches bombas del mafio-terrorismo cada vez más manifiesto en México o cuando sus familias comiencen a ser masacradas a mansalva en sus hogares (a pesar de sus ejércitos de guardaespaldas, cada vez más nutridos), y que sus patrimonios cuantiosos se comiencen a desvanecer de la noche a la mañana, solo en ese momento decidirán pasar de ser parte del problema (hoy) a formar parte de la solución (mañana), y así apoyar a un grupo de actores políticos que comience realmente a implementar las medidas efectivas de las cuatro áreas ya explicadas en este trabajo. Hasta que llegue ese momento, la experiencia internacional lamentablemente indica que el flagelo de violencia y desintegración social continuará en México y se expandirá en su proyección internacional, para a su vez continuar desestabilizando a las sociedades y los Estados de la región.

RECENSIONES

* Organized Crime in Central America: The Northern Triangle
Benjamín Badura

''ORGANIZED CRIME IN CENTRAL AMERICA: THE NORTHERN TRIANGLE''

Dr. Benjamín Badura



Título: "Organized Crime in Central America: The Northern Triangle"

Autores: Cynthia J. Arnson, Eric L. Olson, Steven S. Dudley, James Bosworth, Douglas Farah, and Julie López

Editorial: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program

Año: 2011

ISBN: 1-933549-70-X

Disponible en:
http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf

En el libro se encuentran los siguientes contenidos temáticos: Una introducción, escrita por los dos editores, que presenta el tema y resume los resultados más importantes de los artículos. Después sigue un trabajo sobre las organizaciones de narcotraficantes en Centroamérica por Steven S. Dudley, de carácter orientador y apuntando un marco de análisis. El próximo artículo, sobre el crimen organizado en Honduras, se ubica en el contexto actual de la crisis del Estado hondureño, y está escrito por James Bosworth. Sigue un estudio de James Farah que trata sobre el crimen organizado en El Salvador, donde analiza sus dimensiones domésticas y transnacionales. Por último, se encuentra el artículo de Julie López que se enfoca en el estado de la violencia en Guatemala y sus implicaciones para el proceso de democratización.

El objetivo del libro es entender mejor cómo ha evolucionado el crimen organizado en Centroamérica y cuáles son sus conexiones con los cárteles de México y Colombia. La pregunta es: ¿Qué rol juega esta región dentro de los eslabones de abastecimiento de mercancía ilícita entre los Andes y Estados Unidos, y como se han relacionado los grupos involucrados a través del tiempo?

Ideas fuerza

Los autores destacan ciertos puntos principales para describir la situación actual. Los gobiernos centroamericanos han estado, desde hace cierto tiempo, manteniendo redes clandestinas para proteger los intereses del Estado y de la seguridad nacional. Estas estructuras no fueron desmanteladas después de los conflictos armados, por lo que siguen funcionando detrás de la institucionalidad democrática la cual se convierte, en consecuencia, en una farsa. Se explica que la amenaza para la seguridad pública está latente, y que la violencia puede estallar en cualquier momento. Eventos como el tiroteo en un centro comercial de Guatemala ilustran esta realidad de forma drástica.

El sistema de seguridad pública no está lo suficientemente bien equipado como para luchar efectivamente contra estas redes clandestinas, que tienen un gran poder adquisitivo y acceso a lo último en armamento y tecnología. La reacción que los gobiernos han tomado es cerrar, en lo posible, esta brecha en equipamientos por medio del suministro externo de armas, conocimientos, fondos e infraestructura a los órganos legales de seguridad.

Estas respuestas cuentan muchas veces con un apoyo financiero por parte del gobierno de los Estados Unidos, actualmente para los tres países: Guatemala, El Salvador y Honduras. Este apoyo suma medio billón de dólares, desembolsado durante los últimos cuatro años a través del programa CARSI (por sus siglas en inglés[1]). Ese dinero se ha estado usando para el despliegue de agentes del FBI y para comprar equipamiento policial que incluye computadoras, *software*, equipos de detección de narcóticos y vehículos. También una buena parte de los fondos se destinan a la sede de la ILEA[2] en San Salvador, un proyecto en ejecución que consiste en la construcción de un complejo en Antiguo Cuscatlán (un municipio del Gran San Salvador) que contará con 5 edificios sobre una superficie de más de 38,000 m² (incluyendo el laboratorio, los dormitorios, la sala de reuniones, el gimnasio, el área recreativa, etc.).

Evolución del crimen organizado en Honduras, El Salvador y Guatemala

En El Salvador, las estructuras clandestinas se originan en los años setenta y ochenta del siglo XX. Su aparición está fuertemente ligada al conflicto armado interno. Eran redes que proveían a ambos bandos en conflicto de armas, inteligencia y contactos internacionales. Al final de la guerra algunos integrantes de estos grupos se transformaron rápidamente en grupos criminales pesadamente armados que no tardaron en establecer alianzas con narcotraficantes y contrabandistas. También mantuvieron redes de inteligencia internacional que han traspasado las capacidades y alcances de las instituciones estatales creadas después de terminada la guerra civil.

En Guatemala el crimen organizado está basado, históricamente, en el involucramiento de los "capos" en actividades ilícitas a partir de los años treinta y cuarenta del siglo pasado. Sus raíces se extienden al ejército, a los escuadrones de la muerte[3] y a ex-oficiales de aduana. Sus miembros más destacados sirvieron como conexiones entre el mundo de la política y el crimen. La fuerte presencia de militares en el gobierno facilitó ese tipo de doble vida en Guatemala. A partir de los años noventa, cárteles colombianos empezaron a penetrar en el territorio guatemalteco y a tejer una red de amistades con militares y campesinos.

Por su parte, en Honduras el narcotráfico ha estado históricamente bajo el control de los transportistas y se establecieron a partir de los años setenta del siglo pasado. En los años ochenta y noventa, organizaciones colombianas ligadas a los grupos guerrilleros mantenían el control sobre muchas de las rutas del tránsito ilícito por este país, ya partir de los años 90 los cárteles mexicanos empezaron a reforzar su presencia en Honduras, aparentemente con el consentimiento silencioso de los colombianos que se retiraron paulatinamente. En el presente, los cárteles mexicanos consideran a este país como su más fuerte interés. Sin embargo los transportistas domésticos se han mantenido como fuerza independiente en el negocio, aunque en un segundo rango. Últimamente se ha notado la presencia de bandas venezolanas que se han apoderado de algunas rutas aéreas y marítimas.

Factores que han facilitado el desarrollo del crimen organizado en los tres países

Específicamente la geografía y los vacíos institucionales son considerados los dos factores de mayor importancia. Por un lado, están las largas líneas de la costa marítima, y muchos puntos ciegos en las fronteras terrestres que se prestan a todo

1. Central American Regional Security Initiative
2. International Law Enforcement Academy
3. Grupos paramilitares al margen de la ley

tipo de servicios logísticos y de contrabando. Por otro lado, está la proximidad a los mercados de Estados Unidos y México.

En El Salvador y Guatemala, los acuerdos de paz y las reformas de las instituciones de seguridad del Estado no incluyeron este tema en sus planteamientos originales, lo que facilitó la infiltración de tales grupos en las instituciones. Además, en los tres países la corrupción estatal es un elemento importante en el auge del crimen organizado, ya que le garantiza la impunidad y facilita sus operaciones, mientras que la desconfianza generalizada hacia las instituciones del Estado hace que la población dude en acercarse a ellas para colaborar en el combate al crimen de cualquier índole.

El auge de las pandillas en los tres países que se dio a partir de las políticas reforzadas de deportación en los Estados Unidos, es también parte del engranaje en la situación actual, porque las pandillas ofrecen a los narcotraficantes una amplia gama de micro-servicios tales como la intimidación, el asesinato, la vigilancia y la seguridad. El rol de las pandillas es, por ende, uno de subcontratación. Su base de operaciones es local y se encuentran, sobre todo, en los centros urbanos donde se apoderan de ciertas comunidades y barrios. El sistema penitenciario trabaja en forma deficiente e insuficiente como para impedir que los cabecillas presos sigan controlando las operaciones ilícitas de sus grupos desde la cárcel; por el contrario, las pandillas usan las prisiones para reclutar nuevos miembros y almacenar armas, drogas y otros insumos que les hacen falta para coordinar sus redes.

El sistema financiero, por su parte, es bastante vulnerable a los abusos por lavado de dinero ya que carece de regulaciones eficientes y canaliza, sin distinción alguna, altas cantidades de dinero en efectivo, principalmente por medio de pago de remesas.

Las relaciones con los cárteles de México y Colombia

Los cárteles, grandes productores y distribuidores de drogas, se relacionan sobre todo con grupos de transportistas, pandillas y miembros del gobierno para garantizar el flujo continuo de mercancías ilegales por los territorios de El Salvador, Honduras y Guatemala.

Las pandillas se usan sobre todo para servicios de vigilancia, seguridad y para hacer valer los contratos informales entre los agentes involucrados en las cadenas de valor.

Los grupos de transportistas locales son importantes, sobre todo porque tienen buenos contactos con la policía u otros agentes estatales de nivel intermedio y de base, lo que les asegura el transporte de su producto sin molestias. Además, controlan recursos estratégicos como almacenes y rutas de transporte que están a salvo de la vigilancia de las autoridades locales.

Los miembros corruptos de los gobiernos en los cuales se apoyan, les sirven para proveer sus operaciones de inteligencia estatal clave para evitar controles y pérdidas de cargamentos por confiscación. Por eso se buscan muchas veces aliados dentro del ejército, como ha sido el caso en Guatemala.

Crítica metodológica y conceptual

Desde el punto de vista metodológico, el reto para los autores era similar al de tomarle una foto a un largo tren en plena marcha. Se necesitaría equipamiento muy

sofisticado para que el retrato no quedara un tanto borroso. Así que se decidieron por tomar una ruta alternativa: En vez de ir a la calle y tomarle la foto al tren, se fueron a la estación y entrevistaron al personal de esta para saber más sobre ese mismo tren: ¿Qué tan grande es? ¿Cuántos pasajeros llevan? ¿Cuánto dinero trae? ¿Quiénes lo manejan? ¿Quiénes se quedan en y con los furgones, etc.?

La información recolectada de esta forma es clara pero –al lado de tener mucho de anecdótico– nos cuenta probablemente más sobre los intereses y la imaginación de los controladores que sobre la verdadera forma, el funcionamiento y contenido del tren. Según ellos, el tren no solo es un narco-tren. También lleva queso, armas, gente y mercancía no-alucinógena. Se para en los barrios de los pandilleros tal y como sucede en las oficinas importantes de los centros de gobierno. Alguna de la gente en el tren son ciudadanos respetables, otros son villanos, otros son partidos por la mitad: tienen una faz "limpia" y una "polvorosa". Así que siempre y cuando los controladores se suben al tren para arrestar y confiscar, los pasajeros ya están enterados y se han bajado antes o se dejan llevar para salir libres más tarde y subirse de nuevo.

Como se puede imaginar, eso frustra bastante a los controladores. Su trabajo es arriesgado y la ganancia al final es bien poca, o hasta nula, mientras que los pasajeros del tren viven la "vida loca" de los reyes de la coca, a la que los controladores a menudo se refieren como si lo hubiesen visto en una película: carreras de caballos y carros, "narcocorridos", pueblos enteros cerrados para hacer fiestas, mariachis que vienen en helicóptero desde México, etc.

Hay claridad al exponer que la guerra contra el crimen organizado no solo es un asunto de hacer cumplir las leyes. Según lo expuesto, el esfuerzo debe ir más allá y dirigirse hacia la defensa de las instituciones democráticas en Centroamérica como tal.

Por cierto, según la teoría tradicional de la gobernanza, un gobierno que no puede garantizar la seguridad y mantener el monopolio de la violencia tiene un grave problema de legitimidad. Sin embargo estamos viviendo un crecimiento de la economía informal que engulle no solamente al tráfico de drogas sino a una serie de servicios tradicionalmente manejados por los gobiernos, tales como la educación, la seguridad, la salud y la justicia. En el mismo plano se encuentra el decaimiento de la estructura familiar tradicional y las formas de convivencia, en grupos o en pareja, sin que medie alguna sanción de la autoridad estatal o de otra índole.

La tolerancia de la población frente a prácticas ilegales seguramente ha crecido significativamente durante las últimas dos o tres décadas (si es que no había sido ya bastante alta desde antes). Asimismo, se han estado desarrollando una serie de micro-estrategias para manejar la situación a nivel individual. Los nuevos medios de comunicación como el internet y la telefonía móvil les prestan a los actores las herramientas necesarias para coordinar sus actividades bajo este nuevo esquema social.

Estas tendencias quedan completamente fuera del libro en cuestión, y le restan un poco su utilidad como fuente de información u orientación política. Tampoco nos dice mucho sobre los avances para detener los flujos de "narcodinero" dentro de las instituciones financieras, que como es sabido, constituye uno de los medios de daño más efectivos por parte del crimen organizado.

Por razones de seguridad, no se pueden dar los nombres ni de los entrevistados ni de los documentos usados, por ejemplo: Aseveraciones como las que afirman que las redes de narcotraficantes en El Salvador llegan hasta los más altos niveles se basan justamente en un documento confidencial, entrevistas anónimizadas y un artículo de periódico que ya no se encuentra bajo la dirección de internet suministrada por el autor. Aunque no se dude mucho de tal afirmación, el artículo es bastante vulnerable a reproches del tipo que plantea cuadros avanzados de deterioro general sin preocuparse mucho por seguir el camino espinoso de una investigación a fondo.

Y con respecto a las repuestas que han desarrollado para la presente situación Estados Unidos y los países de la región, otra pregunta más queda abierta al final: Para un ciudadano común y corriente, ¿qué más le da morir accidentalmente en un tiroteo entre narcotraficantes y policías, en una plaza pública, por un arma del Estado o de un "empleado" de los reyes de la coca?. Esta pregunta resume la paradoja de quienes se encuentran en medio de todas estas interacciones regionales.

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

* Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal

* Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL 1

Ministerio de Gobernación EL SALVADOR

DIARIO OFICIAL

DIRECTOR: Luis Ernesto Flores López

TOMO Nº 388 | SAN SALVADOR, VIERNES 10 DE SEPTIEMBRE DE 2010 | NUMERO 169

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

Pág.

ORGANO LEGISLATIVO

Decreto No. 435.- Ley de Impuestos a la Actividad Económica del Municipio de La Libertad. *4-20*

Decreto No. 436.- Se reforma el Decreto Legislativo No. 357, de fecha 20 de mayo de 2010, en el sentido de corregir número de motor de un vehículo. *21-22*

Decreto No. 458.- Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. *23-26*

ORGANO EJECUTIVO

MINISTERIO DE GOBERNACION

Escritura pública, estatutos de la Fundación Esperanza de Crecimiento Económico, Social y Ambiental para las Comunidades de El Salvador y Decreto Ejecutivo No. 91, declarándola legalmente establecida, aprobándole sus estatutos y confiriéndole el carácter de persona jurídica. *27-40*

RAMO DE GOBERNACIÓN

Estatutos de las Iglesias "Ministerio Jesucristo Tuyo es el Reino", "Centro Evangelístico Camino de Salvación", "Evangélica Pentecostal, La Pesca Milagrosa", "De Dios El Santo de Israel", "Bautista Tierra de Gosen", "Cristiana Misión Evangelística Guardianes de la Palabra", "Cristiana Bethel Shalom", "Bautista Independiente Ríos de Agua Viva" y "Roca de Salvación del Ministerio "Jireh"" y Acuerdos Ejecutivos Nos. 115, 193, 200, 201, 208, 210, 215, 222 y 225, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. *41-70*

Estatutos de las Asociaciones "Centro de Rehabilitación Escapa por tu Vida" y de "Desarrollo del Proletariado Salvadoreño" y Acuerdos Ejecutivos Nos. 194 y 212, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. . *71-89*

Pág.

MINISTERIO DE ECONOMIA

RAMO DE ECONOMÍA

Acuerdo No. 744.- Se otorga beneficio a favor de la Asociación Cooperativa de Ahorro, Crédito y Consumo de Empleados de Rotoflex de Responsabilidad Limitada..... *90*

Acuerdo No. 763.- Se modifica el Acuerdo Ejecutivo No. 160, de fecha 31 de enero de 2007, correspondiente a la sociedad Industrias Metálicas Fernando e Importaciones Centroamericanas, Sociedad Anónima de Capital Variable. *90-92*

MINISTERIO DE EDUCACION

RAMO DE EDUCACIÓN

Acuerdos Nos. 15-0493 y 15-0906.- Reconocimiento de estudios académicos..... *92-93*

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acuerdos Nos. 761-D, 786-D y 881-D.- Autorizaciones para el ejercicio de la abogacía en todas sus ramas. *93*

INSTITUCIONES AUTONOMAS

ALCALDÍAS MUNICIPALES

Decreto No. 1.- Ordenanza transitoria de exención de intereses y multas provenientes de deudas por tasas municipales a favor del municipio de Ilobasco. *94-95*

Estatutos de la Asociación de Desarrollo Comunal del Caserío San Joaquín, Cantón Chilcuyo y Acuerdo No. 232, emitido por la Alcaldía Municipal de Texistepeque, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. *96-99*

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 2527-7800 • Página Web: www.imprentanacional.gob.sv • Correo: diariooficial@imprentanacional.gob.sv

DIARIO OFICIAL.- San Salvador, 10 de Septiembre de 2010. 23

DECRETO No. 458.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que de conformidad a lo establecido en el Art. 2 de la Constitución, es obligación del Estado proteger el derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la seguridad, el trabajo, la propiedad, la posesión y la conservación y defensa de estos derechos.

II. Que el inciso primero del Art. 7 de nuestra Carta Magna, regula el derecho a la libre asociación y reunión pacífica y sin armas para cualquier objeto lícito, por lo que en ningún caso permite fundar y mantener organizaciones para realizar actividades delictivas, ya sea de hecho o de derecho. Asimismo, el inciso tercero de la referida norma fundamental prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político, religioso o gremial; sin ser esta última disposición, un catálogo cerrado de la naturaleza de las organizaciones ilícitas proscritas que impida la acción del legislador.

III. Que la seguridad y la paz pública, son bienes jurídicos que resultan afectados por la constitución y funcionamiento de grupos delictivos de los que se refiere la presente Ley.

IV. Que es evidente el fortalecimiento y el incremento de la gravedad y el impacto de la actividad delictiva de las maras o pandillas. Por lo que se vuelve necesario, aumentar el control sobre estas agrupaciones para implementar la política integral de justicia, seguridad pública y convivencia, especialmente en lo relativo a la prevención social de la violencia y el delito y, en la atención a la víctima. Además se requiere la intervención de las instituciones del Estado y del municipio para el pleno desarrollo de las políticas sociales a favor de la comunidad.

V. Que se han realizado abundantes estudios e informes, procesos y procedimientos administrativos y judiciales, a partir de los cuales se ha concluido que existen agrupaciones y organizaciones criminales dedicados a la comisión de delitos, cuya estructura se convierte en un medio propicio y peligroso que afecta los bienes jurídicos personales y de la colectividad.

VI. Que para asegurar el interés público y ofrecer una mejor respuesta de las instituciones, principalmente del sector justicia; es necesario, crear un instrumento jurídico dentro de los límites constitucionales que regule la proscripción de las maras o pandillas.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

DECRETA la siguiente:

LEY DE PROSCRIPCIÓN DE MARAS, PANDILLAS, AGRUPACIONES, ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES DE NATURALEZA CRIMINAL.

Art. 1.- Son ilegales y quedan proscritas las llamadas pandillas o maras tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha, MS-trece, Pandilla Dieciocho, Mara Máquina, Mara Mao Mao y las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales tales como la autodenominada Sombra Negra; por lo que se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas.

La presente proscripción aplica a las diferentes pandillas o maras y agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, sin importar la denominación que adopten o aunque no asumieren ninguna identidad.

Art. 2.- Cualquier acto jurídico que como parte de la actividad delictiva o de su estructura realicen estos grupos por medio de sus integrantes u otras personas en su nombre serán ilícitos y por lo tanto acarrearán las responsabilidades penales, civiles y administrativas correspondientes para sus promotores, creadores, organizadores, dirigentes, miembros, colaboradores, financistas y cualquier persona que, a sabiendas de su ilegalidad, reciba provecho directa o indirectamente.

Art. 3.- Las personas indicadas en el artículo anterior quedarán inhabilitadas por el doble de tiempo de la condena establecida en el proceso penal o por el término de seis años en la sentencia administrativa, civil o de otra jurisdicción, en los casos siguientes:

a) Pertenecer a partidos políticos;

b) Ser candidato a cargos de elección popular o de segundo grado;

c) Ser socio, accionista, avalista, miembro, directivo, representante judicial, administrador o asociado de cualquier persona jurídica;

d) Ser concesionario, licitante o contratista del Estado o del municipio;

e) Ser titular de autorizaciones o permisos estatales o municipales para la apertura o funcionamiento de negocios;

f) Ser autoridad, funcionario, agente de autoridad o empleado del área de seguridad y justicia del Estado o del municipio; y,

g) Ser titular, directivo, accionista, administrador o empleado de las personas a las que se refiere la Ley de los Servicios Privados de Seguridad.

Art. 4.- Los bienes muebles e inmuebles, valores, dinero en efectivo, derechos, ganancias y ventajas que, como parte de la actividad delictiva, propósitos, funcionamiento o necesidades de las agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilegales, hayan adquirido las personas promotoras, creadoras, organizadoras, dirigentes, miembros, colaboradores, financistas o beneficiarias estarán sujetos a la extinción de la titularidad, dominio, posesión o tenencia por medio de los procedimientos y procesos civiles, administrativos y penales correspondientes.

Estos bienes, derechos y valores se entregarán y traspasarán a favor del Estado como se indica en el inciso cuarto del presente artículo. De la misma forma se procederá con aquellos bienes, derechos y valores que no tuviesen titular reconocido o sobre los cuales no hubiese reclamo y se encontrasen en cualquiera de los siguientes supuestos: a) estén relacionados con el delito, b) hayan sido decomisados, c) se encuentren en los lugares donde se haya realizado actividad ilícita, cometido delito o ejecutado procedimiento administrativo o judicial relacionado con tal actividad o delito.

Dentro de los procesos correspondientes, los tribunales ordenarán el secuestro o embargo de los bienes, valores y derechos mencionados.

Sin perjuicio de las devoluciones y reparaciones debidas por los daños y perjuicios derivados de los hechos cometidos, el tribunal penal declarará el comiso en la sentencia definitiva, según corresponda, a favor del Estado, y el producto de su liquidación se destinará en un sesenta por ciento a la partida presupuestaria del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para cubrir los gastos derivados de la política integral de justicia, seguridad pública y convivencia. La Fiscalía General de la República y el Órgano Judicial recibirán el veinte por ciento cada uno. La entidad administradora estará a cargo del citado ministerio y se elaborará una normativa interinstitucional por las entidades mencionadas en la presente disposición con el objeto de distribuir adecuadamente los fondos, derechos y bienes obtenidos en atención a los principios de transparencia y probidad.

El juez de otra jurisdicción que resuelva sobre los bienes, valores o derechos procederá a entregar cautelarmente y traspasar a las instituciones mencionadas los bienes, valores, derechos o el producto de su liquidación en la proporción indicada. Si la pérdida es de un derecho o autorización que sea realizable o aprovechable por las instituciones mencionadas para el cumplimiento de sus atribuciones, se entregará o traspasarán a la institución o instituciones que determine el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Será nulo todo instrumento y su correspondiente inscripción registral otorgados a título gratuito u oneroso, entre vivos o por causa de muerte, cuyo fin sea colocar bienes fuera del alcance de las medidas de comiso, condena civil o administrativa, sanción, secuestro o embargo derivados de la presente ley, sin perjuicio de que se respeten los derechos de terceros que actúan de buena fe.

Art. 5.- El juez competente o la Fiscalía General de la República, en casos de urgente necesidad, podrán ordenar la inmovilización de las cuentas bancarias de los promotores, creadores, organizadores, dirigentes, miembros, colaboradores, financistas o beneficiarios de las agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilícitas, así como de los fondos, valores, derechos y bienes objeto de la investigación, en los delitos a que se refiere la presente ley.

Si la Fiscalía General de la República ordena dicha inmovilización, se deberá dar cuenta al juez competente dentro del plazo de quince días hábiles, quien, en resolución motivada, decidirá sobre la procedencia o no de dicha medida dentro del término de diez días hábiles, la cual se notificará sin dilación a las instituciones responsables de ejecutar tales medidas. La institución responsable deberá mantener la inmovilización hasta que el juez ordene lo contrario.

Las instituciones financieras también informarán de la existencia de bienes, valores, productos o servicios vinculados a personas integrantes o beneficiarias de las agrupaciones, asociaciones u organizaciones de las que trata la presente ley cuando dichas personas hayan sido sometidas a proceso judicial o condena por requerimiento del juez de la causa.

Las instituciones financieras, al detectar cualquier circunstancia que haga sospechar de la existencia de operaciones relacionadas con actividades de las maras o pandillas y de las agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, informará a la Fiscalía General de la República y se abstendrá de realizar operaciones que involucren los bienes, valores, productos y servicios hasta recibir instrucciones de aquella institución. La emisión de tales instrucciones deberá efectuarse antes de tres días hábiles.

En el plazo establecido en el inciso anterior, la Fiscalía General de la República tomará las medidas necesarias para bloquear inmediatamente los bienes o servicios de las personas mencionadas en el respectivo informe y dictará indicaciones pertinentes para retener o, en su caso, permitir el flujo de los bienes o servicios de dichas personas.

Las instituciones financieras prestarán especial y permanente atención a la detección de bienes, valores, productos y servicios y transacciones de los que se sospeche o de los cuales se tenga indicios razonables de ilicitud y de los que estén vinculados o puedan ser utilizados para financiar actos de las agrupaciones, asociaciones y organizaciones citadas en la presente ley. Por ello deberán informar a la Fiscalía General de la República en un plazo no mayor de tres días.

La Fiscalía General de la República recibirá y analizará dichos reportes, para lo cual tendrá la facultad de requerir información a las instituciones reportantes o a cualquier ente o persona pública o privada. Así mismo, podrá compartir dicha información a nivel nacional e internacional, bajo los parámetros de confidencialidad y de legalidad, para el descubrimiento de hechos delictivos.

Cualquier persona con un interés legítimo sobre bienes retenidos o inmovilizados conforme a lo preceptuado en este artículo, podrá solicitar al tribunal competente que disponga la liberación de ellos si acredita que no tiene relación alguna con la o las personas referidas en la presente disposición.

Art. 6.- La Fiscalía General de la República, en casos de urgente necesidad, o el tribunal competente podrá ordenar la incautación, secuestro o embargo preventivo de bienes, productos o instrumentos situados en su jurisdicción territorial que estén relacionados con cualquiera de las actividades indicadas en el artículo 2 de la presente Ley, aún en los casos de hechos cometidos en el extranjero.

Asimismo, a petición de la Fiscalía General de la República, podrá requerir a las autoridades competentes de otros países la adopción de medidas encaminadas a la identificación, localización y embargo preventivo, secuestro o incautación del producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos relacionados con las actividades ilícitas previstas en la presente Ley, con miras a su eventual comiso, pérdida o extinción de titularidad, dominio o posesión.

Art. 7.- Cuando se compruebe que todos los titulares o accionistas de una persona jurídica privada permiten, colaboren, apoyen, financien o participen en nombre o representación de ellas en la comisión de alguna actividad ilícita relacionada en el artículo 2 de la presente Ley, siempre y cuando se compruebe que no haya existido coacción alguna, se ordenará, a través del juez que conozca del caso, la disolución de la persona jurídica privada respectiva y se librará oficio a la autoridad competente para que proceda. Si los que realizan tales acciones son administradores, directivos o mayoría de accionistas se aplicará una sanción de cinco a cincuenta salarios mínimos.

La resolución o decisión firme deberá ser publicada en cualquier medio de comunicación.

Art. 8.- La Fiscalía General de la República, como encargada de la dirección funcional de la investigación, ordenará a la Policía Nacional Civil las condiciones, requisitos y parámetros en los que habrá de conducir la recolección de evidencias y conformación de los expedientes contra las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales. Además, la Fiscalía, en coordinación con la Policía Nacional Civil, administrará los tiempos de presentación a los tribunales de los casos, de manera que se pueda proceder ordenada y consistentemente. Asimismo, la Fiscalía General de la República de oficio o a petición de parte, deberá proceder a iniciar las acciones legales ante los tribunales e instituciones públicas y municipales para declarar las nulidades de los negocios, instrumentos, inscripciones, autorizaciones y permisos que, de acuerdo con la Ley, carezcan de validez.

Art. 9.- Las niñas, niños y adolescentes que sean identificados como miembros de maras o pandillas y de agrupaciones, asociaciones u organizaciones criminales, que por su edad no puedan ser perseguidos penalmente, por su situación de grave riesgo se procederá con lo establecido en las leyes de la materia y se notificará a la Procuraduría General de la República, para que siga los procesos de protección a que hubiere lugar.

Art. 10.- Una normativa especial establecerá las condiciones de retiro o deserción y rehabilitación de los miembros de las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales de las que trata la presente Ley.

Art. 11.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a un día del mes de septiembre del año dos mil diez,

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA
PRESIDENTE

OTHON SIGFRIDO REYES MORALES
PRIMER VICEPRESIDENTE

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

ALBERTO ARMANDO ROMERO RODRÍGUEZ
CUARTO VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURÁN
QUINTO VICEPRESIDENTE

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA
PRIMERA SECRETARIA

CÉSAR HUMBERTO GARCÍA AGUILERA
SEGUNDO SECRETARIO

ELIZARDO GONZÁLEZ LOVO
TERCER SECRETARIO

ROBERTO JOSÉ d'AUBUISSON MUNGUÍA
CUARTO SECRETARIO

QUINTA SECRETARIA

IRMA LOURDES PALACIOS VÁSQUEZ
SEXTA SECRETARIA

MARIO ALBERTO TENORIO GUERRERO
SÉPTIMO SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los nueve días del mes de septiembre del año dos mil diez.

PUBLÍQUESE,

CARLOS MAURICIO FUNES CARTAGENA,
Presidente de la República.

JOSE MANUEL MELGAR HENRIQUEZ,
Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL 1

MINISTERIO de GOBERNACION
" Unimos Esfuerzos por un País Seguro"

DIARIO OFICIAL

DIRECTOR: Hugo M. Córdova B.

TOMO Nº 374	SAN SALVADOR, LUNES 22 DE ENERO DE 2007	NUMERO 13

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

ORGANO LEGISLATIVO

Pág.

Decreto No. 190.- Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja..... 4-7

ORGANO EJECUTIVO

MINISTERIO DE GOBERNACION

Ramo de Gobernación

Estatutos de las Iglesias "Cristiana Misión Monte Hermon" y "Misionera Ministros del Rey", Acuerdos Ejecutivos Nos. 161 y 211, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. 8-13

MINISTERIO DE ECONOMIA

Ramo de Economía

Acuerdo No. 1319.- Se declara terminado el contrato de concesión de explotación de cantera otorgado a la sociedad La Cantera, Sociedad Anónima de Capital Variable. 14

Acuerdo No. 1544.- Se otorgan beneficios a favor de la Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Empleados del Centro de Tecnología Agrícola de Responsabilidad Limitada... 15

MINISTERIO DE EDUCACION

Ramo de Educación

Acuerdo No. 15-0752.- Se reconoce el funcionamiento de los años anteriores en los diferentes programas de enseñanza impartidos por el Instituto Técnico Salvadoreño. 15-16

Acuerdos Nos. 15-1232, 15-1245 y 12-1272.- Equivalencia y reconocimiento de estudios académicos. 16

ORGANO JUDICIAL

Pág.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acuerdos Nos. 857-D, 1629-D, 1691-D, 1786-D, 1805-D, 1880-D, 1927-D, 1940-D, 1941-D, 2025-D, 2041-D, 2049-D y 2104-D.- Autorizaciones para el ejercicio de la abogacía en todas sus ramas. 17-19

INSTITUCIONES AUTONOMAS

ALCALDÍAS MUNICIPALES

Decreto No. 01-07.- Ordenanza transitoria de exención de intereses y multas provenientes de deudas por tasas e impuestos a favor de la municipalidad de San Francisco Gotera..... 19-21

Decretos Nos. 1(2) y 5(2).- Reformas a las Ordenanzas de Tasas por Servicios Municipales de Santa Tecla, Gualococti, Puerto El Triunfo y San Pedro Masahuat..... 22-29

Decreto No. 03.- Presupuesto Municipal para el ejercicio 2007, de la ciudad de Zacatecoluca 30-32

Estatutos de la Asociación de Desarrollo Comunal "Nuevos Horizontes", Caserío El Jícaro y Acuerdo No. 5, emitido por la Alcaldía Municipal de San Luis de la Reina, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. 32-35

SECCION CARTELES OFICIALES

DE PRIMERA PUBLICACIÓN

Declaratoria de Herencia

Cartel No. 74.- Santos Lucrecia Hernandez de Panameño (1 vez) 36

Cartel No. 75.- Angela Eugenia Cortez Acevedo (1 vez).. 36

Cartel No. 76.- Fermina Antonia Corvera Jovel (1 vez) ... 36

Cartel No. 77.- María Emilia Galdamez Guevara (1 vez). 36

Cartel No. 78.- Ricardo Girón Menjívar (1 vez)..... 36-37

Cartel No. 79.- Sara Angélica García de Gavidia (1 vez). 37

Cartel No. 80.- Edgar Francisco Hernandez Tobar (1vez). 37

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 2233-7800 • Página Web: www.egobierno.gobernacion.gob.sv/egobierno/imprentanacional • Correo: diariooficial@imprentanacional.gob.sv

4 DIARIO OFICIAL Tomo Nº 374

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO N° 190

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que la Constitución establece como obligaciones del Estado proteger, conservar y defender el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad al trabajo, a propiedad y posesión de las personas.

II. Que en la actualidad, los delitos más graves que se cometen tanto en el ámbito nacional como internacional, revisten las características del crimen organizado o son de realización compleja. En consecuencia, es necesario regular un procedimiento especializado que con mayor celeridad y eficacia sancione tales hechos, así como establecer jueces y tribunales que atiendan con exclusividad este tipo de delitos, a los que se les deben brindar garantías y seguridad para minimizar la posibilidad de algún tipo de presión que ejerzan las estructuras de criminalidad organizada.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados Rubén Orellana Mendoza, Rolando Alvarenga Argueta, José Rafael Machuca Zelaya, José Antonio Almendáriz Rivas, Norman Noel Quijano González, Enrique Alberto Luis Valdés Soto y con el apoyo de los Diputados Douglas Alejandro Alas, Federico Guillermo Ávila Quehl, Fernando Ávila, Ingrid Béndix, Noel Abilio Bonilla, Carmen Elena Calderón de Escalón, José Ernesto Castellanos, Roberto José d'Aubuisson, Vilma de Cabrera, Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Julio Antonio Gamero Quintanilla, César Humberto García, Jesús Grande, Manuel Gutiérrez, Carlos Walter Guzmán Coto, Wilfredo Iraheta Sanabria, Mario Marroquín, Manuel Vicente Menjívar, Mariella Peña Pinto, Renato Pérez, Juan Enrique Perla, Julio César Portillo, Antonio Prudencio, José Mauricio Quinteros, Carlos Retana Martínez, Carlos Armando Reyes, Alberto Rivas, Abilio Orestes Rodríguez Menjívar, Alberto Armando Romero Rodríguez, Mario Alberto Tenorio, Donato Eugenio Vaquerano Rodríguez.

DECRETA la siguiente:

LEY CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y DELITOS DE REALIZACIÓN COMPLEJA

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Art 1.- La presente ley tiene como objeto regular y establecer la competencia de los tribunales especializados y los procedimientos para el juzgamiento de los delitos cometidos bajo la modalidad de crimen organizado o de realización compleja.

Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Para los efectos de la presente Ley, constituyen delitos de realización compleja los enumerados a continuación, cuando se cumpla alguna de las circunstancias siguientes: Que haya sido realizado por dos o más personas, que la acción recaiga sobre dos o más víctimas, o que su perpetración provoque alarma o conmoción social.

Dichos delitos son:

a) Homicidio simple o agravado;

b) Secuestro; y,

c) Extorsión.

Art. 2.- A los actos preparatorios, la proposición y la conspiración para cometer cualquiera de los delitos contemplados en la presente Ley, si no tuvieren sanción señalada especialmente, se les impondrá una pena que oscilará entre la tercera parte del mínimo y la tercera parte del máximo de la prevista para el delito respectivo.

Art. 3.- Los tribunales especializados a que se refiere la presente Ley tendrán su sede en las ciudades de San Salvador, Santa Ana y San Miguel. Su competencia se extenderá a los delitos cometidos en los departamentos de la circunscripción territorial siguiente:

Los tribunales especializados de San Salvador serán competentes respecto de Los delitos cometidos en los departamentos de San Salvador, La Libertad, San Vicente, Cuscatlán, La Paz, Cabañas y Chalatenango.

Los tribunales especializados de Santa Ana serán competentes respecto de los delitos cometidos en los departamentos de Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán.

Los tribunales especializados de San Miguel serán competentes respecto de los delitos cometidos en los departamentos de San Miguel, Usulután, La Unión y Morazán.

Dichos tribunales se organizarán de la siguiente manera: Juzgados Especializados de Instrucción, Tribunales Especializados de Sentencia y Cámaras Especializadas de lo Penal.

Los Juzgados Especializados de Instrucción y los juzgados Especializados de Sentencia podrán ser unipersonales o pluripersonales; y las Cámaras Especializadas de lo penal estarán compuestas de dos Magistrados.

Art 4.- Corresponderá a la Fiscalía General de la República conforme a las diligencias de investigación, la determinación de la procedencia inicial del conocimiento de los delitos por tribunales comunes o especializados. Sin embargo, cuando los elementos recogidos durante la fase de instrucción determinen que el proceso debió iniciarse en un juzgado especializado se le remitirá de inmediato a éste. Asimismo, si el delito debió ser del conocimiento de los tribunales comunes, el juez especializado remitirá a éstos las actuaciones, adoptando previamente las decisiones urgentes sobre la investigación y la libertad del imputado.

CAPÍTULO II

REGLAS DE PRUEBA

Art. 5.- En la investigación de los delitos previstos en esta ley, la Fiscalía General de la República ejercerá todas las facultades investigativas, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes, así como determinará la responsabilidad de los autores o partícipes y evitará ulteriores consecuencias. El fiscal del caso autorizará por escrito el empleo de métodos especiales de investigación tales como operaciones encubiertas o entregas vigiladas.

Art. 6.- Los miembros de la policía, en el desarrollo de sus funciones, podrán auxiliarse de medios científicos y tecnológicos para documentar sus actuaciones, recolectar evidencias o elementos probatorios. Para ello, puede utilizarse cualquier instrumento o artificio técnico de transmisión o grabación del sonido, la imagen o de cualquier otra señal de comunicación u otro medio científico, de conformidad con el Art. 162 del Código Procesal Penal.

La información y las evidencias recogidas según el inciso anterior, serán valoradas como elementos probatorios, mediante las reglas de la sana crítica.

El acta y el informe policial a que se refiere el Código Procesal Penal serán incorporados mediante lectura en la Vista Pública.

Art. 7.- Cuando la Fiscalía, por consideraciones de urgencia debidamente razonadas o por solicitud escrita del organismo encargado del Programa de Protección de Víctimas y Testigos, tuviere la necesidad de documentar las evidencias y hallazgos, procederá conforme a la dispuesto en el Art. 270 del Código Procesal Penal. Si el imputado no tuviere defensor nombrado, se aplicará lo regulado en el inciso cuarto de la disposición antes citada. El Juez Especializado de Instrucción será el competente para ordenar la práctica de estas diligencias.

En aquellos casos que fuere necesario realizar diligencias urgentes porque hubiere riesgo que se pierdan evidencias del delito, el fiscal procederá a su obtención y para ello adoptará las medidas necesarias, dentro de los límites permitidos por la ley y documentará las razones que las motivan. En este caso, las someterá a ratificación del juez, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

En casos de urgente necesidad, el Fiscal General de la República podrá ordenar la inmovilización, hasta por diez días, de cuentas bancarias, tarjetas de crédito, operaciones comerciales y financieras, títulos y documentos mercantiles, secuestrar vehículos, muebles y demás objetos o instrumentos que presumiblemente hayan servido o sirvan para la consumación, ocultación o facilitación de los delitos investigados a que se refiere esta ley; de dicha inmovilización dará cuenta al Juez Especializado de Instrucción competente, quien fundamentará razonablemente sobre la procedencia o improcedencia de dicha medida dentro del plazo de tres días.

Art. 8.- El Juez Especializado de Instrucción que autorice el anticipo de prueba y la práctica de las diligencias que fueren de impostergable realización concurrirá a éstas. Cuando tenga impedimento para asistir personalmente, dicho funcionario podrá comisionar al Juez de Paz del lugar donde ella se desarrollará.

Art. 9.- Si no fuere posible la localización del Juez Especializado de Instrucción competente la Fiscalía podrá recurrir directamente al Juez de Paz de la localidad donde se practicará la diligencia y someterá su resultado a ratificación del Juez Especializado de Instrucción, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la práctica de la misma.

Art. 10.- Será admisible la prueba testimonial de referencia en los casos siguientes:

a) Muerte, enfermedad grave u otra circunstancia que haga imposible o difícil que comparezca el testigo a rendir su declaración personalmente en la vista pública.

b) Operaciones policiales encubiertas.

c) Retractación de la víctima o del testigo, para controlar la credibilidad de éstas; y

d) Manifestaciones expresadas de manera consciente y espontánea, en circunstancias que implicaban un perjuicio a los intereses de quien las efectuó o de un tercero en su caso.

Art. 11.-Los peritos serán de dos clases: Permanentes o accidentales.

Son peritos permanentes:

a) Los peritos oficiales nombrados por la Corte Suprema de Justicia en el Instituto de Medicina Legal o en cualquier otra dependencia de la misma.

b) Los Directores o Jefes de los centros asistenciales del Estado.

c) Los especialistas de las facultades y escuelas de la Universidad de El Salvador y de las dependencias del Estado o instituciones oficiales autónomas.

d) Los técnicos y especialistas de la Policía Nacional Civil; y

e) Los miembros de la Asociación de Medicina legal y Ciencias Forenses que desempeñen algún cargo o empleo público.

En el caso de los peritos permanentes no será necesaria su juramentación para la práctica de las diligencias; su salario habitual serán sus honorarios y la institución para la cual trabajan está obligada a proporcionar el tiempo para su pericia. La Fiscalía General de la República indicará detalladamente los términos de la diligencia con señalamiento de los plazos y demás instrucciones.

Son peritos accidentales, los que nombre la autoridad judicial para una función determinada. El dictamen deberá reunir todos los demás requisitos legales.

Art. 12.- Si dentro de los peritos permanentes no se encontrare quien pudiere practicar la diligencia requerida el tribunal podrá realizar el nombramiento de peritos accidentales.

Art. 13.- Si las partes solicitaren que la prueba pericial sea practicada por peritos accidentales y a criterio del Juez fuere procedente, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución respectiva, cada una de ellas presentará una terna de especialistas o técnicos con sus debidos atestados, acompañados de una declaración jurada sobre sus facultades técnicas y el compromiso de cumplir fiel y legalmente el cargo conferido. Al realizar el nombramiento, el Juez señalará el plazo de la diligencia y todas las instrucciones pertinentes. Los honorarios correrán a cargo de la parte que propuso la prueba.

Art. 14.- Cuando en el transcurso de una investigación, el fiscal considere que es necesario reconocer a una persona que no está presente ni pueda ser encontrada, le exhibirá su fotografía a quien efectúe el reconocimiento, junto con otras de distintas personas, extraídas de cualquier registro público o de los archivos policiales.

Los reconocimientos realizados de conformidad con el inciso anterior serán valorados para determinar si una persona es, con probabilidad, autor o partícipe de un delito.

CAPITULO III

DISPOSICIONES PROCESALES

Art. 15.- La acción penal para perseguir los delitos que trata la presente ley será pública, aún cuando no conste la autorización de la víctima o su representante legal, según el caso.

En los delitos a que se refiere esta ley, no tendrán vigencia las prohibiciones de denunciar contenidas en el Art. 231 del Código Procesal Penal.

Art. 16.- El fiscal acusará directamente ante el Juez Especializado de Instrucción competente después de realizar las diligencias de investigación necesarias en el menor tiempo posible, si no hubiere imputado detenido y en el plazo previsto en esta Ley, si lo hubiere. Dicho escrito contendrá los requisitos establecidos en el Art. 314 del Código Procesal Penal.

Art. 17.- Si los imputados se encuentran detenidos, serán puestos a disposición del Juez dentro del plazo máximo de setenta y dos horas. En este caso, la Fiscalía General de la República solicitará si fuere procedente, la imposición de medidas cautelares ante el Juez Especializado de Instrucción competente, para que celebre una audiencia especial dentro del término de setenta y dos horas y resuelva sobre dichas medidas.

Decidido lo referente a la medida cautelar, la Fiscalía General de la República presentará la acusación o el dictamen correspondiente al Juez Especializado de Instrucción, dentro de un plazo que no excederá de seis meses, el cual se podrá prorrogar mediante el procedimiento señalado en el Código Procesal Penal.

Art. 18.- Recibida la acusación directa o el dictamen, el Juez Especializado de Instrucción señalará día y hora para la celebración de la audiencia preliminar, dentro de un plazo no menor a veinte días hábiles ni mayor de sesenta días hábiles. Dentro de dicho término, pondrá a disposición de las partes las actuaciones y las evidencias, con el objeto que puedan consultarlas y resolverá las peticiones de apoyo judicial necesario para la preparación de la defensa.

Cinco días antes del día señalado para la audiencia preliminar, la defensa presentará el escrito a que se refiere el Art. 316 del Código Procesal Penal. Durante este plazo, la víctima podrá constituirse como querellante.

En lo demás, se continuará según lo previsto en el Código Procesal Penal para el procedimiento común.

Art. 19.- De lo resuelto por el Juez Especializado de Instrucción se podrán interponer los recursos que establece el Código Procesal Penal, quedando en suspenso los efectos de la resolución impugnada mientras no se resuelva el recurso por la respectiva Cámara Especializada de lo Penal.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Art. 20.- Deberán aplicarse supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Penal y de otras leyes penales especiales, en lo que no se oponga a la presente Ley.

Art. 21.- Los hechos punibles cometidos con anterioridad a la vigencia de la presente ley serán procesados de conformidad a lo regulado en el Código Procesal Penal.

Art. 22.- Deróganse el Art. 22-A del Código Penal y el inciso final del Art. 59 del Código Procesal Penal

Art. 23.- El presente Decreto entrará en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veinte días del mes de diciembre del año 2006.

RUBÉN ORELLANA MENDOZA
PRESIDENTE

ROLANDO ALVARENGA ARGUETA
VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURÁN
VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA,
VICEPRESIDENTE

RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO,
VICEPRESIDENTE

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDÉS SOTO
SECRETARIO.

GERSON MARTÍNEZ
SECRETARIO

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS
SECRETARIO.

NORMAN NOEL QUIJANO GONZÁLEZ
SECRETARIO

ZOILA BEATRIZ QUIJADA SOLÍS,
SECRETARIA.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintidós días del mes de enero del año dos mil siete.

PUBLIQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,
Presidente de la República.

RENÉ MARIO FIGUEROA FIGUEROA,
Ministro de Seguridad Pública y Justicia.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

* Informe de rendición de cuentas ANSP 2011 · 2012

Academia Nacional de Seguridad Pública

INFORME DE RENDICION DE CUENTAS

Gestión Junio 2011 – Mayo 2012

1. Presentación

La Academia Nacional de Seguridad Pública, ANSP, es una Institución Autónoma de derecho público adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Entre sus principales atribuciones legales están la formación profesional de los policías, según requerimientos que exija la PNC, elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y para los cursos de los integrantes de la PNC, evaluar sistemáticamente al personal policial y organizar los cursos correspondientes para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías (Art. 2, Ley Orgánica de la ANSP). De conformidad con esta ley, las autoridades principales de la ANSP, son la Dirección General y el Consejo Académico.

A efecto de continuar en un proceso de cualificación de la institución esta administración se ha propuesto entre otros:

1) Mejorar el desempeño del personal docente, administrativo y policial, para responder a las necesidades derivadas de la nueva política de Justicia y Seguridad, los nuevos planes institucionales y la realidad cambiante de la criminalidad del país; y

2) Sentar las bases para que la ANSP se convierta en una institución de educación superior y en un centro de estudio, investigación y generación de pensamiento en materia de seguridad pública.

En cumplimiento del mandato presidencial de rendir cuentas a la población por el trabajo realizado, se presentan los resultados obtenidos.

Los esfuerzos en este período se enmarcan en el asentamiento de bases que conviertan los procesos iniciados en cambios irreversibles, con la convicción de coadyuvar a la consolidación del Estado constitucional y democrático de Derecho, establecido en la Constitución de la República.

Ese es el mensaje que se ha enviado constantemente al equipo de trabajo, constituido por todos y todas las trabajadoras de la ANSP, quienes han contribuido desde sus diferentes puestos de trabajo al cumplimiento de los objetivos trazados, para beneficio de la sociedad en su conjunto.

SUS COMPETENCIAS

Atribuciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (Art. 2 Ley Orgánica de la ANSP):

a) Formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil, según requerimientos que ella exija y conforme lo establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil;

b) Elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la Policía Nacional Civil;

c) Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública;

ch) Evaluar sistemáticamente al personal de la Policía Nacional Civil y organizar los cursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías;

d) Crear en los alumnos una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar en la sociedad, especialmente el respeto a los derechos humanos y su responsabilidad de servidores públicos;

e) Las demás que determine la Ley.

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Misión institucional

Formar integralmente y con excelencia académica policías, capaces de garantizar la seguridad de la población, con respeto a los Derechos Humanos.

Visión institucional

Ser una Institución de alto prestigio nacional e internacional, reconocida por sus aportes en la investigación científica y por la excelencia de sus graduadas y graduados como policías, que gocen de la confianza de la Población.

Valores institucionales

Legalidad; respeto a la dignidad humana; equidad; solidaridad; integridad; integralidad; disciplina.

2. Resumen ejecutivo

El presente informe tiene como fin presentar las principales actividades realizadas en el período de junio de 2011 a mayo de 2012, y los principales logros obtenidos con el propósito de alcanzar cambios estratégicos a corto y mediano plazo, especialmente en lo referente a la calidad en la formación de los alumnos y alumnas que ingresan a la Academia Nacional de Seguridad Pública en todas las modalidades formativas, asimismo se señalan los avances realizados en el proceso de una gestión respetuosa de la legalidad, efectiva, y transparente.

Contiene el esfuerzo realizado en la consecución de los objetivos y metas estratégicas, que se ha trazado la actual administración y se encuentran plasmados en cinco líneas estratégicas definidas en el Plan Estratégico Institucional 2010-2014.

El proceso más importante que se desarrolla en la ANSP es el de la formación policial profesional, según los requerimientos de la Policía Nacional Civil; esta administración ha tomado la decisión de hacerlo con excelencia académica y de una manera integral, agregando la importancia que tiene que los miembros de la Policía deben estar al servicio de la comunidad. En ese sentido, el trabajo actual se orienta a mejorar y consolidar un Sistema Educativo Policial Integral (SEPI).

Una de las grandes apuestas es fortalecer la profesionalidad de la formación profesional. Se pretende que quienes formen parte de la PNC, sea personas formadas para el ejercicio de una profesión, sin consideraciones de carácter ideológico o

político, ni mucho menos sujeta a los designios o arbitrios de poderes formales o fácticos.

Se pretende también reivindicar la investigación académica, relativa a la policía y a la seguridad pública, como uno de los pilares fundamentales de una institución que debe aportar a la discusión de los problemas que actualmente aquejan a nuestra sociedad. Para ello el Centro de Investigación Científica de la ANSP (CINC/ANSP), en este período se realizó el lanzamiento de la revista científica denominada "Policía y Seguridad Pública", cuyo primer número se dedica a la temática "Policía comunitaria y prevención de la violencia".

Se ha considerado de importancia relevante el fortalecimiento de las relaciones sistemáticas entre la PNC y la ANSP, reconociendo que esta relación y coordinación debe partir desde su planificación estratégica y las apuestas deben ser coordinadas de manera sistemática y permanente.

Con respecto a la equidad de género se ha propuesto romper la brecha en los índices establecidos en el número de mujeres que integran la Policía Nacional Civil que ha sido históricamente bajo, tomando medidas encaminadas a permitir y facilitar el ingreso de más mujeres, como resultado de las medidas tomadas en marzo de 2012 se graduó la Promoción 105 del nivel básico, que fue conformada por 93 hombres que constituyen el 37% y 161 mujeres que conforman el 63%, una graduación policial sin precedentes en América Latina por tan amplio margen, siendo la primera vez que en la ANSP se gradúan más mujeres que hombres.

Asimismo el ingreso acumulado de las tres últimas promociones que ingresaron a la ANSP, 105, 106 y 107 es de 428 mujeres que conforman en promedio el 42% del ingreso total de las promociones mencionadas. Es decir más del 30% de mujeres que es la meta propuesta en el Plan Operativo Institucional.

Esta administración también se ha propuesto realizar una gestión efectiva y transparente de los recursos, disponiéndose a trabajar en todos aquellos procesos, ya sea internos o dirigidos desde el Ejecutivo, que permitan trabajar de forma transparente, dando cuentas de nuestro trabajo a la población, haciendo más fácil el acceso a la información que generamos y combatiendo firmemente cualquier tipo de corrupción. En esta línea hemos logrado ejecutar más del 89% de los recursos asignados, en el período descrito.

Para cada uno de estos esfuerzos se ha definido una línea estratégica que marcará y orientará el trabajo a fin de garantizar su cumplimiento, con ello se pretende sentar las bases para un desarrollo profesional de la Policía Nacional Civil, que responda a los anhelos plasmados en los acuerdos de paz.

En relación al futuro de la Academia se trabaja para sentar las bases para convertirla en una institución estatal de educación superior, y así avanzar en el reconocimiento educativo que todo profesional debe tener, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La Academia Nacional de Seguridad Pública es una institución permanente, lo que permite su desarrollo en el futuro inmediato. Al evaluar su desempeño, y contrastar sus resultados con las exigencias sociales y políticas del país podemos afirmar que la ANSP puede superarse en sí misma, convertirse en un centro de educación superior y dotar al cuerpo policial cada vez más de mejores profesionales de la seguridad pública.

3. Plan estratégico institucional

La Academia Nacional de Seguridad Pública ha realizado un proceso de planificación estratégica, que hoy le permite disponer de un Plan Estratégico Institucional para el período 2010 - 2014. Este ejercicio de planificación parte del análisis del rol de la Academia en la nueva Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; y del contexto general del país.

El plan representa el pensamiento estratégico, destacando la misión, visión y los valores institucionales; las políticas institucionales que regirán las actuaciones de la Academia las cuales son: excelencia académica, fortalecimiento de valores, legalidad y transparencia, calidad y equidad de género.

Se ha organizado en cinco líneas estratégicas: 1. Formación con excelencia académica de policías integrales y al servicio de la comunidad; 2. Investigación académica relativa a la policía y a la seguridad pública; 3. Direccionamiento estratégico garantiza efectiva coordinación entre ANSP y PNC; 4. Institucionalización de la equidad e igualdad de género; 5. Gestión efectiva y transparente de los recursos. Cada línea presenta los objetivos estratégicos, las estrategias operativas y las acciones claves.

Plantea el modelo del Sistema de Monitoreo y Seguimiento (SMS) cuyo propósito es generar información sobre los avances en la implementación del PEI; y la estructura de las prioridades del PEI 2010-2014, que establece la relación y articulación entre los objetivos estratégicos. Se ha establecido el mecanismo de introducción de avances trimestrales en la plataforma informática del Sistema de Monitoreo y Seguimiento del POA y PEI, lo que permite un control efectivo de los avances.

Las gestiones operativas fueron revisadas por la Unidad de Auditoría Interna y por la Dirección de Auditoría Tres de la Corte de Cuentas de la República correspondientes a los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de los años 2009 y 2010, tomando las medidas pertinentes en cada caso. Como resultado de las mismas se emitieron informes finales en los que se reportaron avances importantes en los aspectos financieros, de control interno y aspectos de cumplimiento legal, los informes finales indicaron cumplimiento en todos los aspectos importantes de la institución en cuanto a las Normas Técnicas de Control Interno.

4. Gestión estratégica institucional

4.1. Acciones realizadas

Consolidado de formación y actualización

CONSOLIDADO DE GRADUACIONES
JUNIO DE 2009 A MAYO DE 2012

	PROMOCIONES	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
Nivel Básico	P-95 a P-106	2,780	81%	636	19%	3,416
Reingresos		451	93%	33	7%	484
Ascensos	Todos Niveles	1,188	92%	105	8%	1,293
Especialidades Y Actualización		22,367	90%	2,502	10%	24,869
Agentes Seguridad Privada Y Estatal		7,773	94.40%	465	5.60%	8,238
TOTAL 38,300						

CONSOLIDADO DE GRADUACIONES JUNIO DE 2011 A MAYO DE 2012

	PROMOCIONES	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
Nivel Básico	P-102 a P-106	1,114	77%	341	23%	1,455
Reingreso		53	93%	4	7%	57
Ascensos	Todos Niveles	117	95%	6	5%	123
Especialidades						1,873
Actualización		6,663	89%	810	11%	11,030
Agentes Seguridad Privada y Estatal		3006%	96%	130%	4%	3,136
TOTAL 14,538						

4.2. Proyectos ejecutados

Proyecto No. 1.- Fortalecimiento de la calidad y el profesionalismo de la PNC y del sector justicia mediante capacitaciones y equipamiento tecnológico I. **Monto:** $ 111,794.90. **Fuente de Financiamiento:** COOPERACIÓN ESPAÑOLA – AECID. **Proyecto No. 2.-** Creación del Plan de Acción de la Política Institucional de Equidad de Género. **Monto:** $ 5,600.00. **Fuente de Financiamiento:** COOPERACIÓN ESPAÑOLA – AECID – ISDEMU. **Proyecto No. 3.-** FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN RECONOCIMIENTO DE LA ESCENA DEL CRIMEN.- **Monto:** $30,000.00. **Fuente de Financiamiento:** COOPERACIÓN CANADIENSE - JUSTICE EDUCATION SOCIETY. **Proyecto No. 4.-** Creación de la Política Institucional de Equidad de Género y Lanzamiento. **Monto:** $ 4,300.00. **Fuente de Financiamiento:** COOPERACIÓN CON NACIONES UNIDAS – FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Proyecto No. 5.-** Proyecto de Prevención de Violencia y Armas de Fuego. **Monto**: $ 29,571.00. **Fuente de Financiamiento**: COOPERACIÓN CON NACIONES UNIDAS – UNICEF. **Proyecto No. 6.-** Formación especializada en defensa personal para los instructores del Departamento de Aptitud Física de la ANSP. **Monto**: $ 6,000.00. **Fuente de Financiamiento**: COOPERACIÓN JAPONESA – JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA).

4.3 proyectos en ejecución

Proyecto No. 1.- Fortalecimiento de la calidad y el profesionalismo de la PNC y del sector justicia mediante capacitaciones y equipamiento tecnológico II. Monto: $131,007.55. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN ESPAÑOLA – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). **Proyecto No. 2.-** Ejecución del Plan Plurianual. Componente I: "Prevención Integral de la violencia, delito y acceso ciudadano a la justicia en dos municipios de San Salvador" y Componente II: "Fortalecimiento de la investigación, persecución, juzgamiento y sanción del delito". Monto: $15,000.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN ESPAÑOLA – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). **Proyecto No. 3.-** Formación especializada en reconocimiento de la escena del crimen. Monto: $30,000.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN CANADIENSE-JUSTICE EDUCATION SOCIETY. **Proyecto No. 4.-** Hoja de ruta para la transversalización del enfoque de género en la currícula de la ANSP. Monto: $5,000.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN CON NACIONES UNIDAS – FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Proyecto No. 5.**- Equipamiento del gimnasio de defensa personal (adquisición de tatami y duela), del gimnasio de fuerza específica (pesas) y de los dormitorios (camarotes y colchonetas). Monto: $120,000.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN DEL GOBIERNO DE JAPÓN. **Proyecto No. 6.-** Equipamiento Establecimiento de las aulas virtuales en 22 delegaciones alrededor del país. Monto: $207,600.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN CON INL - EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS. **Proyecto No. 7.-** Fortalecer la Biblioteca Física y Virtual (CINC). Monto: $47,254.00. Fuente de Financiamiento: COOPERACIÓN CON INL - EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS. **Proyecto No. 8.-** Asistencia técnica para un curso de sensibilidad Masculinidad Violenta y Ley LEPINA. Monto: $4,000.00. Fuente de Financiamiento: PLAN INTERNACIONAL.

4.4. Coordinación interinstitucional

La ANSP realiza coordinación institucional con las siguientes entidades: Gabinete de Gestión de Departamental La Libertad; Tribunal de Ética Gubernamental; Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción; Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.

4.5. Contrataciones y adquisiciones

Forma de contratación	Cantidad	Monto ejecutado
Licitación Pública	8	$1.433.142.84
Ampliación de Contrato	1	$25.528,00
Prorroga de Contrato	1	$446.945,45
Contratación Directa	3	$84.388,80
Libre Gestión	498	$741.694,48
TOTAL	511	$2.731.699.57

5. Dificultades enfrentadas

-Presupuestarias: Debido a la crisis económica internacional que afecta a El Salvador, el techo presupuestario señalado por el Ministerio de Hacienda para la ANSP en el presente período, no fue suficiente para ejecutar la planificación anual, dependiendo del refuerzo presupuestario que cubrió los últimos meses del año 2011.

-Infraestructura: Deterioro por el tiempo del equipamiento y de la infraestructura de las dos sedes: Santa Tecla y Comalapa. En la sede de Santa Tecla la segunda planta del edificio incluso representa peligro para los trabajadores y trabajadoras sobre todo en los tiempos lluviosos y cuando se suscitan movimientos sísmicos o terremotos. En la sede de Comalapa el clima deteriora aceleradamente tanto el equipo como la infraestructura y el mantenimiento incluso requiere de inversiones fuertes.

Sobrecargo de trabajo en algunas áreas por la escasez de plazas para recurso humano, para tareas logísticas y administrativas, sobre todo cuando se plantean necesidades extraordinarias.

Necesidades urgentes de formación solicitadas por la Policía Nacional Civil, que alteran significativamente los planes de trabajo y sus presupuestos, pero que son asumidas de manera responsable y eficaz.

Riesgos por la violencia social y la criminalidad, sobre todo en alumnos víctimas de la delincuencia; asimismo intentos de personas vinculadas a los grupos delincuenciales por ingresar a la Academia e introducirse en las filas de la Policía Nacional Civil y desde allí seguir operando delictivamente.

6. Gestión financiera y ejecución presupuestaria

6.1.- presupuesto asignado y detalle de la ejecución

Ejecución Presupuestaria del período:

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE JUNIO 2011 A MAYO DE 2012				
Rubro	Concepto	Asignado	Devengado	Disponible
51	Remuneraciones	5315,982.88	5281,675.37	34,307.51
54	Adquisición de Bienes y Servicios	5261,677.95	4361,445.37	900,232.58
55	Gastos Financieros	286,676.91	178,570.11	108,106.80
56	Transferencias Corrientes	1081,081.30	1081,013.36	67.94
61	Inversiones en Activo Fijo	267,101.18	44,790.62	222,310.56
TOTAL		12212,520.22	10947,494.83	1265,025.39
			89.64%	10.36%

7. Proyecciones

Como principales proyecciones para el siguiente período, la Academia Nacional de Seguridad Pública perfila:

1.- En formación inicial terminar de completar la plantilla policial ideal para junio de 2014, a un ritmo de más de 1,000 nuevos policías por año.

2.- La continuidad en Especialidades y Actualización:

Se proyecta además realizar cursos de especialidades a 3,200 policías y cursos de actualización a 1,845, para el año 2013.

3.- La continuidad en Cursos de Ascenso:

Para el segundo semestre de 2012 se impartirán 3 cursos de ascenso a Subinspector a 247 policías. El ascenso a subcomisionado se proyectó para noviembre de 2012, pero depende del decreto de aprobación por la Asamblea Legislativa.

4.- Avanzar significativamente en la implementación del Sistema Educativo Policial Integral en la formación académica.

5.- Realizar las gestiones necesarias para convertir a la ANSP en un Instituto de Educación Superior.

6.- Sentar las bases para una gestión transparente y efectiva, respetando la legalidad.

7.- Impulsar la institucionalización de la equidad e igualdad de género.

8.- Apoyar todas las líneas de trabajo emanadas del Órgano Ejecutivo.

CONOZCA MÁS

* Libros 

* Web 

* Cine 



Rodríguez, Cynthia
"Contacto en Italia. Los Zetas y el narcotráfico en Europa"
Editorial Debate, 2010, 272 págs.
ISBN-10: 0307393348

Sinopsis:

Este texto además de ser reciente, es novedoso en cuanto logra aproximarse a la relación ilícita que establecen dos organizaciones criminales; el Cártel del Golfo (México) y la N'dranguetta calabresa (Italia) en el tráfico de cocaína hacia Europa. Este tipo de investigaciones suelen cualificarse con tres recursos fundamentales. Uno de ellos, se refiere a la sistematización periodística, que recoge eventos aparentemente aislados; pero que hilvanan realidades concatenadas y de mucha complicación, sobre todo las concernientes a la criminalidad organizada transnacional. La nota periodística, suele ser superficial y su formato sumamente líquido, es decir, diseñado para emerger como requerimiento de mercado de las líneas editoriales de los grandes medios. El contenido de este libro, por el contrario contribuye a un esfuerzo general para el posicionamiento del problema en el debate público y en la conciencia de la sociedad. Este trabajo logra resolver las limitantes anteriores, porque su autora introduce otros dos recursos de vital importancia. La entrevista de élite, muy calificada porque permite acumular insumos de primer nivel provenientes de operadores de justicia y otros funcionarios públicos tales como: policías, magistrados, parlamentarios y alcaldes; que han estado familiarizados con los casos y han contribuido a la confección de los mismos expedientes de organizaciones criminales. Esto junto al acceso a fuentes privilegiadas en dónde se muestran o circulan archivos de causas penales, informes internos de instituciones policiales e incluso la información transcrita de cientos de llamadas telefónicas entre sujetos involucrados en actividades ilícitas como el tráfico de estupefacientes, la extorsión o el blanqueo de capitales. La obra dividida en tres partes destaca desde la caracterización de una mafia calabresa, muy presente en el sur de Italia; a otra sección en dónde se expone la naturaleza de los contactos y el fortalecimiento de redes entre grupos mafiosos y finalmente un recuento de los esfuerzos que desde el Estado italiano se ha hecho mediante la lucha antimafia, el impacto local de dichas iniciativas y los desafíos pendientes para los regímenes jurídicos de los estados

Cynthia Rodríguez haciendo uso de un lenguaje sencillo y diáfano; pero eso sí, contundente; devela progresivamente las intricadas relaciones de poder de la N'dranghetta calabresa, de cómo su sistema social define roles basados en el liderazgo de clanes familiares y otros mecanismos de solidaridad ampliada, que garantizan en definitiva asuntos tan vitales como el honor, el prestigio y la credibilidad; recursos intangibles claves para la constitución de los liderazgos en la empresa económica criminal. No omite plantear que dichos desenvolvimientos acuden a ritos de iniciación que comprometen lealtades perpetuas y que fusionan lo religioso con lo mítico-popular para reproducir una causa e incluso hacer valer

una moral propia. En la segunda parte, al describir los contactos entre mexicanos e italianos se evidencia entre otras cosas; el comportamiento de ambos grupos delictivos, los estilos con los que suelen llevar a cabo sus negocios estando de por medio lo étnico-cultural; lazos familiares más fuertes en el caso de las mafias italianas, más mercantiles en el caso de mexicanos. Revelando en esta sección aspectos tan básicos de cómo operan los envíos de drogas y dinero, como las encomiendas, el uso de correos humanos, los dilemas de cuentas por pagar, las reinversiones en nueva droga, la calidad de estas e incluso los lenguajes en clave con los que se acostumbra a cerrar tratos, impartir instrucciones, asignar tareas o trasladar información. La sección de cierre en el libro es interesante, porque identifica desafíos legales y valora los esfuerzos públicos materializados desde el Estado y la sociedad. Hablamos desde el criterio de oportunidad para mafiosos arrepentidos que colaboran con la autoridad, "los pentiti", a otros recursos legales de intervención telefónica y ambiental (esta última mucho más amplia) y sobre todo la confiscación de los patrimonios de mafiosos sentenciados y su destino para uso público y de utilidad a la comunidad. Queda planteada la necesidad de la homologación de instrumentos jurídicos e incluso la cooperación internacional a otro nivel en donde medie mayor calidad y efectividad.

Sinopsis a cargo de: Juan Carlos Morales Peña



Menéndez, Jorge Fernández
y Roquillo, Víctor
"De los Maras a los Zetas. Los secretos
del narcotráfico, de Colombia a Chicago".
Editorial Debolsillo, 2007, 289 págs.
ISBN-10: 9707806974

Sinopsis:

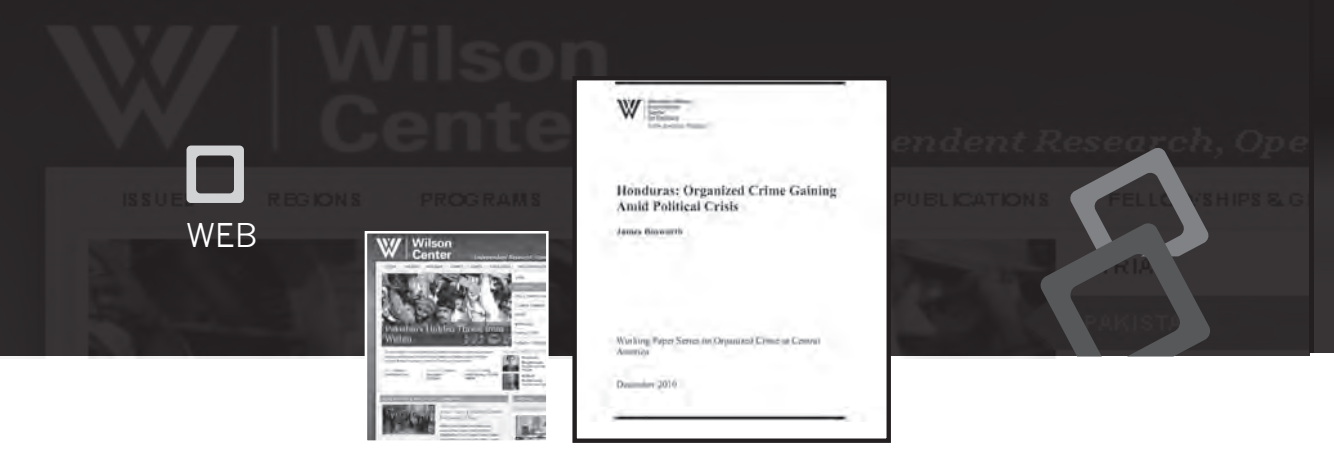
El libro plantea las redes del crimen organizado desde Colombia hasta los Estados Unidos haciendo énfasis en México. Recorre la ruta de la droga desde donde se produce hasta donde se consume y los principales actores que intervienen para que todo sea posible. Asimismo la ruta de los migrantes y cómo éstos se han convertido en victimarios de sí mismos al aprovecharse de la vulnerabilidad de sus pares para el tráfico de personas, la trata y el sicariato.

Se parte del periodismo investigativo donde se hace uso de fuentes oficiales como archivos judiciales, expedientes de organismos de inteligencia, así como entrevistas con funcionarios y académicos clave. Para ello los autores han recorrido las ciudades e instituciones más importantes de la región donde han obtenido información cualificada, de modo que también está presente una descripción empírica de los lugares de los que se habla permitiendo cercanía con la realidad sobre la que se diserta.

Como resultado de una prolongada investigación se presentan elementos importantes que explican la vinculación de las maras en Centroamérica y México con los carteles del crimen organizado de forma diacrónica desde los años ochentas hasta los inicios del siglo veintiuno. De ella, los autores exponen interesantes hipótesis y conexiones entre actores donde se pueden vislumbrar interpretaciones novedosas de la situación. Destaca allí la relación de la lucha contra el narcotráfico desde la política de seguridad de los Estados Unidos; el terrorismo; el papel de los gobiernos de Colombia, México y Venezuela; los grupos armados insurgentes en la región; la beligerancia, autonomía y línea de mando en los grupos criminales, tanto pandillas como carteles, entre otras concatenaciones que vale la pena revisar y someter al lente académico para probarlas de forma sistemática.

Los autores ofrecen una mirada desde México de las maras y plantean variables sociológicas, políticas, antropológicas y económicas que hacen posible la interrelación entre grupos criminales y sus estrategias para sobrepasar la capacidad del Estado para combatirlas.

Sinopsis a cargo de: Augusto Rigoberto López



Sinopsis:

Estudio reciente de James Bosworth, patrocinado por el Woodrow Wilson International Center, del Latin America Program. Constituye un cuaderno de trabajo perteneciente a una serie de documentos sobre el crimen organizado en Centro América. Esta entrega disponible sólo en inglés, hace una aproximación al caso de Honduras en el contexto de la crisis política originada en 2009; explora la evolución de las actividades de la delincuencia organizada en ese país durante ese período. Tiene el mérito de articular metodológicamente contextos (El golpe, post golpe, etc.); actores estratégicos clave (Cártel de Sinaloa, Zetas, Maras, Estados Unidos); e incluir un análisis estratégico del tráfico ilícito en su dimensión terrestre, aérea y naval.

Todo lo anterior, sin dejar de abordar aspectos concernientes a otras actividades ligadas al crimen, en donde se muestran también los esfuerzos desplegados en su combate y prevención.

En el caso de los Estados Unidos, plantea algunas dinámicas y lógicas con las cuales se orienta la asistencia de ese país en materia anti-narcotráfico.

James Bosworth
Honduras: Oganized Crime Gaining
Amid Political Crisis
Working Paper Series on Organized Crime
in Central America
december (2010), 33 págs.
Sitio Web: http://www.wilsoncenter.org





Sinopsis:

Un documento de referencia clave para comprender la evolución del crimen organizado en Centroamérica y las formas de cómo se plantea como amenaza para la gobernabilidad en la región. Este trabajo desarrolla preliminarmente una relación entre conceptos, actividades y costos del crimen organizado. Necesario para identificar impactos en las políticas públicas y en materia presupuestaria, por lo tanto, relevante para los efectos comparativos de los recursos que se drenan del desarrollo nacional. Un segundo gran contenido expone una valoración logística y geoestratégica de varias actividades ilícitas como el lavado de activos, el tráfico de drogas, la trata de personas y los flujos de armas; así como también las tendencias emergentes del crimen y las formas de cómo complican la situación general de seguridad en la región. Un tercer aspecto que incluye el documento se refiere a otro apartado én donde se abordan los niveles de gobernabilidad en la relación de los impactos del crimen y otras amenazas identificadas en la seguridad.

En un cuarto componente se han sistematizado todos los esfuerzos regionales hechos en materia de tratamiento y combate al crimen organizado. En el proceso se documenta la incidencia del fenómeno en cuanto propiciador de sinergias entre los gobiernos centroamericanos, incluyendo iniciativas de coordinación regional entre otros mecanismos importantes. Continúa con la influencia estadounidense en los esfuerzos de cooperación multilateral y el papel central de la problemática apuntada en la ayuda regional.

Más significativo aún es una sección complementaria que contiene una propuesta en donde se estipulan modalidades para materializarla, es decir, respondiendo el cómo.

Seguridad y crimen organizado transnacional
La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia
Documento Político 2, marzo 2011, 162 págs.
ISBN 978-9924-554-95-5
Sitio Web http://www.kas.de/guatemala/es/pages/9067/





Instrumento jurídico referente para el tratamiento de la Delincuencia Organizada Transnacional; de jurisdicción universal y concebida bajo el liderazgo y contribución del sistema de Naciones Unidas. Un documento exhaustivo, no perfecto, pero bastante amplio en sus propósitos, materias y competencias. Elaborado con las metodologías de comité especial, mecanismo con el que se llevan a cabo sistematizaciones rigurosas de bases comunes y consensos en torno a problemas graves y complejos de repercusión global.

Destaca la categoría clave asumida por el concierto de gobiernos, y que es específica para referir a la delincuencia organizada transnacional; más legítima a nivel conceptual y menos impreciso sociológicamente por su uso comercial indiscriminado en la jerga periodística.

Sin embargo este instrumento, ordena protocolos; cuyos contenidos permiten comprender las tipologías de la actividad criminal y el área de especialización de los grupos delincuenciales que muestran mucho dinamismo en el flujo de comercio internacional de ilícitos.

Acá se sistematiza lo real de los parámetros más salvajes de mercados que operan en paralelo al mundo lícito ocupando la plataforma de este último para la materialización de transacciones de todo tipo prácticamente ante la realidad de un mundo descarnado y sin escrúpulos; la ley internacional ha debido enriquecerse progresivamente y ocupándose con ello de todas las figuras delictivas posibles presentes en la economía y sociedad subterráneas o intersectadas estas en forma compleja con las superficies.

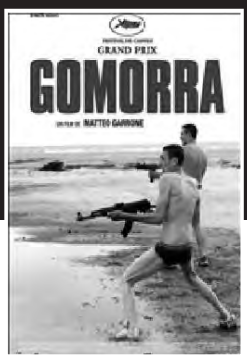
Se incluyen mecanismos de prevención que moviliza la idea de anticipar al delito; la represión como recurso de disuasión para los menesteres de minar los incentivos y la base de la dispensación punitiva. Pone especial interés en niños y mujeres, dos segmentos de población vulnerables, en cuanto blancos potenciales para los delincuentes dedicados a la prostitución, pornografía infantil, redes de pedófilos o incluso extracción de órganos.

Estos comportamientos delictivos que permean las fronteras, minan los Estados de derecho; y que constituyen por otra parte sinergias perniciosas con otros patrones de tráfico, como el de migrantes, armas y otros.

Esta ley internacional aparta un marco jurídico estable con el cual compatibiliza el esfuerzo y lucha global que se hace contra la delincuencia organizada transnacional. En el plano hemisférico es alentador el hecho que la mayoría de los Estados han ratificado el instrumento, lo que muestra un convencimiento acerca de la naturaleza del problema y el grado de interiorización necesaria para revertirlo; claro está, no obstante la brecha existente entre voluntad política, capacidades instaladas y realidad.

Naciones Unidas
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos
2004, 96 págs.
http: //www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

Las sinopsis de la sección web estuvieron bajo la responsabilidad de Juan Carlos Morales Peña.



TÍTULO ORIGINAL: Gomorra,
AÑO: 2008, **DURACIÓN:** 135 min.,
PAÍS: ITALIA, DIRECTOR: Matteo Garrone,
GUION: Matteo Garrone, Roberto Saviano, Maurizio Braucci, Ugo Chiti, Gianni Di Gregorio, Massimo Gaudioso (Libro: Roberto Saviano),
REPARTO: Salvatore Cantalupo, Gianfelice Imparato, Maria Nazionale,
PRODUCTORA: Fandango.

Fuente de fichas técnicas de la sección cine: http://www.filmaffinity.com
La sinopsis de cine estuvieron a cargo de cargo de: Juan Carlos Morales Peña

PREMIOS:

2008: Nominada al Globo de Oro: Mejor película de habla no inglesa
2008: Nominada a los Premio BAFTA: Mejor película en habla no inglesa
2008: Festival de Cannes: Gran premio del Jurado
2008: Premios del Cine Europeo: 5 premios, incluyendo mejor película, director, actor
2008: Premios David di Donatello: 7 premios, incluyendo mejor película. 11 nominaciones
GÉNERO: Drama | Mafia

Sinopsis:

Este film basado en el libro de Roberto Saviano, presenta el complejo mundo de los delitos transnacionales y otras actividades económicas ilícitas. La disputa por los mercados, alianzas y rivalidades entre organizaciones criminales. La trama desarrolla al menos tres grandes aspectos, que se vuelven primordiales para la comprensión del fenómeno criminal. Uno de ellos concierne a la naturaleza de la mafia la Camorra napolitana en este caso, en cuanto estructura criminal que observa su propio código de conducta, sistemas de reclutamiento e iniciación; este último un proceso donde los miembros interiorizan su pertenencia, comprometiendo la vida misma como expresión de su lealtad a la organización. Destaca en la misma las recompensas y represalias que median en esa filiación. El segundo contenido relevante, trata sobre la diversidad de delitos y actividades ilícitas que generan significativas ganancias, entre estas: tráfico de cocaína en alianza con los colombianos; tráfico de armas de guerra con los que mantienen un importante poder de fuego. Además negocios de prostitución, hechura y diseño de alta costura valiéndose del trabajo esclavo de indocumentados asiáticos y tráfico de desechos tóxicos industriales que se transportan y entierran en zonas agrícolas del centro de Italia o en territorios de países africanos; todas ellas en las cuales intervienen relaciones corruptas entre funcionarios del tercer mundo y empresarios del primer mundo. Finalmente un tercer aspecto son las redes comunitarias, familiares y sociales en general en las que se apoyan los grupos mafiosos para reclutar, persistir y ejercer controles territoriales. Sin duda un material cinematográfico integral por cuanto es capaz de explorar distintas dimensiones de la mafia napolitana; polémico por la forma descarnada con la que expone la mentalidad económica de los liderazgos criminales y dramática por las modalidades de cómo ejercen su hegemonía por la coacción y el miedo.



TÍTULO ORIGINAL: Traffic, AÑO: 2000,
DURACIÓN: 140 min., **PAÍS: ESTADOS UNIDOS**,
DIRECTOR: Steven Soderbergh,
GUIÓN: Stephen Gaghan,
MÚSICA: Cliff Martinez,
REPARTO: Michael Douglas, Benicio Del Toro, Don Cheadle, Catherine Zeta-Jones, Dennis Quaid,
PRODUCTORA: USA Films.

PREMIOS:

2000: 4 Oscars, incluyendo mejor director y actor secundario. 5 nominaciones
2000: 2 Globos de Oro: Mejor actor secundario (Del Toro) y mejor guión. 5 nominaciones
2000: 2 premios BAFTA: Mejor actor secundario, guión adaptado. 4 nominaciones
2000: Nominada al Cesar: Mejor película extranjera
2000: National Board of Review. Mejor director (Steven Soderbergh)
2000: Asociación de Críticos de Los Ángeles: Mejor director
2000: 3 premios del Círculo de críticos de Nueva York: Director, película, actor secundario
2000: 2 premios del Festival de Toronto: Mejor actor (Benicio Del Toro), director
2001: Festival de Berlín: Oso de Plata · Mejor actor (Benicio Del Toro)
GÉNERO: Thriller. Drama | Drogas. Crimen

Sinopsis:

Uno de los méritos principales de esta producción fílmica de Soderbergh es la capacidad para hilvanar historias con personajes diversos que desarrollan roles distintos dentro de los intricados escenarios de la criminalidad organizada que se dedica al tráfico de drogas.

Ambientada en la complicada relación geográfica y cultural entre México y los Estados Unidos; el director logra presentar los detalles intervinientes con los cuales los actores se desenvuelven en los circuitos de las actividades ilícitas. Desde los roles de funcionarios que lideran las iniciativas anti-drogas, incluyendo sus aciertos y desaciertos; a otros que movilizan el comercio de los estupefacientes a través de distribuidores y amplias redes de corrupción, en donde muchos participan obteniendo beneficios en diferente medida. Así también expone el drama del segmento joven de población, víctima del consumo y lo que esto representa en términos de políticas de rehabilitación y relaciones familiares. Soderbergh logra introducir además la historia de personas, cuyos roles operativos en el negocio de la droga, los ubica en la escala inferior de las jerarquías criminales propiciando su empleo y absorción en una economía subterránea y que los somete irremediablemente a los dilemas de la sobrevivencia en un mundo sin reglas y galopante violencia.

La trama deja la sensación que la guerra contra las drogas pareciese estar perdida y que la recurrencia de los proveedores para mantener el tráfico busca permanentemente doblegar moralmente a la sociedad que se le enfrenta.



TÍTULO ORIGINAL: Eastern Promises (Promesas Peligrosas),
AÑO: 2007, **DURACIÓN:** 99 min., **PAÍS: INGLATERRA**,
DIRECTOR: David Cronenberg,
GUIÓN: Steven Knight, **MÚSICA:** Howard Shore,
REPARTO: Viggo Mortensen, Naomi Watts, Vincent Cassel, Armin Mueller-Stahl, Sinéad Cusack, Donald Sumpter, **PRODUCTORA:** Coproducción GB-USA; Focus Features / BBC Films.

PREMIOS:

2007: Nominada al Oscar: Mejor actor (Viggo Mortensen)
2007: 3 nominaciones Globo de Oro: Película dramática, actor drama (Mortensen)
2007: 2 nominaciones a los BAFTA: Mejor película británica y actor (Viggo Mortensen)
2007: Nominada al Cesar: Mejor película extranjera
2007: Festival de Toronto: Mejor película (Premio del Público)
GÉNERO: Thriller. Drama | Mafia. Crimen

Sinopsis:

Producción cinematográfica de mucha calidad que describe aristas relevantes del contexto europeo de la criminalidad organizada transnacional, específicamente en el Reino Unido; en donde convergen las actividades de mafias rusas, chechenas y de la Europa Oriental. Su director David Cronenberg logra instalar el papel que desempeña el nicho familiar de los grupos criminales como punto de conexión generadora de pautas y lealtades hacia redes más amplias en las cuales se apoya.

Su formato de drama y su énfasis temático en la relación mafia-crimen, permite identificar mentalidades criminales, patrones de violencia recurrentes, ajustes de cuenta, sicariato y purgas.

Destacan en el film, dos actividades ilícitas crónicas; el contrabando y la trata de blancas; en este caso mujeres oriundas de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, víctimas silenciosas de redes clandestinas decididas a proteger sus ganancias por todos los medios posibles. Dentro de ese espectro sobresalen las voces aisladas de casos individuales, que logran salir del circuito; gracias al trabajo de agentes encubiertos de la inteligencia rusa y la posterior acción policial británica.

Cronenberg muestra la idea de una familia normal en toda regla, no disfuncional; que recurre a la administración de sus actividades ilícitas bajo la lógica empresarial inherente a cualquier negocio legítimo.

Los saldos de estas subculturas criminales, derivan en esfuerzos crecientes orientados a minar las bases morales de la sociedad y su voluntad de prevalecer frente a la legalidad y ante otros competidores criminales hacia los cuales se activan espirales de violencia y terror sumamente dirigidas y brutalmente eficaces.



TÍTULO ORIGINAL: Hijos de la guerra, AÑO: 2007, **DURACIÓN:** 90 min., **PAÍS: INGLATERRA**, **DIRECTOR:** Alexandre Fuchs, Samantha Belmont, Jeremy Fourteau, **GUIÓN:** Jeremy Fourteau, Jeff Zimbalist, **MÚSICA:** Nathan Matthew David, **PRODUCTORA:** Coproducción Reino Unido-EEUU; Directional Studios / Fly Films, **GÉNERO:** Documental.

Sinopsis:

Narra los orígenes de la Mara Salvatrucha formada por inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos. Una respuesta cultural y organizativa ante las formas de exclusión de la sociedad estadounidense y un mecanismo de protección contra la violencia que han ejercido otras pandillas pertenecientes a otros grupos étnicos y nacionales.

El film que es de tipo documental explora las raíces de los flujos migratorios de los años ochenta y el contexto contrainsurgente del conflicto armado salvadoreño. Destaca entre otros aspectos relevantes las filiaciones familiares que median en los relevos de miembros pertenecientes a las pandillas. Un aspecto sobresaliente es la evolución organizativa experimentada que deja de ser una estructura dedicada a delitos de poca monta a otros de gran complejidad que la ha planteado como un problema de seguridad pública de carácter transnacional.

Los directores hacen un acercamiento interesante a las motivaciones de los individuos que ingresan en la pandilla y su capacidad para incorporar formas violentas observadas o vividas durante la guerra salvadoreña. Se recogen contrastes entre las procedencias diversas de quienes ingresan, expresándose una paradoja que logra una convergencia de antiguos enemigos en una misma estructura criminal.

El planteamiento central de esta producción documental se refiere al hecho de cómo la dinámica del conflicto armado permeó en la conformación de organizaciones pandilleriles de carácter atípico, es decir, de veloz complejización, transnacionalización y de mayor capacidad de violencia, sobrepasando incluso el estándar ejercido por otras pandillas hasta entonces conocidas en la sociedad estadounidense.

AUTORES

Almir de Oliveira Junior

Sociólogo, doctor en Sociología y Política (Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil). Investigador en materias de policía y seguridad pública (Instituto de Investigación Económica Aplicada, Brasil). Algunos trabajos recientemente publicados: "Importância das atividades de investigação e inteligência policial para o sistema de justiça criminal e seu aprimoramento no Brasil" (*Boletim de Análise Político-Institucional*, vol.2, 2012); "Dá para confiar nas polícias? Um estudo sobre confiança e percepção social da polícia no Brasil" (*Revista Brasileira de Segurança* Pública, vol.9, 2011) y "Percepções dos brasileiros sobre polícia e segurança pública" (*Anuário Brasileiro de Segurança* Pública, vol.5, 2011).

Augusto Rigoberto López

Sociólogo y estudiante de Maestría en Didáctica en la Universidad de El Salvador. Ha sido docente en la Universidad de El Salvador y la Academia Nacional de Seguridad Pública. Actualmente es investigador asistente en el Centro de Investigación Científica de la ANSP y editor asistente de la revista institucional "Policía y Seguridad Pública".

Carlos Ernesto Sánchez Escobar

Máster y Especialista en Administración de Justicia Penal de la Universidad Nacional de Costa Rica. Profesor de Post Grado. Consultor Internacional. Magistrado de Cámara.

Edgardo Buscaglia

Presidente del Instituto de Acción Ciudadana para la Justicia y la Democracia, A.C. en México; Director del Centro de Desarrollo de Derecho Internacional y Economía; Profesor visitante de la UNAM en México; y Senior Law and Economics Scholar en la Universidad de Columbia (EUA)

Edison Benedito da Silva Filho

Economista, doctor en Economía (Universidad de Campinas, Brasil). Investigador en el Instituto de Investigación Económica Aplicada, Brasil (IPEA), ligado a la Dirección de Estudios Internacionales, actúa en los siguientes temas: la defensa, la seguridad internacional y la internacionalización de las empresas brasileñas. Algunos trabajos recientemente publicados: "Dos 'dividendos da paz' à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria – 1991-2009" (*Texto para Discussão IPEA*, Junho de 2012, no prelo); "A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico" (*Economia e Sociedade*, v. 19, n. 2 (39), p. 211-232, 2010).

Eduardo Sancho Castañeda

Licenciado en Sociología de la Universidad de El Salvador. Desde 2001 es investigador de la Universidad Francisco Gavidia, especialidad: El modelo económico, políticas económicas sectoriales y externas para el desarrollo sostenible en El Salvador. Escritor y Columnista. Tiene más de una decena de publicaciones y conferencias. Firmante y negociador de los Acuerdos de Paz en 1992.

Jaime Edwin Martínez Ventura

Abogado. Cofundador y ex director del Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES, de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD. Miembro del Consejo Latinoamericano del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP, con sede en Buenos Aires, Argentina. Miembro del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Conflictos Violentos, del Instituto Max Planck, Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional, de Alemania. Miembro del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional, bajo la coordinación del Departamento de Derecho Penal Extranjero y Comparado de la Universidad de Göttingen, Alemania y los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Suramérica. Consultor eventual de la Fundación Friedrich Ebert, El Salvador, de Alemania. Investigador, analista y columnista en materias de justicia penal, seguridad pública, derechos humanos y justicia penal juvenil. Fue coordinador de la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador entre 2005 y 2009. Actualmente se desempeña como Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.

Juan Carlos Morales Peña

Estudios superiores en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencia Política y Postgrado en Gestión Científica. Ha sido catedrático en la Escuela de Relaciones Internacionales (Universidad de El Salvador), en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (Ministerio de la Defensa Nacional) y en el Programa de Maestría en Ciencia Política (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"). Investigador en materias de seguridad y defensa. Actualmente funge como coordinador principal del Centro de Investigación Científica de la ANSP y Editor jefe de la revista institucional "Policía y Seguridad Pública".

Santiago Herrero Blanco

Licenciado en Derecho (2003) y en Criminología (2007) por la Universidad de Barcelona, además de otros estudios universitarios relacionados con la seguridad. Funcionario de la Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra desde 1998. Desde el año 2004 realiza el seguimiento de los grupos juveniles o pandillas en Cataluña. Ha impartido formación y realizado ponencias, comunicaciones e intervenciones sobre la temática de los grupos juveniles en múltiples foros, tanto en el contexto catalán como en el resto de España y en el ámbito internacional.

CONVOCATORIA Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

* Convocatoria a especialistas

* Convocatoria a historiadores

* Nomas de publicación

Convocatoria de Manuscritos II semestre 2012

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Publica (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su tercer número, el cual será publicado en el segundo semestre de 2012. Este tercer esfuerzo estará dedicado al fenómeno del *narcotráfico y el lavado de activos*. Por ello son requeridos artículos académicos y científicos originales, inéditos o de una sola publicación previa.

Las propuestas deberán atender el programa de investigación concerniente a *"Seguridad Nacional y Seguridad Pública"*. La convocatoria es extensiva a historiadores y antropólogos que dispondrán de una convocatoria complementaria.

Los trabajos académicos pueden establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Economía sumergida/ Economía del crimen.
2. Lavado de activos: Propuestas legales/ análisis de casos nacionales e internacionales e incidencias en los mundos político y empresarial.
3. Paraísos fiscales: Evasión y elusión de impuestos.
4. Comercio internacional: mercados de las transnacionales del crimen.
5. Narcoactividad: Mercados de consumo y distribución.
6. Narcotráfico, narco cultura y procesos de violencia.
7. Tendencias de las drogas sintéticas: Tránsito, consumo y distribución.
8. Delitos asociados al tráfico de estupefacientes.
9. Asocios del crimen organizado: Cárteles, división del trabajo, especialización del delito y otros.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicaciones establecidas por la revista y que serán remitidas a los interesados por correo electrónico.
2. Se recibirán hasta el 12 de septiembre de 2012
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas extranjeras con las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otra deberá consultarse previamente con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse las temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv

Call for Submissions
II Semester 2012

The editorial group for the academic and scientific journal "Police and Public Security," an initiative at the Scientific Investigation Center in the National Academy of Public Security (Republic of El Salvador) invites national and international specialists and academicians to participate with manuscripts and papers for the third issue, which will be published the second semester 2012. This third effort will be dedicated to the phenomenon of *Drug Trafficking and Asset Laundering*. This call is for original academic and scientific articles that have not been published or were only published once.

The proposals must follow the research program regarding "*National Security and Public Security."* The call is made extensive to historians and anthropologists who will be extended a corresponding call.

The academic papers can present work on the following strategic themes:

1. Submerged Economy/ Criminal Economy.
2. Assets laundering: Legal proposals/ analysis of national and international cases and influence on the political and business worlds.
3. Safe havens: Evading and avoiding taxes.
4. International commerce: transnational crime markets.
5. Drug-trafficking activity: Consumption and distribution markets.
6. Drug trafficking, drug culture and violent processes.
7. Trends in synthetic drugs: Transportation, consumption and distribution.
8. Crimes related to drug trafficking.
9. Partnerships in organized crime: Cartels, division of labor, criminal specialization and others.

The papers:

1. Must be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv according to the regulations for publications established by the journal, which will be sent to the interested parties by electronic mail.
2. Will be accepted until September 12, 2012.
3. Will be published once there are favorable resolutions from the pairs of reviewers.
4. The languages that academic proposals will be received in are Spanish and English. Others will depend on prior consultation with the editorial group.
5. The strategic themes can be expanded upon as long as they do not run counter to the current research programs and are authorized by the editorial group.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv

Convocatoria de Manuscritos a historiadores II semestre 2012

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su tercer número, el cual será publicado en el segundo semestre de 2012. Este tercer esfuerzo estará dedicado al fenómeno del *narcotráfico y el lavado de activos*. Por ello son requeridos artículos académicos y científicos originales, inéditos o de una sola publicación previa.

Las propuestas deberán atender el programa de investigación concerniente a *"Historización de la Actividad Criminal y Delincuencial"*. Siendo *ad hoc* para historiadores y antropólogos, quienes podrán participar con estudios historiográficos y garantizar así vasos comunicantes entre la realidad pasada con los problemas contemporáneos. Tendrá un carácter transversal y permanente.

Los trabajos académicos pueden establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Historia de los delitos trasnacionales y su influencia en las políticas y legislaciones de los Estados.
2. Orígenes del lavado de activos en Centroamérica.
3. Empresa privada y política: la incidencia del lavado de activos (estudios de casos).
4. Viejas y nuevas rutas del tráfico de drogas en Mesoamérica.
5. Tráfico de drogas: análisis de casos nacionales e internacionales en el período 1960 – 1990.
6. Evolución de estructuras criminales dedicadas a la narcoactividad.
7. Evolución y tendencias del consumo de drogas en Centroamérica.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicaciones establecidas por la revista y que serán remitidas a los interesados por correo electrónico.
2. Se recibirán hasta el 12 de septiembre de 2012
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas extranjeras con las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otra deberá consultarse previamente con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse las temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv

Call for Submissions from historians II Semester 2012

The editorial group for the academic and scientific journal "Police and Public Security," an initiative at the Scientific Investigation Center in the National Academy of Public Security (Republic of El Salvador) invites national and international specialists and academicians to participate with manuscripts and papers for the third issue, which will be published the second semester 2012. This third effort will be dedicated to the phenomenon of *Drug Trafficking and Asset Laundering*. This call is for original academic and scientific articles that have not been published or were only published once.

The proposals must follow the research program regarding "*Historicalization of Criminal Activity."* This is an *ad hoc* category for historians and anthropologists to participate with historiographical studies and ensure work to connect the past with contemporary issues. This will be a cross-cutting and permanent facet.

The academic papers can present work on the following strategic themes:

1. History of transnational crime and influence on policy and legislation in the States.
2. Origins of assets laundering in Central America.
3. Private business and policy: the incidence of assets laundering (case studies).
4. Old and new drug trafficking routes in Mesoamerica.
5. Drug trafficking: analysis of national and international cases in the 1960-1990 period.
6. The evolution of criminal structures dedicated to drug trafficking.
7. Evolution and tendencies of drug consumption in Central America.

The papers:

1. Must be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv according to the regulations for publications established by the journal, which will be sent to the interested parties by electronic mail.
2. Will be accepted until September 12, 2012.
3. Will be published once there are favorable resolutions from the pairs of reviewers.
4. The languages that academic proposals will be received in are Spanish and English. Others will depend on prior consultation with the editorial group.
5. The strategic themes can be expanded upon as long as they do not counter the current research programs and are authorized by the editorial group.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv

NORMAS DE PUBLICACIÓN

A. **La revista ‘‘Policía y Seguridad Pública’’,** publica trabajos académicos y científicos originales e inéditos, o que hayan sido publicados una sola vez en un medio de limitada divulgación pública; y que no haya sido postulado simultáneamente a otra publicación. Asimismo recensiones de libros, reseñas bibliográficas, documentación oficial, documentos institucionales y ensayos historiográficos relacionados al eje temático de cada publicación.

B. **Objetivo de la publicación,** en el objetivo general y específicos se recogen el fomento de la cultura de investigación, el aporte científico de calidad, las propuestas avanzadas, la innovación y el valor agregado; todos conducentes al fortalecimiento institucional y el proceso educativo.

C. **Supervisión de trabajos académicos,** al respecto identifica dos estados de los trabajos y que tienen tratamientos específicos:

1. Las propuestas de artículos, es decir aquellos por realizar; deberán atender los programas de investigación en vigor y el concepto de convocatoria que se haya definido para cada número de la revista institucional. Estos incluirán un resumen de 150 palabras, palabras clave y un esbozo general de contenidos por desarrollar no superior a 900 palabras y que serán sometidos a la consideración del grupo editor del Centro de Investigación Científica quien podrá denegarlo o darle el visto bueno.
2. Todos los trabajos académicos o estudios finalizados, serán sometidos a un sistema de arbitraje sustentado en pares evaluadores. Un proceso confidencial, cuyos dictámenes y resultados no podrán ser dados a conocer, en fiel cumplimiento a la política de ética de esta publicación; siendo los mismos trasladados única y estrictamente al autor o autores involucrados.

   Por su parte los evaluadores no podrán conocer la identidad del autor, cuyo trabajo o estudio sea objeto de revisión.
3. Las fases del proceso anterior incluirán: recepción de artículos o estudios candidatos a publicación, remisión de documentos a pares evaluadores con sus respectivos atestados (carta oficial de invitación, documento a evaluar, F-1 formato para identificación de información científica relevante, F-3 formato de redacción de dictamen y F-6 formato de manejo de borrador electrónico); recepción y consolidado de resultados por el grupo editorial, traslado de observaciones y rutas de mejora a los autores, recepción de documentos mejorados, verificación de cumplimiento de resultados de dictamen por el grupo editor. Sí lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés.
4. No podrán ser publicados aquellos trabajos académicos o estudios, cuya evaluación negativa coincida en ambos evaluadores. Así como también aquellos que habiendo superado la fase de evaluación y que gozando de resultados favorables derivados de los respectivos dictámenes no hayan cumplido con las rutas de mejora y de las cuales se establece que son de cumplimiento obligatorio.
5. Podrá habilitarse la figura del tercer evaluador, en caso de resultados diferentes en los dictámenes de los dos primeros evaluadores. La viabilidad del documento dependerá del nuevo saldo y del cumplimiento de los requisitos subsecuentes.

D. **Cobertura temática,** "Policía y Seguridad Pública" admite investigaciones centradas en la problemática policial y de seguridad en el más amplio sentido del concepto. Con atención a las líneas estratégicas de trabajo que conciernen a: prevención de violencia y convivencia ciudadana, estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad, diseño inteligente de políticas públicas y recursos humanos policiales; los cuales tienen un desarrollo específico mediante programas de investigación que proveen de marco a las convocatorias para cada número.

E. **''Policía y Seguridad Pública''** está dirigida a: funcionarios públicos en general, líderes policiales y militares, diplomáticos acreditados, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos, empresariales y sociales.

F. **Sobre la periodicidad,** "Policía y Seguridad Pública" es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

G. **Lineamientos editoriales**

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano.
2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.gob.sv con atención al Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Los trabajos presentados y que planteen un nivel de propuesta serán puestos a disposición del grupo editorial CINC-ANSP que podrá autorizar o denegar según se trate.
4. Los escritos enviados por los colaboradores deberán poseer un carácter reciente, original e inédito. De esto último mediará una carta firmada por el autor.
5. El editor no será responsable por el daño o pérdida de lo enviado.
6. Queda entendido que por el sólo hecho de enviar sus trabajos al Centro de Investigación Científica de la ANSP, los autores de los mismos autorizan a la institución la publicación, reproducción y divulgación; lo anterior para fines académicos y sin ánimo de lucro.
7. Deben los autores asimismo remitir su hoja de vida completa, en donde consten dirección física y electrónica, teléfonos u otros datos pertinentes para contactos.
8. El Centro de Investigación Científica y el Consejo Científico Editorial de la revista institucional "Policía y Seguridad pública" no se harán responsables por las opiniones expresadas por los autores en los trabajos publicados.
9. Los trabajos que se remitan tendrán una extensión mínima 20 páginas y 40 máxima. Superiores al margen señalado, podrá ser factible con el visto bueno y autorización del grupo editor; siempre y cuando la extensión no comprometa el número de páginas de la revista.
10. El formato implicará tamaño carta e interlineado espacio sencillo; márgenes superior e inferior: 2,5; márgenes izquierdo y derecho: 3,00. Tipografía: Arial; cuerpo: 12.
11. Para los títulos internos se empleará la numeración decimal (1, 1.1...) es aconsejable que no haya más de dos niveles de títulos internos.
12. Se ruega no utilizar la numeración automática de títulos ni apartados, porque los programas de diagramación o maquetación no los reconocen.
13. El texto puede contener cuadros, pero los gráficos, diagramas y figuras se

presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/ Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.

14. Las citas o transcripciones de textos ajenos al autor se escribirán entre comillas y en letra redonda (normal), excepto alguna parte que el autor quiera destacar o que figure en cursiva en el original. Si tienen más de tres líneas, es conveniente ponerlas en párrafo aparte.
15. Las referencias bibliográficas se incluirán en notas al final y se hará referencia a las mismas en el cuerpo del texto a través del sistema APA.
16. Pueden incluirse notas y comentarios al pie de la página que no excedan las 10 líneas; se desaconseja la fórmula autores varios, porque no ayuda a localizar la obra, que es el propósito de las referencias bibliográficas.
17. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.
18. La página 1 deberá contener la siguiente información:
    i. Título del artículo.
    ii. Nombre del autor.
    iii. Institución a la que pertenece.
    iv. Resumen de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).
    v. Palabras clave (3 a 8).
    vi. El autor deberá entregar un resumen de su hoja de vida de no más de 10 líneas que incluya: formación académica principal, filiaciones institucionales relevantes y esfuerzos de publicación e investigación más significativos.
    vii. Dirección electrónica.
19. Los textos deberán ser entregados en formato del programa de Word.
20. Los cuadros deben elaborarse y entregarse en formato del programa de Excel.
21. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.
22. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG o Photoshop (PSD). Otros formatos o los hechos a mano, no se considerarán.

RULES FOR PUBLISHING

A. **The Journal ''Police and Public Security''** publishes original academic and scientific papers that have never been published, or were published once in a limited public medium; and, that have not been simultaneously submitted to any other publication. Additionally, it includes book reviews, biographical work, official documents, institutional papers and historiographical essays on the theme of each issue.

B. **The Objective of the Publication** overall, and its specific objectives include the promotion of a culture of research, high quality scientific contributions, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution and the educational process.

C. **Supervision of Academic Work**. In this regard, submissions of two types are identified, each with its methodology:

1. Proposed Articles, that is, those that have yet to be prepared, must follow current investigation programs, and the concept that has been defined for each issue of the institutional journal. These will include a 150-word abstract, list of key words, and a 900-word general outline of the content in preparation, which will be submitted to the editorial group at the Scientific Investigation Center for consideration and subsequent rejection or approval.
2. All academic papers or final studies shall be submitted to a system of assessment based on pairs of reviewers. This is a confidential process, whose resolutions and results will not be revealed, under strict compliance with the publication ethics policy; these will be shared solely and strictly with the author or authors involved. For their part the reviewers will be unaware of the identity of the author whose work is the object of review.
3. The phases of the aforementioned process include: receiving articles or studies that are candidates for publication, forwarding the documents to peer reviewers with the respective documentation (official invitation letter, document to be evaluated, F-1 form to identify the relevant scientific information, F-3 form to prepare the resolution, and F-6 form to manage the electronic draft); the editorial group receives and consolidates the results, observations and improvements are relayed to the authors, improved documents are received, followed by verification of compliance with the results of the resolution of the editorial group. If the aforementioned has been observed, the document passes to style correction and editing, and is subsequently translated into English.
4. Academic works or papers with a negative evaluation by both reviewers will not be published. Neither will those papers which, having passed the evaluation phase and enjoying favorable results derived from the respective resolutions, do not comply with the improvements that are established as mandatory in nature.
5. Another recourse is the figure of a third reviewer, in case there are different results in the resolutions from the first two reviewers. The viability of the document will depend on the new determination and subsequent compliance with the requirements.

D. **Coverage of theme.** "Police and Public Security" accepts investigations focused on police and security issues in the broadest sense of the concept. It directs its attention to the strategic work that deals with: violence prevention and citizen coexistence, studies regarding the future and management of complex security environments, intelligent design of public policy, and police human resources;

these are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.

E. **Target audience for** Police and Public Security: public officials in general, police and military leadership, accredited diplomats, security researchers, scholars from different disciplines, political, and business and social leaders.

F. **Regarding frequency.** "Police and Public Security" is published twice a year.

G. **Editorial guidelines**

1. Papers must be submitted in Spanish.
2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista.seguridad@ansp.gob.sv to the Main Coordinator of the Scientific Investigation Center at the National Academy of Public Security.
3. Submissions that are accepted will be made available to the CINC-ANSP editorial group who will authorize or reject them according to the case.
4. The papers submitted by collaborators must be recent, original and unpublished. This will require a letter signed by the author.
5. The editor shall not be responsible for damages or loss of material sent.
6. It is understood that the mere act of presenting a submission to the ANSP's Scientific Investigation Center confers the institution authorization to publish, reproduce or publicize it; the former is to be understood as being for academic purposes, not for profit.
7. The authors must likewise submit their completed resume, with a mail address, and e-mail, telephones and other pertinent contact data.
8. The Scientific Investigation Center and the Scientific Editorial Council for the institutional journal "Police and Public Security" will not be responsible for the opinions expressed by the authors in the published work.
9. Submission length should be no less than 20 nor exceed 40 pages. Longer papers may be accepted prior approval and authorization of the editorial group, as long as the extension does not compromise the number of pages of the journal.
10. The paper format will be letter-size and single spaced; top and bottom margins: 2.5; and left and right margins: 3.00. Font: Arial, Font Size: 12.
11. Inner titles will use decimal numbering (1, 1.1...). It is advisable that there be no more than two internal title levels.
12. You are requested not to use automatic numbering of titles and sections, because the programs for diagramming and layout do not recognize them.
13. The text may contain tables, but the graphics, diagrams and figures will be presented in separate files (as an image or Excel/spreadsheet template). The text will contain indicators for their placement.
14. Quotes or transcriptions of texts not written by the author will be in quotes and straight letters (Regular), except any part the author wishes to highlight or when the original is in cursive. If it consists of more than three lines, it is convenient to put them in a separate paragraph.
15. Bibliographic references will be included in the endnotes, and reference will be made to them in the body of the text using the APA system.
16. Footnotes and comments may be included, not to exceed 10 lines; the use of the multiple-author form is discouraged due to difficulty in locating the work, which is the purpose of bibliographic references.
17. All pages are to be consecutively numbered.

18. Page 1 must contain the following information:
    i. Title of the article.
    ii. Name of the author.
    iii. Institution to which they belong.
    iv. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).
    v. Key words (3 to 8).
    vi. The author must present a biographical paragraph not to exceed 10 lines, including: principal academic training, relevant institutional affiliations, and most significant research and publishing efforts.
    vii. E-mail

19. The texts must be submitted in Word software.
20. The tables must be prepared and submitted in Excel software.
21. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.
22. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including hand-made, shall not be considered.

Suscripciones
Para suscribirse a Revista "Policía y Seguridad Pública"
favor dirigirse a:

Academia Nacional de Seguridad Pública · Centro de Investigación Científica
Avenida Melvin Jones, Frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
El Salvador, América Central
revista.seguridad@ansp.gob.sv
Tel.: (503) 2213-1967

Nombre: _____
Dirección: _____
Municipio: _____ Departamento: _____
País: _____ Email: _____
C. P.: _____

Nacionales:	☐ $5.00
Internacionales:	
Centro América y El Caribe:	☐ $ 15.00
Norteamérica:	☐ $ 25.00
Suramérica:	☐ $ 15.00
Europa:	☐ € 20.00

Impreso en El Salvador, Centroamérica,
por talleres gráficos de Impresos Quijano S.A. de C.V.
Edición de 1,000 ejemplares
Septiembre de 2012