

# Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina

Sonia Alda Mejías  
Gerardo Rodríguez Sánchez-Lara  
(coords.)





# Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina

Sonia Alda Mejías  
Gerardo Rodríguez Sánchez-Lara  
(coords.)



FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG Für die Freiheit.  
Paises Andinos



REAL INSTITUTO  
**elcano** | 20  
ROYAL INSTITUTE AÑOS-YEARS

**UDLAP**<sup>®</sup>  
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Primera edición: Marzo 2021

D.R. © 2021, Sonia Alda Mejías y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

D.R. © 2021, Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann y  
Universidad de las Américas Puebla

[www.freiheit.org](http://www.freiheit.org)

[www.udlap.mx](http://www.udlap.mx)

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o en cualquier otro medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes. Reservados todos los derechos, incluido el derecho de venta, alquiler, préstamo o cualquier otra forma de cesión del uso del ejemplar.

Portada: TBD

Cuidado editorial: TBD

ISBN: 978-84-92983-27-8

Impreso en TBD

# Índice de contenidos

- p. 5 Prólogo
- p. 9 Introducción
- p. 13 Las causas de la inestabilidad democrática en América Latina  
Andrés Malamud, *Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa*
- p. 23 Fortaleza del Estado de Derecho y niveles de corrupción e impunidad: un análisis regional  
Leslie Solís Saravia, *World Justice Project*
- p. 41 La elusiva relación entre corrupción y crimen organizado: el caso del Perú  
Lucia Dammert, *Universidad de Santiago de Chile*
- p. 51 La degradación del poder estatal y el ascenso del dominio criminal: corrupción, inseguridad y déficit democrático  
Daniel Sansó-Rubert Pascual, *Universidad Europea*
- p. 61 Corrupción: el talón de Aquiles en la lucha contra el crimen organizado  
Jorge Chabat, *Universidad de Guadalajara*
- p. 71 La relación entre el imperio de la ley y el crimen organizado  
Mary Fran T. Malone, *Universidad de New Hampshire*

**p. 83** Una mala idea: Aprovechando la ambigüedad de la seguridad y la corrupción para criminalizar al ciudadano y al político local en Colombia

Jerónimo Castillo Muñoz, *Fundación Ideas para la Paz*

**p. 95** La corrupción e impunidad como problemas de seguridad nacional en México y la respuesta fallida de la sociedad civil

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia - Universidad de las Américas Puebla*

**p.113** Corrupción e impunidad. La expansión de la minería en Perú y sus implicaciones en la seguridad

Sonia Alda Mejías, *Real Instituto Elcano*

# Prólogo

Este trabajo colectivo reúne una serie de características que para el Real Instituto Elcano resultan particularmente relevantes. Por un lado, se trata de una publicación que ha sido posible gracias a la cooperación internacional interinstitucional. Por otro, los autores de los trabajos que aquí se reúnen proceden de América Latina y Europa, lo que ha hecho posible abordar los temas que se estudian desde muy diferentes visiones y perspectivas. Se da también una tercera faceta significativa, como es el propósito de las instituciones que han impulsado esta publicación de alumbrar un trabajo de carácter esencialmente divulgativo. El formato del libro, compuesto por artículos breves y de fácil lectura, responde a la idea de hacerlo lo más accesible posible, de tal forma que resulte de interés a los expertos, a quienes toman decisiones desde la esfera gubernamental, y a un público más general. Durante demasiado tiempo se ha interpretado que cuanto más hermética y densa resultaba una publicación, más saber contenía. Esta publicación demuestra, por el contrario, que es posible expresar de manera amena y sencilla reflexiones y análisis de gran calado, lo cual permite además llegar a un público más amplio.

En lo que a su contenido se refiere, quisiera destacar la visión multidimensional que organiza y vertebría el libro. Desde esta perspectiva, es posible contemplar factores que no siempre se tienen en cuenta cuando se analiza la seguridad, o al menos no se les otorga la importancia que merecen. De ahí que se haya otorgado un especial protagonismo al nexo que existe entre seguridad, corrupción e impunidad. Para la ciudadanía latinoamericana, tanto la seguridad como la corrupción son dos problemas acuciantes, muy presentes en la vida cotidiana, a pesar de lo cual suelen contemplarse por separado, y no se tiene suficientemente en cuenta la trascendencia de la corrupción a la hora de explicar la dimensión del problema de la inseguridad. Al mismo tiempo, cabe recordar que, si América Latina es la región más violenta del mundo desde hace ya más de dos décadas, este triste récord no se explica sin tener en cuenta los múltiples lazos que también existen entre el fenómeno de la corrupción y la impunidad. En no poca medida, la corrupción es el requisito previo para la impunidad, ya que crea una inercia de retroalimentación que genera el campo abonado para llegar a las cuotas de violencia alcanzadas en la región, si bien es cierto que no afecta por igual a todos los países.

Por todo ello, invitamos a la lectura de este trabajo, no solamente para conocer mejor las múltiples facetas que plantea la problemática de la seguridad, sino también para que se tenga constancia de algunos de los grandes retos a los que se enfrentan las democracias latinoamericanas (como deben hacerlo también las de otras regiones del mundo). Como pone de manifiesto esta publicación, los problemas de inseguridad tienen su origen en la debilidad del imperio de la ley y del Estado de derecho, así como de la rendición de cuentas y la falta de transparencia. A su vez, sin resolver estas carencias, las democracias de la región difícilmente podrán enfrentarse con éxito a las demandas de desarrollo sostenible y equitativo que plantea una ciudadanía crecientemente exigente y agobiada por la falta de seguridad, sabedora además que se trata de un fenómeno que golpea con especial dureza a los sectores más vulnerables de la sociedad. De ahí la importancia de que instituciones como las nuestras aportemos nuestro grano de arena, contribuyendo al menos a un mejor conocimiento de uno de los mayores retos a los que se enfrenta la región, a la vez que, en la medida de lo posible, aportamos ideas que puedan contribuir a su posible solución.

*Charles Powell  
Director del Real Instituto Elcano*

Diversos estudios han comprobado que la corrupción tiene consecuencias nocivas en los ámbitos social, económico y político. Este mal que aqueja a las sociedades latinoamericanas se presenta como una amenaza a los principios y valores de regímenes democráticos, dado que sustituye el interés general (público) por el particular (privado), lo cual debilita el estado de derecho y corrompe las nociones de igualdad, justicia y transparencia, al tiempo que destruye las instituciones y deteriora el sistema democrático.

El impacto de la corrupción es visible en nuestro día a día. Es inherente a nuestro accionar, por ejemplo, en el caso de las transacciones rutinarias (por ejemplo, trámites burocráticos), estas se han convertido en prácticas que deben ser pagadas (lo cual constituye un soborno) para que se ejecuten de forma más eficiente. También se puede percibir en aspectos más profundos y fundamentales de los regímenes democráticos, en los que corrompe el vínculo entre las decisiones que se toman colectivamente y la capacidad de la sociedad para influir en ellas a través de aspectos básicos y necesarios para el sistema democrático -como las discusiones colectivas, el debate o el voto mismo.

Los actos de corrupción minan los valores y principios de la democracia (la cultura democrática). La sociedad pierde la confianza en las decisiones del gobierno, lo que limita los alcances de la acción colectiva, al tiempo que corrompe los mecanismos y objetivos propios de la democracia.

Para la Fundación Friedrich Naumann para los Países es muy grato apoyar esta publicación, que encara de manera directa un reto sumamente importante que tenemos como región: recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas a través de una gestión transparente que reduzca las opciones de corrupción.

En nuestro rol como fundación liberal estamos seguros que este libro contribuirá a generar estados más transparentes, eficientes y justos en el uso de los recursos públicos, que sancionen las irregularidades y que sean sensibles a las verdaderas necesidades de los ciudadanos.

*Joerg Dehnert  
Director de la Fundación Friedrich Naumann*

Hace siete años, y por iniciativa del doctor Luis Ernesto Derbez Bautista, en el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) nos dimos a la tarea de explicar con métodos cuantitativos los factores relacionados con los diferentes niveles de la impunidad en el mundo, para así comprender la realidad de la creciente influencia destructiva de la impunidad en nuestro país y en otras naciones.

El resultado fue muy positivo y después de un año de investigación se presentó el Índice Global de Impunidad en 2015. Este documento integra información estadística de la estructura y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, al igual que protección a los derechos humanos, que en forma agregada nos permitieron comprender la correlación de la impunidad con otros graves problemas como la corrupción, el Estado de derecho y la desigualdad social entre otros. Desde entonces hemos actualizado nuestra comparación de la impunidad global en 2017 y 2020, realizamos estudios sobre la situación a nivel subnacional en México en 2016 y 2018 y en Colombia en 2019, y extendimos el análisis sobre el impacto de la impunidad al ámbito de la protección del medio ambiente a través del Índice de Impunidad Ambiental México 2020.

El libro Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina publicado de manera conjunta entre el Real Instituto Elcano de España, la Fundación Friedrich Naumann de Alemania y la UDLAP de México es resultado de un proceso de discusión amplio entre importantes estudiosos de la seguridad, corrupción, impunidad, crimen organizado y el Estado de derecho de Europa, América Latina y Estados Unidos.

Estoy seguro que este libro coordinado por Sonia Alda Mejías y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara será un importante referente de consulta para estudiantes, investigadores, funcionarios gubernamentales, think tanks, empresas globales y medios de comunicación. Desde México, agradecemos mucho que importantes instituciones internacionales se hayan sumado a esta obra que será un referente para los trabajos de investigación sobre estos temas. Presentación

*Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega*

*Decano de la Escuela de Ciencias Sociales y coordinador del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Universidad de las Américas Puebla*

# Introducción

La publicación de este conjunto de reflexiones pretende poner de manifiesto la necesidad de adoptar la corrupción y la impunidad como elementos centrales para combatir la inseguridad en América Latina. La discusión teórica y la constatación empírica demuestra que hay una correlación entre corrupción, impunidad e inseguridad. Cuanto mayor sean aquellas, mayor son los niveles de inseguridad.

Es preciso tener presente que América Latina es la región más violenta y que presenta niveles muy altos de corrupción e impunidad, en comparación con el resto del mundo. Esta no es una fatal casualidad, sino producto de esta interrelación enunciada. El tema abordado, parece particularmente oportuno si consideramos que, pese a todo, las políticas de seguridad, en la región, no dan trascendencia ninguna a estos factores. La aplicación de políticas de carácter fundamentalmente represivo, se han basado más en la persecución de actores criminales que en la corrección de los factores facilitadores que alimentan el poder y la capacidad de actuación criminal. La prioridad para combatir la inseguridad ha sido aumentar el número de efectivos policiales y militares y el equipamiento de estas fuerzas. Pero como señala el Dr. Chabat, en este trabajo colectivo, es inútil, a efectos de seguridad, tener policías corruptos y mal equipados, pero es mucho peor policías corruptos y bien equipados. Muy especialmente cuando éstos pueden ser parte de las redes criminales o ser cómplices de las mismas.

En efecto, el trato marginal de la corrupción y la impunidad en las políticas de seguridad, se debe, entre otras cosas, a la manera disociada en que se encuentran. La corrupción se asocia a la política y a la economía, pero no a la seguridad, cuando su incidencia es absolutamente trascendental también en este ámbito. Sin embargo, todos los autores que participan en esta publicación coinciden en esta asociación y la correlación existente: a mayor corrupción e impunidad, mayor inseguridad.

La impunidad es el escenario idóneo para el crecimiento de la inseguridad y esta impunidad es posible bajo altos niveles de corrupción, que a su vez alimenta la impunidad, bajo la dinámica perversa de un círculo vicioso. Si adoptamos como instrumento la corrupción y como fin la impunidad es posible lograr que un representante del estado, mediante el soborno, exima del cumplimiento de la norma o de una pena, dejando impune (sin castigo) la acción criminal. Cuando

esta corrupción e impunidad es sistémica, los márgenes de actuación de los criminales son mucho mayores y las posibilidades de desarrollarse como poderes se incrementan exponencialmente. Ambas variables dependen de la fortaleza del estado de derecho. Entre sus elementos definitorios se encuentra el imperio de la ley, que exige el cumplimiento de la norma, sin excepción, a todos los ciudadanos y en todo el territorio sin excepciones. Cuando el imperio de la ley es débil, significa que determinadas personas o territorios pueden quedar eximidos de su cumplimiento. Otro planteamiento común, a todos los autores de esta publicación, es la delgada y ambigua línea existente que divide la legalidad de la ilegalidad. Y es en esa ambigüedad, donde la criminalidad tiene el espacio para negociar el cumplimiento de la ley. En resumen, es esta posibilidad de eximirse del cumplimiento de la ley la que favorece la corrupción y la impunidad dando lugar a una dinámica que impide la consolidación del estado de derecho y de, controlar cuanto menos, las posibilidades incrementarse la inseguridad.

Bajo esta perspectiva se ha pensado en autores particularmente destacados en la materia, con una larga y fructífera trayectoria, cuyos trabajos parten de la trascendencia de la corrupción y la impunidad para entender la extraordinaria dimensión adquirida por la inseguridad.

El artículo de Andres Malamud dibuja el contexto actual de las democracias latinoamericanas, sometidas a la indignación popular, las expectativas frustradas de las clases medias y el aislamiento de las élites, donde la inseguridad y la corrupción aparecen, de manera transversal, como mar de fondo, alimentando la insatisfacción popular que con un escándalo político o una crisis económica la sacan a la calle. La estabilización de la democracia, en América Latina, en buena medida, se basa en el fortalecimiento de la ley y en la capacidad para implementarla, lo que tendría una influencia extraordinariamente beneficiosa para la seguridad, como se ha comentado, más arriba.

Después del contexto general, se inician los análisis que sin excepción señalan la trascendencia de la corrupción para resolver los problemas de seguridad, adoptando como principal ejemplo el crimen organizado, ante el desarrollo y poder que ha alcanzado en la región.

Daniel Sanso-Rubert, reconoce que los Estados están siempre con gran presión de la opinión pública y deben mostrar resultados ante la población. Pero creer que la lucha a la delincuencia va a prosperar sin un combate serio y frontal a la corrupción

es un error. El hacer un buen diagnóstico del grado de penetración del estado, por parte de los criminales, y dedicar la atención y los recursos a la construcción de mecanismos para prevenir y castigar la corrupción es un requisito sine qua non para que el estado pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Leslie Solís, constata a través utilizando datos del *Índice de Estado de Derecho* del *World Justice Project*, a pesar de estas marcadas diferencias, los datos del Índice muestran que los países en la región tienen, al menos, dos características en común. La corrupción y la justicia penal, un dato indirecto de la impunidad. Cuestiones esenciales para debilitar o fortalecer, según los casos, el estado de derecho, esencial a su vez para proporcionar seguridad. En este sentido desde una visión multidimensional la autora constata, la interrelación entre los tres factores centrales en esta publicación.

Lucia Dammert reconoce la presencia de fenómenos de corrupción de “clanes” (legales y/o ilegales) que aprovechan la zonas blancas y grises donde se instala un cierto reconocimiento ciudadano y normalización de actividades informales o ilegales. Este escenario se torna especialmente promisorio para organizaciones vinculadas con una amplia variedad de mercados ilegales que penetran gobiernos locales e incluso se tornan sus financieras principales. En este breve análisis se usa el caso del Perú para mostrar lo elusiva de la relación, las complejidades en su investigación y los elementos que permiten altos niveles de impunidad.

En un mismo sentido, Jorge Chabat, afirma que la corrupción es que la principal arma del crimen organizado ya que neutraliza la capacidad estatal para combatirlo. Sin embargo, la mayoría de los estados consideran que todo es un asunto de equipo y entrenamiento. Lejos de ello, si los Estados no logran resolver el problema de la corrupción, todos los esfuerzos para combatir el crimen organizado van a fracasar. Los enemigos están adentro y afuera del estado. Pero para tener éxito, hay que empezar por combatir a los enemigos internos, aquellos que trabajan para los criminales desde dentro del Estado

A través de ejemplos en Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, México o Centroamérica, Mary Frank Malone confirma que el estado de derecho y el crimen organizado están entrelazados inversamente: el crimen organizado prospera cuando el estado de derecho es débil. Para operar de manera eficiente y maximizar sus ganancias, las organizaciones criminales necesitan sobornar o cooptar a los funcionarios del gobierno. Las débiles instituciones de justicia brindan oportunidades al crimen organizado para eludir la ley y sus sanciones, y consolidar su poder sin restricciones.

Jerónimo Castillo realiza matizaciones importantes, que dan mas complejidad a los estudios de seguridad, ya que hay que considerar las particularidades y evitar generalizaciones simplificadoras. A través del caso colombiano, este artículo problematiza la asociación entre seguridad, corrupción y contextos locales. Primero, sostiene que tanto las metodologías del miedo y del escándalo como la ambigüedad conceptual alrededor de la seguridad y la corrupción consolidan políticas que ofrecen como única solución el uso de la fuerza, la restricción de derechos y la reducción de la democracia en la región.

Por su parte, Gerardo Rodríguez busca explicar por qué la corrupción e impunidad han llegado a convertirse en riesgos a la seguridad nacional en México. Con datos estadísticos se demuestra el fracaso del Estado mexicano para resolver estos problemas. Este artículo sostiene que el gobierno mexicano no implementa políticas eficaces contra la corrupción y la impunidad y, que, además, los esfuerzos de la sociedad civil tampoco conducen a un cambio de rumbo en estas materias. Por lo anterior, México se encuentra atrapado en una espiral de corrupción e impunidad que trae como consecuencia altos niveles de inseguridad y violencia.

# Las causas de la inestabilidad democrática en América Latina

Andrés Malamud

Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa

## **Resumen**

Las explicaciones sobre el malestar popular y los estallidos sociales pueden agruparse en dos. Algunos autores destacan factores económicos como la desigualdad, la desindustrialización y la volatilidad de los mercados internacionales. Otros autores enfatizan factores políticos como la crisis de los partidos, la debilidad institucional o la intervención extranjera. La inseguridad y la corrupción aparecen, de manera transversal, como mar de fondo, factores que alimentan la insatisfacción popular de forma soterrada hasta que un escándalo político o una crisis económica la sacan a la calle. En última instancia, los estallidos plasman un divorcio entre las élites privilegiadas y el pueblo indignado. Este ensayo sugiere que la estabilización de la democracia en América Latina requiere un umbral de redistribución económica por abajo, acceso social en el medio y pactos políticos por arriba. Todo ello, sin embargo, exige instituciones operativas cuya presencia escasea.

## **Introducción**

En lo que va del siglo veintiuno, la mayoría de las democracias sudamericanas tuvieron presidentes que cayeron antes de finalizar su mandato. Sólo Chile, Uruguay y Colombia vienen escapando de este patrón, aunque un vicepresidente uruguayo también debió renunciar. Los regímenes más inestables fueron el boliviano, el ecuatoriano y el peruano, con múltiples presidentes cesantes. Pero también Argentina, Brasil y Paraguay enfrentaron crisis que derivaron en interrupciones presidenciales.

Hay dos mecanismos a través de los cuales se erosiona la estabilidad presidencial: la protesta social y la acción parlamentaria. La protesta social, caracterizada por manifestaciones callejeras más o menos violentas, suele ser el detonante. Pero,

muchas veces, estas protestas están acompañadas por realineamientos de los dirigentes y los partidos representados en el congreso, que es donde suele fraguarse una fórmula de sucesión. En este texto nos concentraremos en el primer elemento, la protesta, para discutir sus causas y tendencias.

Los intentos de explicar el malestar popular y los estallidos sociales pueden agruparse en dos. Por un lado, los que destacan factores económicos como la desigualdad, la desindustrialización y la volatilidad de los mercados internacionales. Por el otro, los que acentúan factores políticos como la crisis de los partidos, la debilidad institucional o la intervención extranjera. La inseguridad y la corrupción aparecen frecuentemente como mar de fondo, alimentando la insatisfacción popular de forma soterrada hasta que un escándalo o una crisis la sacan a la calle.

## Las explicaciones económicas de la protesta popular<sup>1</sup>

¿Cuánta desigualdad tolera la democracia? Esta pregunta clásica no tiene respuesta obvia, pero asume que desigualdad económica y democracia política son antitéticas. Diego Sánchez Ancochea, considera que el factor fundamental por detrás de las protestas actuales es la concentración de la renta en pocas manos. Según sus estimaciones, el porcentaje del ingreso nacional que recibe el 1% más rico está entre el 25% y el 30% en Brasil, Chile o México, comparado con un 9% en Suecia y un 20% en el muy desigual Estados Unidos.

El problema, argumenta Sánchez Ancochea, es que el poder económico se traduce en influencia política. La élite económica controla los medios de comunicación, financia campañas electorales y alimenta lazos informales con gobiernos y partidos para mantener sus privilegios. Incluso el gobierno de Evo Morales mantuvo vínculos estrechos con los grupos económicos más poderosos.

La concentración de renta y poder explicaría buena parte de las crisis actuales. La captura del estado se manifiesta en el bajo peso de los impuestos directos. El impuesto personal sobre la renta representa poco más del 10% de los ingresos impositivos totales en América Latina, comparado con un 25% en los países de la OCDE. En Chile, donde el 1% más rico paga mucho menos que en los Estados Unidos, cada intento de aumentar la progresividad de los impuestos ha enfrentado un ataque feroz de la élite. Y sin recursos fiscales es imposible mejorar los servicios

---

<sup>1</sup> Esta sección se entronca con los argumentos expuestos en Andrés Malamud (2020) “¿Por qué estalla Latinoamérica?”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 20 (2): pp. 2-8.

públicos que las clases medias y medias bajas demandan con creciente virulencia. El principal reclamo de este sector vulnerable, afirma el economista Eduardo Levy Yeyati, ya no es el ingreso sino el acceso: al transporte, la educación y la salud pública de calidad.

¿Cuánta desindustrialización soporta la democracia? Esta pregunta es menos obvia que la anterior, pero su alcance quizás sea mayor: el proceso de desindustrialización se está produciendo tanto en los países en desarrollo (por la reprimarización de sus exportaciones) como en los países centrales (por la relocalización global de la actividad industrial). Aníbal Pérez Liñán explica que la democracia contemporánea – caracterizada por la libertad de expresión, partidos políticos y elecciones regulares – puede describirse como una “república liberal de masas” y consta de tres principios. El primero es el republicanismo o límite temporal, al que incluso las monarquías constitucionales adhieren de facto: el gobierno es ejercido a través de instituciones representativas en que los líderes ejercen el poder por tiempo limitado. El segundo principio es el constitucionalismo liberal o límite jurisdiccional, por el cual se limita el poder de los gobernantes elegidos respecto de la ciudadanía y las minorías. El tercer principio, más expansivo que restrictivo, establece el derecho a la participación popular expresada a través del sufragio universal, que hoy incluye como mínimo a todos los ciudadanos adultos: las masas, por contraposición con las élites.

Según Pérez Liñán, “el mundo de posguerra ofrecía una afinidad electiva entre producción industrial y república liberal de masas que las ciencias sociales interpretaron en claves diversas. La teoría de la modernización propuso, desde fines de la década de 1950, la existencia de una relación causal entre desarrollo económico y democratización. Pero la teoría de la dependencia interpretó este mismo patrón desde una perspectiva menos optimista, como conflicto entre un centro conformado por democracias industrializadas y una periferia de democracias inestables y dictaduras productoras de materias primas.

Esta concepción del mundo hoy está en cuestión, porque la relocalización global de la actividad industrial ha producido una segmentación del mercado de trabajo en los países centrales. La exclusión de importantes sectores del electorado de las cadenas de producción alimenta la insatisfacción ciudadana y genera un riesgo para las democracias industrializadas. Las experiencias recientes de América Latina sugieren que este contexto resulta favorable al surgimiento de líderes con discursos radicalizados, que promueven la concentración del poder en el Ejecutivo y la erosión de las libertades civiles. El mayor riesgo, afirma Pérez Liñán, no son los líderes

abiertamente autoritarios sino aquellos que, alegando reformar la democracia, socavan sus cimientos. Así, el elemento amenazado no es la participación masiva, sino el republicanismo liberal. La tensión entre la voluntad de la mayoría y los límites constitucionales, que es intrínseca a la democracia moderna, se potencia por la inseguridad económica y es explotada por bonapartismos regresivos.

¿Cuánta volatilidad económica aguanta la democracia? Para los polítólogos Daniela Campello y Cesar Zucco, la clave de la insatisfacción popular reside menos en factores domésticos que en el cambio en las condiciones económicas externas. Hoy presenciamos la reversión del periodo de bonanza que marcó la década pasada. Si entre 2003 y 2011, un escenario internacional excepcionalmente favorable alimentó el crecimiento económico y permitió reducir la desigualdad y la pobreza bajo gobiernos de cualquier signo ideológico, la inversión del ciclo a partir de 2011 inflamó los conflictos distributivos y la polarización política. Como resultado, los países sudamericanos se tornaron más propicios a las protestas populares y la convulsión social.

La sucesión de ciclos político-económicos de expansión y crisis es estructural y constante en el tiempo, por lo que no depende de los gobiernos ni de sus políticas. La razón es que los países sudamericanos se insertan en la economía mundial como exportadores de productos primarios (alias *commodities* o bienes de valor indiferenciado) como cobre, petróleo, soja y hierro. Además, la baja tasa de ahorro interno torna a estos países muy dependientes del financiamiento externo. Estas características diferencian a América del Sur de otras democracias emergentes, como las asiáticas, que exportan productos de alto valor agregado y tienen altas tasas de ahorro, o las centroamericanas, que exportan productos industrializados de bajo valor agregado y cuentan con las remesas de sus emigrantes en Estados Unidos.

Este modelo de inserción en la economía internacional torna a las economías sudamericanas extremadamente vulnerables. Dependen, por un lado, de la fluctuación de los precios de las *commodities*, que son determinados sobre todo por el crecimiento chino. Por otro lado, depende también de la variación de las tasas de interés, que son determinadas por la Reserva Federal (banco central) de los Estados Unidos. Con *commodities* altas y tasas bajas, la economía de los países sudamericanos crece y su política se estabiliza. Cuando la ecuación se invierte, la economía sufre y los gobiernos caen. Políticas anticíclicas, como las implementadas por Chile, parecían ser la solución para la volatilidad, pero la erupción popular iniciada a fines de 2019 sugiere que fue insuficiente.

## Las explicaciones políticas de la protesta popular

La crisis de los partidos ya es un cliché en las democracias contemporáneas. El politólogo Peter Mair fue uno de los primeros en llamar la atención sobre la decreciente participación electoral, la reducción en el número de afiliados y el entusiasmo menguante de los militantes en las democracias consolidadas de Europa Occidental. Mair analizó la deserción electoral de los ciudadanos como contracara de la transformación de las élites políticas en una clase profesional homogénea, más proclive a buscar estabilidad laboral en las instituciones del estado que en la cambiante voluntad de los votantes. La despolitización de los ciudadanos y la profesionalización de los políticos fueron favorecidas por una proliferación de agencias técnicas, como bancos centrales y organizaciones internacionales, que potencian el déficit democrático. Pero la crisis de los partidos no se limita a los países centrales. Hace ya casi una década que los polítólogos Juan Pablo Luna y David Altman, alertaron en un influyente artículo sobre la debilidad representativa de los partidos chilenos. Justo el caso que entonces parecía más exitoso.

El Latinobarómetro, un sondeo de opinión que registra las percepciones políticas en dieciocho países de América Latina desde hace más de veinte años, confirma que los latinoamericanos están como nunca antes insatisfechos con la calidad de sus democracias. Aunque una lectura de los datos sugiere que los ciudadanos se inclinan hacia modelos autoritarios, otra interpretación apunta que no hay una demanda autoritaria sino un reclamo de soluciones. El informe del año 2018 indica que la indiferencia hacia el tipo de régimen “va acompañada con un alejamiento de la política, de no identificación en la escala izquierda-derecha, de la disminución de los que votan por partidos, y finalmente en la propia acción de ejercer el derecho a voto”. Casi seis de cada diez personas aseguran que no votarían por un partido político, un desdén que se acentúa entre los jóvenes.

En el ranking de confianza en las instituciones, los partidos políticos aparecen sistemáticamente en el último lugar, y la penúltima con peor reputación es el congreso. Los escándalos empeoran la reputación de las instituciones afectadas. Así, el prestigio de la Iglesia Católica se derrumbó en Chile por los casos de pedofilia y posterior encubrimiento. Más generalizados, los escándalos de corrupción se extienden por toda la región y menoscaban particularmente a las instituciones representativas. Ahí es cuando la calle ocupa su lugar.

La debilidad institucional es el argumento que presentan Victoria Murillo y Steve Levitsky para explicar la inestabilidad política y las revueltas populares. Estos definen a la debilidad institucional como la situación en que las instituciones no son estables ni se aplican regularmente. Como resultado, la correspondencia entre reglas formales y comportamiento real es muy laxa. Las reglas existen en el papel, pero en la práctica hacen poco para constreñir a los actores o moldear sus expectativas. Y cuando llega la hora, carecen de capacidad para procesar los conflictos que dividen a las sociedades.

Mientras la economía crecía, los contribuyentes latinoamericanos consideraron aceptable la implementación de programas relativamente baratos de redistribución de la renta hacia los sectores postergados. Finalizado el boom, esta aceptación comenzó a reducirse. Al mismo tiempo, la nueva clase media creada por la movilidad ascendente de los tiempos de bonanza se descubrió menos blanca y más vulnerable que la clase media tradicional, alimentando resentimientos sociales e inseguridad económica. Cuando las tensiones provocadas por la desaceleración de la economía se potenciaron por escándalos de corrupción y el atornillamiento de las élites al poder, la indignación resultante se chocó con instituciones domésticas que protegían el *status quo* en vez de canalizar el descontento. Como consecuencia, el apoyo a la democracia, como el apoyo a los partidos, se redujo en toda la región.

La legitimidad de las instituciones democráticas se basa en un mínimo sentido de equidad, destacan Murillo y Levitsky. Ausente éste, Sudamérica se convirtió en un caldero donde la rabia y la frustración se cocieron sin que el vapor encontrase vía de escape, al estar las instituciones obstruidas por el privilegio y la falta de renovación. El calor se dirigió entonces hacia afuera del sistema, hacia la calle.

La injerencia externa es una de las justificaciones más difundidas para explicar tanto la caída de Evo Morales como los estallidos sociales en Ecuador y en Chile. El politólogo Atilio Borón, acusó a Estados Unidos por el derrocamiento boliviano: ésta es la tesis clásica del imperialismo. En la vereda de enfrente, el secretario general de la Organización de Estados Americanos, el uruguayo Luis Almagro, culpó a “la acción directa de Venezuela y Cuba” por los disturbios en América Latina: ésta es la tesis clásica de la infiltración extranjera. Pero saliendo de las visiones conspirativas, existen investigaciones académicas que no descartan la influencia extranjera sobre la estabilidad democrática.

Jon Pevehouse, estudió el efecto de pertenecer a una organización regional sobre las probabilidades de transición y supervivencia democrática. Su argumento es que la variable clave no es el tipo de organización (por ejemplo, de integración económica o de cooperación política), sino su densidad democrática, es decir, el porcentaje de miembros que son democráticos. Aunque los mecanismos de transmisión son múltiples, la conclusión es simple: cuanto más interactuemos con vecinos democráticos, más democráticos seremos. Anna Meyerrose es menos optimista. En un trabajo reciente, pone el foco sobre las consecuencias no queridas de la promoción de la democracia: su conclusión es que existe una relación positiva entre las organizaciones internacionales y el declive democrático. El declive ocurre cuando las instituciones democráticas son debilitadas por los funcionarios electos, y lo que favorece esto es que las organizaciones internacionales promotoras de la democracia se concentran en la elección del poder ejecutivo y descuidan otros aspectos esenciales de las democracias liberales, tales como los controles sobre el ejecutivo, el fortalecimiento de los partidos y los mecanismos complementarios de participación popular. Por eso, cuando el desempeño del gobierno es insatisfactorio pero los canales institucionales de control no funcionan, el descontento se canaliza por afuera – en la calle.

## Confluencia de factores

A los seis elementos previamente mencionados, algunos observadores agregan una innovación tecnológica: las redes sociales y los medios digitales. Las nuevas tecnologías democratizan la información y facilitan la coordinación entre actores fragmentados. Son ellas las que habilitaron la Primavera Árabe y el actual ciclo de estallidos en América Latina. Pero este argumento enfrenta dos objeciones. La primera es que las revueltas populares no son una novedad: el Caracazo en 1989 y las manifestaciones contra Collor de Mello en 1992 ocurrieron antes de que existieran Facebook y Whatsapp. Además, la democratización, tal como las quiebras democráticas en el siglo XX y las revoluciones burguesas en el siglo XIX, siempre se desarrollaron en oleadas. Eso no quita que hoy exista un “espíritu de época” de repulsa hacia las élites, recalca Yanina Welp. Pero resulta difícil adjudicar este *zeitgeist*, que es global y no exclusivamente latinoamericano, a la tecnología, aunque el contagio pueda enriquecer el repertorio de cada protesta. La segunda objeción es que, por más efecto horizontalizador que tenga la tecnología, su utilidad es siempre mayor para el poder. Con el desarrollo del *big data*, la inteligencia artificial, el reconocimiento facial y el crédito social, *Vigilar y castigar* podría ser reescrito hoy en Pekín o Moscú – en el palacio, no en la calle.

También los argumentos reseñados más arriba enfrentan objeciones. La desigualdad social, por ejemplo, se redujo durante la década pasada en casi todos los países latinoamericanos, incluyendo a Bolivia y Chile. La pobreza también retrocedió, en parte porque estos países están entre los que más crecieron económicoamente. La desindustrialización tampoco fue una tragedia. Aunque es cierto que países como Brasil vivieron un proceso de reprimarización productiva y exportadora, ello ocurrió con términos de intercambio récord, es decir, una relación beneficiosa entre el precio de las exportaciones y el de las importaciones.

La volatilidad económica, por definición, depende de los mercados internacionales y no de los actores domésticos, pero los tiempos económicos actuales no son malos. Aunque el boom de las *commodities* ya pasó, su precio sigue arriba del promedio histórico. Las tasas, por su parte, se mantienen históricamente bajas. Menos desigualdad, menos pobreza, desindustrialización amortiguada y un contexto internacional neutro. ¿Y si el descontento social no fuera resultado del fracaso económico?

En 1968, Samuel Huntington argumentó que el cambio social produce inestabilidad política, no orden – y mucho menos democracia. En 1972, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell mostró que en América del Sur los países más modernos generaban regímenes más autoritarios y represivos que otras regiones del subcontinente. El corolario es que el cambio desestabiliza más que el atraso. El progreso económico y social produce con frecuencia inestabilidad política y muchas veces recaídas autoritarias, porque el desarrollo alimenta las expectativas más rápido que la capacidad de satisfacerlas. Quien siempre fue pobre suele resignarse a seguir siéndolo, pero el que empezó a salir de pobre siente frustración al estancarse en el camino. La que los economistas denominan “la trampa de los ingresos medios” tomó como presa a la estabilidad democrática.

Acá entran los partidos políticos, las instituciones representativas y la cooperación internacional, ya no como problema sino como solución. Porque, si el remedio para el subdesarrollo es económico, el remedio para la inestabilidad es político. La percepción de que “somos iguales pero no nos tratan como iguales” inflama a las multitudes. Esa percepción, la de un establishment privilegiado y unas mayorías postergadas, es el combustible que incendia las calles. Los representantes son una casta que solo se representa a sí misma, se diagnostica; que se vayan todos, se receta.

La rabia no surge de la desigualdad objetiva, que conduce a la desafección, sino de la percibida, que conduce a la rebelión. Por eso, las revueltas latinoamericanas recientes fueron protagonizadas por las clases medias vulnerables y no por los excluidos. “La desigualdad se manifiesta como un sentimiento de pérdida de dignidad y estatus social”, afirma el economista Dani Rodrik. Esto requiere un enfoque diferente, “que se centre en las inseguridades y ansiedades económicas de los grupos en el centro de la distribución del ingreso”.

Buena parte de los estallidos contemporáneos fue gatillada por aumentos tarifarios del combustible o el transporte público. Pero las causas subyacentes son más profundas, y nada lo describe mejor que el lema de los indignados chilenos: “no son treinta pesos, son treinta años”. La clave de las protestas reside en la insensibilidad de las élites y el hartazgo de las masas, que se acumula con los años y detona de repente. La percepción generalizada de corrupción es el caldo de cultura de la rabia. Y por corrupción no debe entenderse la mera violación de la ley, sino el aprovechamiento de medios públicos para fines privados: la injusticia lastima más que la ilegalidad.

Para enfrentar la inestabilidad política derivada de la percepción de injusticia y del crecimiento (o el estancamiento) económico, la experiencia comparada ofrece dos herramientas: los pactos políticos y los pactos redistributivos. Los sucesos de 2019 en Bolivia y Chile sugieren que uno solo no alcanza. En Bolivia, después de treinta años de democracia pactada sin redistribución, Evo Morales implementó la receta inversa: redistribución sin pactos. En Chile, las élites pactaron la política pero sin redistribución – de status, no sólo de riqueza. Por eso el Índice Gini no anticipó el estallido: las sociedades hoy explotan por el medio.

Si este razonamiento es correcto, la estabilidad democrática requiere un umbral mínimo de redistribución económica por abajo, acceso social en el medio y pactos políticos por arriba. Los partidos e instituciones necesitan adaptarse a estos objetivos, y la cooperación internacional tendrá que apoyar la innovación autóctona antes que la complicidad global entre las clases dirigentes, que son percibidas como corruptas.

La integración regional se presenta, a veces, como un instrumento válido. Sin embargo, y a pesar de algunos avances en la coordinación de políticas y la circulación de personas, las fronteras latinoamericanas siguen siendo caras y duras. Las fronteras formales, eso sí. Porque donde la región ha avanzado mucho es en la integración informal, aquella que no realizan los tratados sino los bandidos. Las

tres áreas en las cuales las sociedades latinoamericanas más se han integrado son la corrupción, el contrabando y el tráfico ilegal (de drogas, de armas y de personas). En las tres áreas, pero sobre todo en la corrupción, hay activa intervención estatal; en las otras dos el estado es responsable, pero sobre todo, víctima. Es esperable que una cuarta dimensión de la integración también sea informal, involucre mucho dinero y tenga alto impacto político: se trata de la transnacionalización de las religiones organizadas. Las religiones evangélicas, en particular, consolidarán sus redes regionales beneficiadas por el acceso al poder en dos países clave, Brasil y México. Si los estados nacionales no fortalecen la vigencia de la ley y la capacidad de implementarla en todo su territorio, la integración latinoamericana será, cada vez más, un asunto de predicadores y delincuentes. Como sus democracias.

# Fortaleza del Estado de Derecho y niveles de corrupción e impunidad: un análisis regional

Leslie Solís Saravia (World Justice Project)

## Resumen

Este capítulo busca describir la situación del Estado de Derecho en la región de América Latina y el Caribe, utilizando datos del *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project, para mostrar que existen diferencias significativas entre los países de la región, así como algunos retos compartidos, sobre todo en materia de corrupción y justicia penal.

## Análisis

El Estado de Derecho es clave para garantizar la seguridad, la justicia, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible (WJP 2020a). A nivel global, la relevancia de fortalecer el Estado de Derecho está reconocida en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que busca garantizar paz, justicia e instituciones sólidas como un elemento indispensable para el desarrollo sostenible. Específicamente, la meta 16.3 de la Agenda 2030 busca promover el Estado de Derecho y garantizar el acceso a la justicia para todas las personas.

A pesar de la importancia del Estado de Derecho para el desarrollo sostenible, en los últimos años se han observado retrocesos significativos en materia de derechos fundamentales, contrapesos al poder gubernamental, y control de la corrupción a nivel global, de acuerdo con el *Índice de Estado de Derecho 2020* del World Justice Project (Proyecto de Justicia Mundial, o WJP). Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que en la región de América Latina y el Caribe (ALC) existen retos importantes de violencia, inseguridad, altas tasas de feminicidio, corrupción, impunidad, entre otros problemas, los cuales son obstáculos para el desarrollo sostenible (PNUD 2019).

Este capítulo busca describir la situación del Estado de Derecho en la región de ALC, utilizando datos del *Índice de Estado de Derecho* del WJP, para mostrar que existen diferencias significativas entre los países de ALC, así como algunos retos compartidos, sobre todo en materia de corrupción y justicia penal. Este texto es descriptivo y no busca explicar las causas de los problemas que se identifican.

## Apuntes sobre el *Índice de Estado de Derecho* del WJP

El WJP es una organización independiente, internacional y multidisciplinaria con la misión de medir y fortalecer el Estado de Derecho en el mundo. Considerando la importancia de contar con datos confiables y comparables sobre esta materia, el WJP ha aplicado encuestas en más de 120 países, y durante más de una década, para conocer la percepción y la experiencia de las personas en temas como corrupción, seguridad, discriminación, y acceso a la justicia. El *Índice de Estado de Derecho* ha sido reconocido como “una herramienta destacada para identificar las fortalezas y debilidades institucionales en cada país y para fomentar la toma de decisiones basada en evidencia” (WJP 2020a).

El Estado de Derecho se refiere a un principio de gobernanza en el que las leyes se aplican de forma equitativa e independiente a todas las personas e instituciones. Además, estas leyes deben ser compatibles con las normas y principios universales de derechos humanos (ONU 2004). El Estado de Derecho es un concepto multidimensional, y para medirlo, el WJP utiliza ocho factores: 1) límites al poder gubernamental, 2) ausencia de corrupción, 3) gobierno abierto, 4) derechos fundamentales, 5) orden y seguridad, 6) cumplimiento regulatorio, 7) justicia civil, y 8) justicia penal. A su vez, estos factores se dividen en 44 sub-factores que permiten un análisis más detallado sobre la situación del Estado de Derecho en cada país.

El *Índice de Estado de Derecho* 2020 presenta datos para 128 países, los cuales se calcularon a partir de más de 130 mil encuestas a población general y más de 4,000 cuestionarios a especialistas en justicia penal, civil, y laboral, así como salud pública, alrededor del mundo. En una escala que oscila entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adhesión al Estado de Derecho, los países con los puntajes más altos son Dinamarca (0.90), Noruega (0.89) y Finlandia (0.87), mientras que los países al fondo del ranking son la República Democrática del Congo (0.34), Camboya (0.33) y Venezuela (0.27).

En ALC, ningún país tiene una calificación perfecta, aunque sí existen diferencias considerables entre los mejor y peor evaluados en el Índice 2020. Los países con los mejores puntajes son Uruguay (0.71, posición 22 de 128 países), Costa Rica (0.68, posición 25/128) y Chile (0.67, posición 26/128), mientras que Nicaragua (0.39, posición 118/129), Bolivia (0.38, posición 121/128) y Venezuela (0.27, último lugar a nivel global) presentan los mayores retos.

Destaca que seis países del Caribe obtuvieron calificaciones por encima de 0.60: Barbados, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, y las Bahamas, colocándolos en las posiciones 4 a 9 de los 30 países de ALC que se incluyeron en el Índice 2020. Por otro lado, Brasil (0.52) y México (0.44), que son los más poblados en ALC, ocupan las posiciones 16/30 y 26/30, respectivamente (ver Figura 1). Como nota, en futuros ejercicios el WJP incluirá a más países de ALC, como Paraguay y Haití.

**Figura 1. Puntuaciones del Índice de Estado de Derecho 2020 para ALC**

	Índice de Estado de Derecho 2020	Ranking regional (30 países)	Ranking global (128 países)		Índice de Estado de Derecho 2020	Ranking regional (30 países)	Ranking global (128 países)
<b>Uruguay</b>	0,71	1	22	Brasil	0,52	16	67
<b>Costa Rica</b>	0,68	2	25	Guyana	0,50	17	73
<b>Chile</b>	0,67	3	26	Suriname	0,50	18	76
<b>Barbados</b>	0,65	4	29	Colombia	0,50	19	77
<b>San Vicente y las Granadinas</b>	0,64	5	31	Perú	0,50	20	80
<b>Saint Kitts y Nevis</b>	0,63	6	33	El Salvador	0,49	21	84
<b>Antigua y Barbuda</b>	0,63	7	34	Ecuador	0,49	22	86
<b>Santa Lucía</b>	0,62	8	36	Belice	0,48	23	89
<b>Las Bahamas</b>	0,61	9	41	Rep. Dominicana	0,48	24	90
<b>Granada</b>	0,59	10	44	Guatemala	0,45	25	101

	Índice de Estado de Derecho 2020	Ranking regional (30 países)	Ranking global (128 países)		Índice de Estado de Derecho 2020	Ranking regional (30 países)	Ranking global (128 países)
<b>Dominica</b>	0,58	11	46	México	0,44	26	104
<b>Argentina</b>	0,58	12	48	Honduras	0,40	27	116
<b>Jamaica</b>	0,57	13	49	Nicaragua	0,39	28	118
<b>Trinidad y Tobago</b>	0,54	14	55	Bolivia	0,38	29	121
<b>Panamá</b>	0,52	15	63	Venezuela	0,27	30	128

Fuente: *Índice de Estado de Derecho 2020*, WJP

Los ocho factores incluidos en el *Índice de Estado de Derecho* están correlacionados de forma positiva entre sí de manera estadísticamente significativa. Así, los países que están mejor evaluados en una dimensión tienden a estar evaluados de forma positiva en todos los demás factores, lo cual refleja la naturaleza sistémica y estructural del Estado de Derecho. Aunque un análisis de correlaciones no implica causalidad, sí apunta a que fortalecer el Estado de Derecho requiere de soluciones multidimensionales. De esta manera, los países mejor y peor calificados en cada dimensión tienden a ser los mismos. Por ejemplo: Venezuela se encuentra entre los últimos tres lugares en todos los factores del Índice, y Bolivia y Honduras se encuentran entre los últimos lugares en cuatro factores. Por otra parte, Uruguay se encuentra en el “top 3” en seis factores, y Costa Rica está en las primeras posiciones en cuatro factores (ver Figura 2).

**Figura 2. Puntuaciones del Índice de Estado de Derecho 2020 para ALC, por factor**

	Índice de Estado de Derecho 2020	Factor 1. Límites al poder gubernamental	Factor 2. Ausencia de corrupción	Factor 3. Gobierno abierto	Factor 4. Derechos fundamentales	Factor 5. Orden y seguridad	Factor 6. Cumplimiento regulatorio	Factor 7. Justicia social	Factor 8. Justicia penal
Antigua y Barbuda	0,63	0,62	0,61	0,52	0,70	0,78	0,60	0,66	0,56
Argentina	0,58	0,61	0,52	0,64	0,70	0,62	0,53	0,59	0,44
Las Bahamas	0,61	0,61	0,63	0,50	0,66	0,71	0,51	0,57	0,61
Barbados	0,65	0,63	0,70	0,52	0,73	0,79	0,60	0,64	0,57
Belice	0,48	0,44	0,43	0,45	0,50	0,70	0,43	0,51	0,36
Bolivia	0,38	0,36	0,27	0,43	0,46	0,59	0,40	0,33	0,22
Brasil	0,52	0,53	0,45	0,61	0,51	0,64	0,51	0,54	0,34
Chile	0,67	0,72	0,69	0,71	0,72	0,67	0,64	0,63	0,56
Colombia	0,50	0,53	0,39	0,64	0,53	0,56	0,52	0,49	0,34
Costa Rica	0,68	0,76	0,66	0,70	0,79	0,68	0,67	0,52	0,67
Rep. Dominicana	0,48	0,47	0,39	0,53	0,58	0,63	0,42	0,45	0,36
Ecuador	0,49	0,48	0,42	0,50	0,52	0,63	0,49	0,49	0,36
El Salvador	0,49	0,50	0,38	0,53	0,54	0,65	0,51	0,53	0,31
Granada	0,59	0,58	0,65	0,46	0,63	0,77	0,56	0,60	0,50
Guatemala	0,45	0,52	0,34	0,51	0,54	0,59	0,42	0,37	0,30
Guyana	0,50	0,56	0,46	0,45	0,56	0,62	0,47	0,53	0,38
Honduras	0,40	0,34	0,32	0,42	0,41	0,66	0,39	0,41	0,26

	Indice de Estado de Derecho 2020	Factor 1. Límites al poder gubernamental	Factor 2. Ausencia de corrupción	Factor 3. Gobierno abierto	Factor 4. Derechos fundamentales	Factor 5. Orden y seguridad	Factor 6. Cumplimiento regulatorio	Factor 7. Justicia social	Factor 8. Justicia penal
Jamaica	<b>0,57</b>	0,64	0,55	0,56	0,64	0,61	0,54	0,51	0,50
México	<b>0,44</b>	0,46	<b>0,27</b>	0,60	0,52	<b>0,53</b>	<b>0,45</b>	0,39	0,30
Nicaragua	<b>0,39</b>	<b>0,26</b>	<b>0,34</b>	<b>0,37</b>	<b>0,37</b>	<b>0,70</b>	<b>0,43</b>	0,38	0,29
Panamá	<b>0,52</b>	0,54	0,42	0,59	0,64	0,66	0,51	0,48	0,33
Perú	<b>0,50</b>	0,60	0,33	0,55	0,62	0,63	0,49	0,45	0,33
Saint Kitts y Nevis	<b>0,63</b>	0,62	0,64	0,44	0,70	<b>0,78</b>	<b>0,61</b>	0,69	0,59
Santa Lucía	<b>0,62</b>	0,59	0,64	0,49	0,66	0,74	0,60	0,68	0,55
San Vicente y Las Granadinas	<b>0,64</b>	0,62	0,70	0,52	0,70	0,75	<b>0,57</b>	0,64	0,61
Suriname	<b>0,50</b>	0,48	0,45	<b>0,39</b>	<b>0,55</b>	0,65	<b>0,47</b>	0,49	0,52
Trinidad y Tobago	<b>0,54</b>	0,56	0,49	0,56	0,59	0,68	0,51	0,58	0,32
Uruguay	<b>0,71</b>	<b>0,76</b>	<b>0,73</b>	<b>0,72</b>	<b>0,78</b>	<b>0,69</b>	<b>0,70</b>	<b>0,74</b>	<b>0,56</b>
Venezuela	<b>0,27</b>	<b>0,17</b>	<b>0,31</b>	<b>0,28</b>	<b>0,31</b>	<b>0,48</b>	<b>0,20</b>	<b>0,27</b>	<b>0,13</b>

Fuente: Índice de Estado de Derecho 2020, WJP

A pesar de las diferencias importantes en las puntuaciones del *Índice de Estado de Derecho*, todos los países tienen áreas de mejora. Por ejemplo, con un promedio de 0.71, Uruguay ocupa el primer lugar en la región y, además, tiene puntuaciones superiores a 0.75 en la mitad de los sub-factores incluidos en el Índice. Sin embargo, también presenta puntuaciones bajas en algunos indicadores, como en el Factor 8, que evalúa la efectividad del sistema de justicia penal (0.56), o en el sub-factor 2.4, que mide ausencia de corrupción en el poder legislativo (0.53).

### ***Algunas limitaciones***

El Índice del WJP es la medición más completa del Estado de Derecho en el mundo, y es una herramienta que permite comparar entre países, y evaluar cambios a lo largo del tiempo. Sin embargo, tiene algunas limitaciones. En primer lugar, no distingue entre la experiencia de grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, las infancias, poblaciones migrantes, o personas en situación de pobreza, entre otros, que se enfrentan a barreras adicionales de acceso a la justicia. Una segunda limitación es que el Índice del WJP describe la situación de un país en determinado periodo, pero no explora los mecanismos causales que explican estos resultados. En tercer lugar, por el diseño de la muestra y de la metodología, no es posible desagregar la información a nivel sub-nacional, por lo cual no es posible explorar las complejidades al interior de cada país. De hecho, hasta el momento el WJP solamente ha producido un índice a nivel estatal, en México, el cual contiene información comparable para las 32 entidades del país.

## **Justicia penal y corrupción: retos compartidos en ALC**

De acuerdo con el *Índice de Estado de Derecho* 2020, los retos más urgentes en ALC en materia de Estado de Derecho son la justicia penal y la corrupción.<sup>2</sup> A continuación, se ofrecen detalles para sostener este argumento.

### ***Primer reto: Justicia penal***

De los ocho factores incluidos en el *Índice de Estado de Derecho*, el peor evaluado a nivel regional es el Factor 8, que mide la efectividad del sistema de justicia penal. El

---

2 En contraste, los indicadores mejor evaluados en ALC son el sub-factor 5.2, que mide si la población está a salvo de conflictos armados y terrorismo, la cual tiene una calificación perfecta (1.00) en casi todos los países de la región. De hecho, la mayoría de los países incluidos en el *Índice de Estado de Derecho* 2020 tienen una calificación superior a 0.60 en el sub-factor 5.2, con excepción de Afganistán (0.04), Nigeria (0.08), Pakistán (0.19), Mali (0.48), Camerún (0.53) y República Democrática del Congo (0.56). Otros sub-factores con evaluaciones positivas en ALC son la libertad religiosa (sub-factor 4.5) y la libertad de asamblea y asociación (sub-factor 4.7).

Factor 8 es la dimensión peor evaluada en 19 países, y la segunda peor evaluada en siete países. En otras palabras, la justicia penal constituye uno de los dos retos más importantes en 26 países de la región (todos excepto las Bahamas, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Suriname). Las calificaciones más bajas para el Factor 8 pertenecen a Venezuela (0.13), Bolivia (0.22), y Honduras (0.26), aunque también hay países como Costa Rica (0.57), Chile (0.56), y Uruguay (0.56), donde el Factor 8 tiene puntajes relativamente altos, aunque sea la dimensión peor evaluada (de las ocho dimensiones incluidas en el Índice).

El Factor 8 se compone de siete sub-factores: efectividad de las investigaciones (8.1), puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia (8.2), efectividad del sistema penitenciario (8.3), imparcialidad del sistema penal (8.4), ausencia de corrupción en el sistema penal (8.5), ausencia de influencias indebidas por parte del gobierno en el sistema de justicia penal (8.6), así como debido proceso y respeto de los derechos de las personas acusadas de algún delito (8.7). Los indicadores con el promedio y puntuaciones más bajas en la región son las cárceles (sub-factor 8.3) y la efectividad de las investigaciones, la cual es una medición indirecta de la impunidad (sub-factor 8.1) (ver Figura 3).

**Figura 3. Puntuaciones del Factor 8 (Sistema de justicia penal) en el Índice de Estado de Derecho 2020 para ALC, por sub-factor**

	Factor 8. Justicia Penal	8.1. Efectividad de las investigaciones	8.2. Puntualidad y eficacia del sist. de impartición de justicia	8.3. Efectividad del sist. penitenciario	8.4. Imparcialidad del sist. penal	8.5. Ausencia de corrupción en el sist. penal	8.6. Ausencia de influencias indebidas en el sist. penal	8.7. De比do proceso
<b>Antigua y Barbuda</b>	0,56	0,50	0,56	0,52	0,49	0,68	0,57	0,60
<b>Argentina</b>	0,44	0,27	0,41	0,35	0,54	0,48	0,43	0,57
<b>Las Bahamas</b>	0,61	0,50	0,55	0,46	0,59	0,78	0,86	0,56
<b>Barbados</b>	0,57	0,51	0,43	0,56	0,43	0,77	0,76	0,57
<b>Belice</b>	0,36	0,33	0,35	0,20	0,38	0,48	0,41	0,38
<b>Bolivia</b>	0,22	0,21	0,14	0,17	0,32	0,23	0,17	0,33
<b>Brasil</b>	0,34	0,28	0,27	0,16	0,15	0,55	0,59	0,35
<b>Chile</b>	0,56	0,36	0,59	0,34	0,53	0,69	0,77	0,63
<b>Colombia</b>	0,34	0,20	0,32	0,27	0,31	0,42	0,43	0,43
<b>Costa Rica</b>	0,57	0,41	0,46	0,38	0,70	0,67	0,67	0,73
<b>Dominica</b>	0,55	0,49	0,46	0,39	0,62	0,72	0,58	0,59
<b>Rep. Dominicana</b>	0,36	0,33	0,37	0,20	0,37	0,44	0,34	0,43
<b>Ecuador</b>	0,36	0,28	0,44	0,24	0,33	0,47	0,30	0,42
<b>El Salvador</b>	0,31	0,17	0,30	0,19	0,31	0,40	0,41	0,35
<b>Granada</b>	0,50	0,48	0,53	0,39	0,47	0,65	0,57	0,43
<b>Guatemala</b>	0,30	0,21	0,24	0,08	0,37	0,43	0,39	0,39
<b>Guyana</b>	0,38	0,34	0,40	0,15	0,34	0,52	0,54	0,36
<b>Honduras</b>	0,26	0,21	0,30	0,16	0,26	0,43	0,17	0,33

	<b>Factor 8. Justicia Penal</b>	<b>8.1. Efectividad de las investigaciones</b>	<b>8.2. Puntualidad y eficacia del sist. de imparsitón de justicia</b>	<b>8.3. Efectividad del sist. penitenciario</b>	<b>8.4. Imparciariedad del sist. penal</b>	<b>8.5. Ausencia de corrupción en el sist. penal</b>	<b>8.6. Ausencia de influencias indebidias en el sist. penal</b>	<b>8.7. Debido proceso</b>
Jamaica	0,50	0,40	0,39	0,30	0,52	0,67	0,71	0,49
México	0,30	0,19	0,34	0,22	0,27	0,28	0,40	0,38
Nicaragua	0,29	0,33	0,46	0,25	0,27	0,41	0,04	0,29
Panamá	0,33	0,32	0,33	0,17	0,31	0,45	0,25	0,49
Perú	0,33	0,25	0,25	0,24	0,43	0,32	0,38	0,44
Saint Kitts y Nevis	0,59	0,44	0,55	0,36	0,63	0,75	0,77	0,62
Santa Lucía	0,55	0,40	0,37	0,48	0,62	0,71	0,74	0,53
San Vicente y Las Granadinas	0,61	0,45	0,56	0,57	0,55	0,74	0,75	0,61
Suriname	0,52	0,43	0,53	0,35	0,57	0,58	0,73	0,45
Trinidad y Tobago	0,32	0,21	0,22	0,15	0,33	0,56	0,44	0,36
Uruguay	0,56	0,39	0,53	0,28	0,61	0,78	0,73	0,63
Venezuela	0,13	0,12	0,12	0,05	0,13	0,28	0,02	0,18

Fuente: *Índice de Estado de Derecho 2020, WJP*

### a) Investigaciones

El sub-factor 8.1 del *Índice de Estado de Derecho* mide si las personas que cometen delitos son detenidas y juzgadas efectivamente. También mide si la policía y los fiscales cuentan con recursos adecuados, y desempeñan sus deberes de forma efectiva y libre de corrupción. Un país con una calificación perfecta en el sub-factor 8.1 se caracterizaría por contar con métodos proactivos de investigación y sistemas de inteligencia, suficiente personal capacitado para realizar investigaciones, buenas condiciones laborales para el personal que realiza investigaciones, suficiente tecnología, equipo y recursos, ausencia de condenas injustas, así como apego al debido proceso.

Sin embargo, el sub-factor 8.1 es el indicador peor evaluado en ALC. Los únicos países en la región con puntuaciones superiores a 0.50 en el sub-factor 8.1 se encuentran en el Caribe: Barbados (0.51), Antigua y Barbuda (0.50) y las Bahamas (0.50). Por otro lado, Colombia (0.20), México (0.19), El Salvador (0.17) y Venezuela (0.12) tienen calificaciones iguales o menores a 0.20, lo cual los coloca al fondo de la tabla a nivel regional y también a nivel global.

La baja efectividad en las investigaciones penales en la región lleva a mayores niveles de criminalidad y refuerza los patrones de impunidad. Según Marcelo Bergman (2018), la percepción de impunidad causa dos procesos sociales perversos: primero, que los ciudadanos dejen de denunciar delitos porque creen que es un gasto de tiempo, que los delitos no se resolverán, y que las personas culpables de cometer algún delito no serán arrestadas, e incluso si son detenidas, serán liberadas rápidamente, y segundo, que posibles delincuentes se animen a cometer delitos por considerar que las posibilidades de enfrentar una pena son bajas.

Así, los países en la región con puntuaciones más bajas en el sub-factor 8.1 también tienen mayores niveles de delincuencia y violencia, medido en el sub-factor 5.1 del Índice (que evalúa si los delitos se controlan de forma efectiva), así como en indicadores de fuentes terciarias. Por ejemplo, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), El Salvador tiene la tasa más alta de homicidios en el mundo (52.0 por cada 100,000 habitantes), y otros países en la región poseen algunas de las tasas de homicidios más altas a nivel global, incluyendo a Honduras (38.9), Venezuela (36.7), México (29.1), Brasil (27.4), Colombia (25.3), y Guatemala (22.5) (UNODC 2019).

### b) Sistema penitenciario

El sub-factor 8.3, que mide la calidad del sistema penitenciario, tiene una puntuación promedio de 0.41 en la región de ALC en el *Índice de Estado de Derecho 2020*, colocándolo como uno de los tres indicadores con el promedio más bajo, junto con el sub-factor 2.4, que mide corrupción en el poder legislativo (0.36) y el sub-factor 8.1, que mide la efectividad de las investigaciones penales (0.42).

Ningún país en ALC tiene una puntuación superior a 0.60 en el sub-factor 8.1. Por el contrario, dos países en ALC, Guatemala (0.08) y Venezuela (0.05), tienen los puntajes más bajos de los 128 países analizados en el *Índice de Estado de Derecho 2020*. Asimismo, algunos de los países con las cárceles más pobladas en la región, como México (con un puntaje de 0.22) y Brasil (0.16), o con las mayores tasas de población penitenciaria en el mundo, como El Salvador (0.19) presentan un desempeño deficiente en esta dimensión.<sup>3</sup>

Un sistema penitenciario con una calificación perfecta tendría que garantizar condiciones de seguridad y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, personal penitenciario, proveedores de servicios y visitas, en consonancia con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas como las Reglas Nelson Mandela (ONU 2015). Para las personas privadas de la libertad, esto significa recibir un trato digno, tener acceso a visitas y comunicación con el exterior, tener instalaciones que cumplan con condiciones de higiene, iluminación y ventilación, tener acceso a artículos de aseo, tener acceso a una alimentación adecuada y agua potable, tener acceso a servicios a las personas de salud, educación, capacitación laboral, trabajo, y deporte, tener acceso a mecanismos de quejas, entre otras características.

Sin embargo, las cárceles en ALC están colapsadas, y “a veces faltan alimentos, agua potable y espacios para recibir visitas familiares y para realizar actividades educativas” (Alvarado y Vélez-Grajales 2019). Asimismo, las cárceles en América Latina se caracterizan por ser espacios violentos, que lejos de disuadir y reducir la delincuencia, han fortalecido las redes criminales (Bergman 2018). Algunos de los factores que contribuyen a las crisis del sistema penitenciario incluyen insuficiencia de medidas para prevenir el delito, el uso excesivo de la prisión preventiva, el escaso

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el *World Prison Brief*, Brasil tiene la tercera población penitenciaria más alta del mundo, con 755,274 personas privadas de la libertad (ppl), solo detrás de Estados Unidos (2.1 millones) y China (1.7 millones); México ocupa el lugar 11 a nivel global, con 198,384 ppl. Por su parte, el Salvador tiene una población penitencia de 36,693, lo cual se traduce en una tasa de 566 ppl por cada 100,000 habitantes, solo debajo de Estados Unidos (639).

uso de medidas alternativas al encarcelamiento, fallas en la administración y gestión de las cárceles, entre otras, y son el reflejo de deficiencias sistémicas en el aparato de justicia de los países (UNODC 2015). De acuerdo con UNODC, esta crisis penitenciaria no solo afecta a las personas privadas de la libertad, sino también “a sus familias y a las sociedades en su conjunto” (UNODC 2015).

### **Segundo reto: Ausencia de corrupción**

El Factor 2 de la edición 2020 del Índice, que mide ausencia de corrupción, es la dimensión peor evaluada en un país de la región (Méjico), y el segundo peor evaluado en 13 países. En el *Índice de Estado de Derecho*, la corrupción significa que un empleado del gobierno abuse de sus funciones para obtener beneficios personales. El Factor 2 tiene puntuaciones bajas en Bolivia (0.27), México (0.27), y Venezuela (0.31), pero calificaciones altas en Uruguay (0.73), Chile (0.69), y Costa Rica (0.66).

De los cuatro indicadores incluidos en el Factor 2, el sub-factor peor evaluado en términos de corrupción en la región es el referente al poder legislativo (sub-factor 2.4). Los otros indicadores miden ausencia de corrupción en el poder ejecutivo (2.1), en el poder judicial (2.2), y en la policía y las fuerzas armadas (2.3). En el mismo tenor, el *Barómetro Global de la Corrupción* 2019, ha señalado que 85% de la población en ALC considera que la corrupción es un gran problema en su país, y en promedio las instituciones que consideran más corruptas son el jefe de estado y su equipo (53%) y el poder legislativo (52%) (Transparencia Internacional 2019).

La corrupción va más allá del Factor 2, y también se incluye en el sub-factor 6.2, que mide si las regulaciones gubernamentales se aplican sin influencias indebidas, el 7.3, que mide ausencia de corrupción en la justicia civil, y el 8.5, que mide ausencia de corrupción en el sistema de justicia penal, por dar algunos ejemplos. Esto refleja que la corrupción es un reto transversal del Estado de Derecho (WJP 2020c). Así, es ampliamente reconocido que la corrupción “afecta los derechos humanos (...), debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad” (CIDH 2019).

La prevalencia de corrupción es un problema multidimensional que requiere soluciones desde distintos frentes, y que incluyan a actores de distintos niveles. Este capítulo no busca explorar todas las avenidas para controlar la corrupción; sin embargo, vale la pena resaltar que una variable que puede fortalecer la rendición de cuentas y control la corrupción es que la sociedad civil y la prensa sean contrapesos efectivos al poder gubernamental (OECD 2015; Marin 2016), medido en el sub-

factor 1.5 del Índice.<sup>4</sup> Así, por ejemplo, los países donde la sociedad civil y la prensa son controles efectivos al poder gubernamental tienden a ser los mismos con mayor ausencia de corrupción, e incluso con un mejor promedio en el Índice, como Uruguay, Costa Rica y Chile (ver Figura 4).

**Figura 4. Estado de Derecho, control de la corrupción, fortaleza de la sociedad civil y libertad de prensa en ALC**



Fuente: *Índice de Estado de Derecho 2020*, WJP

4 A pesar de la importancia de la libertad de prensa para controlar la corrupción, Reporteros Sin Fronteras ha referido que el entorno para los periodistas en América Latina es “cada vez más complejo y hostil”, y que muchos periodistas han experimentado crecientes casos de acoso, violencia e intimidación (RSF, 2020).

## Conclusión

Los países en la región de ALC con las puntuaciones más altas en el *Índice de Estado de Derecho* 2020 son Uruguay (0.71), Costa Rica (0.68) y Chile (0.67). A su vez, estos países poseen las mejores evaluaciones en todas las dimensiones del Índice, de forma sistemática. Por otro lado, los países con las puntuaciones más bajas son Nicaragua (0.39), Bolivia (0.38) y Venezuela (0.27). Así, Uruguay ocupa la posición 22 a nivel global, mientras que Venezuela ocupa el último lugar de un total de 128 países incluidos en el ranking global.

A pesar de estas marcadas diferencias, los datos del Índice muestran que los países en la región tienen, al menos, dos características en común. En primer lugar, cada país tiene fortalezas y debilidades relativas en materia de Estado de Derecho. Incluso los países con un mejor desempeño en Estado de Derecho tienen desafíos pendientes. En este sentido, el Índice del WJP es una herramienta útil para identificar avances, retrocesos, y prioridades de política pública en cada país. En segundo lugar, los datos del Índice revelan que existen retos compartidos en la ALC, en materia de justicia penal y corrupción. Concretamente, los sub-factores con los promedios más bajos para ALC son el 2.4, que mide ausencia de corrupción en el poder legislativo, el 8.1, que mide la efectividad de las investigaciones, y el 8.3, que mide la calidad del sistema penitenciario de cada país.

Los ocho factores del Índice están correlacionados de forma positiva y estadísticamente significativa entre sí, lo que refleja la naturaleza sistémica y estructural del Estado de Derecho. Esto significa que para fortalecer el Estado de Derecho es necesario buscar soluciones multidimensionales, y también pone de manifiesto que un Estado de Derecho fuerte –con instituciones que inspiren confianza ciudadana– es clave para garantizar la seguridad, la justicia, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo sostenible (WJP 2020a).

## Referencias

- Alvarado, N. y Vélez-Grajales, V. (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/dentro-de-las-prisiones-de-america-latina-y-el-caribe-una-primera-mirada-al-otro-lado-de-las-rejas>
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>
- Marin, J.M. (2016). *Evidence of citizen engagement impact in promoting good governance and anti-corruption efforts*. Transparencia Internacional. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/evidence-of-citizen-engagement-impact-in-promoting-good-governance-and-anti-corruption-efforts>
- Organización de las Naciones Unidas (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Resolución S/2004/616. Recuperado de <https://undocs.org/es/S/2004/616>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. E/CN.15/2015/L.6/Rev.1. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prison\\_Crisis\\_Strategy\\_Brochure\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prison_Crisis_Strategy_Brochure_Spanish.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019). *Global Study on Homicide*. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *PNUD apoya a gobiernos de América Latina y el Caribe a acelerar el progreso del ODS 16 para consolidar sociedades justas, pacíficas e inclusivas.* Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2019/pnud-apoya-a-gobiernos-de-america-latina-y-el-caribe-a-acelerar-.html>

Reporteros Sin Fronteras (2020). *2020 World Press Freedom Index.* Recuperado de <https://rsf.org/en/rsf-2020-index-latin-americas-dark-horizon-press-freedom>

Transparencia Internacional (2019). *Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe – Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción.* Recuperado de <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>

Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law.* Princeton: Princeton University Press.

World Justice Project (2020a). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020: Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana.* Recuperado de [www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org)

World Justice Project (2020b). *Rule of Law Index 2020.* Recuperado de: [www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org)

World Justice Project (2020c). *Control de la corrupción y gestión pública en las entidades federativas: cómo la planeación e implementación pueden explicar su efectividad.* Manuscrito enviado para su publicación.

World Prison Brief (2020). *Highest to Lowest.* Recuperado de <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>



# La elusiva relación entre corrupción y crimen organizado: el caso del Perú<sup>5</sup>

Lucía Dammert<sup>6</sup>

Universidad de Santiago de Chile

## **Resumen**

La corrupción se ha convertido en un elemento cotidiano de los procesos políticos en América Latina. Más allá de los escándalos mediáticos que de forma constante se presentan en la mayoría de países de la región y que involucran a políticos y funcionarios públicos de diversos niveles del Estado, así como a empresas nacionales e internacionales; la aparición de grupos vinculados con la criminalidad organizada es un fenómeno que requiere mayor evaluación. El presente capítulo reconoce la presencia de fenómenos de corrupción de “clanes” que aprovecha la zonas blancas y grises donde se instala un cierto reconocimiento ciudadano y normalización de actividades informales o ilegales. Este escenario se torna especialmente promisorio para organizaciones vinculadas con una amplia variedad de mercados ilegales que penetran gobiernos locales e incluso se tornan sus financieras principales. En este breve análisis se usa el caso del Perú para mostrar lo elusiva de la relación, las complejidades en su investigación y los elementos que permiten altos niveles de impunidad.

La corrupción es un concepto polisémico que aparece en la agenda pública como problema de gobernabilidad en las últimas dos o tres décadas en América Latina. La corrupción afecta la economía y el desarrollo social, erosiona los pilares de la democracia y aumenta la desigualdad afectando principalmente a los más pobres. Yamada & Montero (2011) sostienen que los pobres gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en sobornos. Gran parte de ellos vinculados al ejercicio de derechos que, en principio, debieran ser libres y gratuitos. En los últimos años, la literatura varía en la definición y metodología utilizada lo que limita la comparación; sin

5 El presente artículo se basa en: Dammert, L. y K. Sarmiento (2019) y Dammert, L. (2021)

6 Profesor Titular, Universidad de Santiago de Chile. lucia.dammert@usach.cl

embargo, se puede afirmar que los problemas de corrupción han adquirido notoriedad y centralidad en las últimas décadas, lo que puede estar vinculado con una mayor magnitud de los eventos. Es importante reconocer que no se puede afirmar que en la actualidad hay mayor corrupción que en el pasado dados los cambios en la definición, la tolerancia de la opinión pública, la capacidad estatal y el rol de los medios de comunicación. En este marco se reconoce como punto de inicio la definición de Nye (1967, p. 197, traducción propia) que explicita que “la corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público (electivo o designado) debido a ganancias privadas; o viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada, esto incluye soborno, nepotismo y apropiación indebida” (Nye, J. S. 1967). Si bien puede ser criticada, esta definición establece un punto inicial de entendimiento de la problemática que nos lleva a analizarla desde los marcos jurídicos nacionales.

En América Latina múltiples son los estudios que ponen énfasis en las raíces históricas vinculadas con la improvisación como respuesta ante la carencia de espacios de centralidad burocrática, así como el clientelismo local y regional frente a la evidente debilidad estatal desde inicios del periodo republicano. A pesar de la fuerte impronta histórica vinculada con un ejercicio político prevendista, clientelar y basado en el ejercicio de liderazgos caudilletescos; la corrupción como problemática ante la opinión pública emerge a inicios del siglo XXI.

Johnston (2010) propone cuatro síndromes de la corrupción definidos a partir de la forma como se intercambia el poder y el dinero; la fortaleza o debilidad del Estado, y la calidad de las instituciones políticas y sociales. Este marco interpretativo es sugerente para parte importante de la realidad latinoamericana cuando explica un escenario marcado por contextos de alto riesgo, incluso violentos, con procesos de rápido desarrollo económico y oportunidades políticas pero débiles instituciones. De esta forma la realidad latinoamericana estaría cercana al síndrome que el autor llama “corrupción de clanes y oligarquías”, que se alimenta de un contexto marcado por pobreza e inseguridad generalizada que torna a miles de ciudadanos en posibles seguidores con clara necesidad de protección. Es decir, contextos donde el Estado de derecho se convierte en una ficción y la línea que separa el crimen organizado, los funcionarios públicos y los políticos corruptos se torna cada vez más débil.

Lo líquido de las fronteras entre lo legal, informal e ilegal se convierte en campo fértil para el desarrollo de todo tipo de actividades cuyo objetivo es adquirir poder, dinero, o ambos. Si bien estas actividades las realizan múltiples grupos, el poder no

se concentra en su expresión pública o privada sino en su característica personal (Johnston, 2010, 120). De esta forma, no se está haciendo mención a un problema aislado o específico, sino más bien a un problema sistémico centrado en la adquisición de riqueza y poder. Los clanes y oligarquías entonces empiezan a establecer vínculos no sólo con empresas con las cuales puedan ejercer influencia para procesos de compra o contratación sino también se vinculan con el crimen organizado que se establece como una consecuencia de esta coyuntura, pero también un factor que la sustenta.

En este marco de amplia variabilidad se retoma la propuesta de Heidenheimer (1989) que propone una tipología de corrupción en tres tipos: La corrupción negra que es aquella donde la élite y la opinión pública reconocen que debe ser condenada y castigada como un principio básico de la sociedad. Luego la corrupción gris que una parte de la élite quiere que se genere castigo y la opinión pública se muestra ambivalente. Finalmente la blanca donde ninguno de los actores encuentra necesario generar un mecanismo de castigo. Es decir elementos históricos, culturales y simbólicos juegan un rol clave en la definición de lo que merece castigo.

La relación entre democracia y corrupción evidencia que el segundo es muestra de los déficit de la primera (Warren, 2004) en diversas áreas. Así por ejemplo, en el análisis de las situación comparada de India y China, se concluyó que la democracia en un país pobre no es más exitosa en combatir la corrupción que en un gobierno autoritario debido a los elementos estructurales de segregación, precarización e inseguridad mencionados previamente (Sun y Johnston, 2009). Teóricamente, la democracia entendida como la capacidad de los ciudadanos para elegir sus representantes debería ser una barrera clara para que aquellos que cometen hechos de corrupción no sean reelectos. Pero la práctica muestra otra cosa.

La explicación a esta situación se centra en tres hipótesis: Primero, la falta de información, y segundo la percepción que las ganancias son mayores que las perdidas, pero los resultados de los estudios son mixtos. En Brasil, se encontró que parte importante de esta votación está vinculada a la falta de información, salvo para los sectores socioeconómicos más altos que tienden a mirar el *trade-off* de elegir corruptos. No obstante, los ciudadanos no son los únicos que hacen análisis de costo y beneficio. En otro estudio realizado en Brasil, la hipótesis que los alcaldes que pueden reelegirse evitarían vincularse con actividades ilegales no se verifica y los elementos que aparecen como más relevantes son el tamaño de la renta que pueden lograr, así como la posibilidad de ser encontrado culpable en el proceso

judicial o de ser expuesto a la prensa. En muchos casos estos actores locales utilizan esquemas de gestión de intereses o *lobby* para resolver estas tensiones.

La tercera hipótesis propone que los procesos de descentralización traerían positivos efectos en reducir la corrupción por la cercanía con los votantes, los mayores niveles de control y la vinculación entre la toma de decisiones y la entrega de los beneficios públicos. Sin embargo, esta visión se ve nublada por los peligros de corrupción debido a las altas posibilidades que los gobiernos locales sean capturados por las élites locales. De igual forma, la descentralización entendida como una superposición de niveles de gobierno y empleados públicos con tareas poco coordinadas y complejas estructuras de control tienden a aumentar la presencia de la solicitud de coimas.

En América Latina estamos frente a la presencia de clanes y oligarquías de corrupción que desarrollan actividades en las zonas gris y blanca donde las élites políticas y la ciudadanía no necesariamente reconocen estas prácticas como dañinas individual o socialmente. Esta situación instalada por décadas en la región se ve complejizada con la presencia de organizaciones criminales que buscan intervenir, influenciar y participar de procesos políticos con el fin de legalizar su dinero, comprar protección o asegurar que sus negocios prosperen. El desarrollo de la criminalidad organizada en la región viene de la mano de su diversificación en actividades que no sólo se concentran en el tráfico de drogas sino también la minería ilegal, la tala y explotación de la flora y fauna silvestre, el tráfico de migrantes y la trata de personas. Muchas de estas actividades las realizan múltiples organizaciones con presencia desde el ámbito local hasta el global y que en cada etapa de la cadena productiva van generando relaciones con el poder político que incluyen corrupción.

Lamentablemente en la mayoría de países de la región las investigaciones sobre corrupción tienden a invisibilizar la relación con la criminalidad organizada y se concentran aún en aquella vinculada con negocios formales, compras de favores, financiamiento ilegal de la política o nepotismo en algunas designaciones. Es así por ejemplo que muchos casos de corrupción vinculados con financiamiento de organizaciones criminales terminan siendo analizados como lavado de activos, lo que inhibe la caracterización de la problemática. A continuación, se presenta el caso peruano donde las prácticas políticas han sido transversalmente penetradas por la cultura de la informalidad y la ilegalidad que reconoce no solo la presencia de empresas sino también de organizaciones criminales en la búsqueda por influencia. El caso peruano reviste especial importancia debido a que en la última década el fortalecimiento del proceso descentralizador (entendido como una forma de

fortalecer la democracia) ha mostrado la emergencia de poderes locales centrados en individualidades que presentan importantes vinculaciones familiares e incluso personales con actividades vinculadas a la criminalidad organizada. Este caso además ilumina la necesidad de fortalecer los mecanismos de investigación criminal, así como la urgencia de las restricciones para el financiamiento de la política; ambos elementos claves para su incremental presencia.

## La corrupción en Perú

La corrupción en el Perú no es un fenómeno nuevo, pero viene cobrando fuerza como preocupación ciudadana recientemente. Lejos de ser una anomalía, la corrupción constituye un componente clave en la construcción histórica de la interacción entre Estado y ciudadanía. Multiples son los recuentos de corrupción a lo largo de la historia republicana enfatizado su relevancia en la formación del actual estado-nación.

Sin embargo, el destape peruano se vincula con los llamados “Vladivideos” que pusieron al descubierto la corrupción del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001). funcionarios y autoridades como el principal problema que afronta el Estado. Más cerca en el tiempo, una posible explicación de esta creciente preocupación es el efecto mediático de los grandes casos de corrupción que se vienen destapando en los últimos años, especialmente desde mediados del 2016, el caso Lava Jato. Vinculado con posibles sobornos entregados por la empresa brasileña Odebrecht a cambio de adjudicaciones de obras públicas, que ha involucrado a buena parte de los actores políticos más visibles (ex Presidentes, autoridades regionales y locales, grandes empresarios, entre otros). La respuesta judicial ha sido la prisión preventiva y órdenes de captura contra políticos y empresarios, así como allanamientos a locales partidarios, oficinas de abogados, viviendas particulares, y un sinnúmero de investigaciones conexas con el fin de desenmarañar las densas redes de corrupción política y empresarial.<sup>7</sup> Pero este no es un caso aislado, en su declaración judicial el ex CEO de Odebrecht dijo “nosotros no inventamos los sobornos, más bien mencionó que era una regla en todos los lugares donde trabajaron.” (Gorriti, 2017). Con la visibilización de estos y otros casos precedentes no es extraño que la percepción de corrupción en prácticamente todas las instituciones del Estado ha aumentado.

---

7 Los últimos cuatro Presidentes de la República vienen siendo investigados. A la fecha, uno estuvo en prisión preventiva (Ollanta Humala), otro está detenido en Estados Unidos esperando posible extradición (Alejandro Toledo), otro está en prisión domiciliaria (Pedro Pablo Kuczynski) y uno se suicidó para evitar enfrentar el proceso judicial (Alan García Pérez).

Hasta antes de los destapes del Caso Lava Jato, diversos estudios sobre corrupción política en el Perú ya habían puesto en manifiesto la existencia de una estructura reticular (redes de poder), donde los actores públicos y privados se vinculan entre sí de acuerdo con la compatibilidad o incompatibilidad de sus intereses, en torno al aprovechamiento de los recursos públicos. Estas redes involucran actores legales/ilegales/informales que configuran nodos con diferentes funciones que se activan según la coyuntura. Se trata de redes informales que se superponen a las estructuras formales. Todo parece indicar que la reproducción, y sostenibilidad de estas redes de poder se sostienen en su estabilidad, principalmente garantizada por la impunidad. Una vez que esta se pone en juego, diferentes nodos de la red se activan para mantener su estabilidad.

La evidencia sobre los casos de corrupción es bastante limitada. Sin embargo, dentro de lo poco registrado, la principal modalidad identificada es el peculado que, de acuerdo al Artículo 387° del Código Penal peruano, es el delito cometido por “el funcionario o servidor público que se apropiá o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo”.

A medida que los gobiernos regionales, que en el marco del proceso de descentralización, han venido adquiriendo mayor capacidad de ejecución, acceso a recursos públicos y poder para la adjudicación de obras públicas, las denuncias de corrupción han aumentado. Estos casos comparten ciertas características: (i) Las autoridades políticas presuntamente involucradas provienen de movimientos regionales, no de partidos políticos nacionales; (ii) los involucrados no son servidores públicos ordinarios, sino altos funcionarios regionales encabezados por el Presidente Regional; (iii) se trata de casos sistemáticos de irregularidades en las contrataciones y adquisiciones del Estado; (iv) los significativos recursos públicos de los que dispusieron dichas regiones provinieron principalmente del canon minero.

Los casos de corrupción no solo pusieron al descubierto las redes informales que se tejen alrededor del aprovechamiento de recursos públicos, sino también la infiltración de arreglos organizacionales de mercados ilegales en la estructura formal del Estado. Aunque se trata de un fenómeno poco documentado, el mismo está presente en la percepción ciudadana que reconoce altos niveles de infiltración del crimen organizado en la política. Sobre las modalidades de infiltración, existen indicios para suponer que el financiamiento de campañas electorales tiene especial relevancia. En la interpretación de Durand (2006), la economía ilegal requiere invertir

en la política incluso más que la economía formal corporativa en tanto necesita de la corrupción para paralizar la acción represiva del Estado o para hacerlo cómplice. En esta estrategia los momentos de campaña electoral se convierten en claves y de alta adaptabilidad para el intercambio de favores.

Más allá de la percepción ciudadana, en un estudio basado en la revisión de diecinueve casos de políticos investigados por vínculos con actividades ilegales, Vizcarra & Zevallos (2016) identifican tres roles en la infiltración del crimen organizado en la política. En primer lugar, están aquellos que asumen el rol de “representación de intereses”, es decir, bloquean o promueven iniciativas que favorecen el despliegue de los arreglos organizacionales vinculados a los mercados ilegales. En segundo lugar, están aquellos que aprovechan su posición como autoridad para lograr impunidad: personajes vinculados directamente a las actividades ilegales ocupan puestos políticos y utilizan su autoridad para que no los investiguen. En tercer lugar, aquellos que aprovechan el ejercicio de la función pública para favorecer el despliegue de mercados ilegales otorgando permisos o dando concesiones a los actores que los viabilizan.

Como se mencionó previamente, la impunidad es el agua que permite sobrevivir a estas densas redes de corrupción. Si bien la Ley de Partidos establece un límite a las aportaciones (art. 30), no implica mecanismos de fiscalización exhaustiva al financiamiento de campañas. Tampoco implica capacidad efectiva para sancionar o sacar de contienda a las organizaciones políticas que muestren indicios de financiamiento ilícito. Por ejemplo, durante la última campaña presidencial, la candidata más votada en la primera vuelta, Keiko Fujimori, tuvo múltiples denuncias por financiamiento ilícito y de hecho uno de sus principales socios y financieros es investigado por lavado de activos y vínculos con el tráfico ilícito de drogas.

La mayoría de casos judiciales donde altos funcionarios de gobiernos locales han sido vinculados con narcotráfico, tala ilegal, minería ilegal o tráfico de personas no han avanzado debido a las complejidades propias del proceso de investigación policial. En estos casos generalmente los entes persecutores se concentran en las hipótesis de lavado de activos o corrupción funcional lo que inhibe el mayor aprendizaje sobre las verdaderas redes que se tejen al interior del país.

La corrupción es un fenómeno social de múltiples dimensiones. El Perú es posiblemente uno de los casos donde estas dimensiones se presentan con más notoriedad cuando se evidencia que la tolerancia frente a la corrupción es aún

alta. El panorama no es alentador, la corrupción está instalada en el imaginario institucional y ciudadano como una forma de acelerar procesos, lograr beneficios sociales e individuales y desarrollar programas políticos. Si bien se reconoce una inicial relación entre política y crimen organizado, parece no haber aún un real entendimiento de las consecuencias de violencia y criminalidad que esta compleja vinculación generan en el corto plazo.

## Desafíos

El desarrollo de la corrupción en América Latina es parte de un proceso marcado por la complejidad de un Estado en formación y de una crisis de partidos políticos que desarrollan múltiples actividades en la zona gris o vinculada a lo que previamente llamamos la corrupción blanca. Esa que parece no generar problemas hasta que se convierte en escándalos mediáticos con consecuencias sistémicas como Lava Jato.

Más allá de los hechos de corrupción donde la relación público/privado ha sido puesta en cuestión y para la que se han desarrollado diversas iniciativas y espacios de regulación; en la última década somos testigos de una diversificación de actores. Especialmente las organizaciones criminales de carácter transnacional que requieren de contactos en diversas entidades públicas para desarrollar sus negocios; han empezado a jugar roles cada vez más relevantes en procesos de corrupción y penetración de gobiernos locales, regionales y nacionales.

Los marcos regulatorios actuales son insuficientes y en la mayoría de países aseguran la impunidad más que la persecución efectiva de actos de corrupción. La impunidad a su vez juega un rol de incentivo y fomento de las acciones ilegales dado que asegurar rápido financiamiento con aparente limitada consecuencia. Los procesos por lavado de activos son aún limitados y con resultados menores considerando el tamaño de los mercados ilegales que se desarrollan en la región. Sin duda el narcotráfico, pero también la minería ilegal, el tráfico de armas, migrantes y la trata de personas son actividades que han crecido y consolidado en la región en su conjunto que además generan enormes ganancias. La necesidad de dirigir el foco de la persecución y la regulación en las actividades vinculadas con el movimiento de dinero se torna urgente para poder limitar de forma efectiva el rol de las organizaciones criminales, así como su vinculación con la política.

La percepción generalizada que se instaló en la región por décadas respecto a la corrupción es que la misma no tenía mayores consecuencias para los ciudadanos. En el peor de los casos “se robaba pero se hacía obra” como explícitamente se dice en la conversación cotidiana en muchos países. Probablemente el caso Lava Jato cambió esta percepción al reconocer los enormes costos económicos, así como las limitantes en la capacidad de la infraestructura estatal. Sin embargo, cuando la corrupción se vincula con el accionar de organizaciones criminales las consecuencias son mucho más evidentes con el aumento de la violencia y los delitos. Violencia vinculada no sólo al desarrollo de mecanismos de protección de grupos y actividades criminales, sino también al enfrentamiento de todos aquellos que se presenten como una amenaza al control criminal. La construcción de una cultura de la ilegalidad se torna al final del día en uno de los principales problemas que enfrentarán los Estados de derecho latinoamericanos si no logran disminuir los niveles de impunidad que tiene la corrupción en la actualidad y en especial aquella vinculada con organizaciones criminales.

## Referencias

- Dammert, L. y K. Sarmiento (2019) Corruption, organized crime and regional governments in Peru, en Robert Rotberg, edit., *Corruption in Latin America. How Politicians and Corporations Steal from Citizens*, Londres: Springer.
- Dammert, L. (2021) When Politics and Crime Collided in Peru. *Americas Quaterly*, disponible en <https://americasquarterly.org/article/the-governor-and-the-gangs-when-politics-and-crime-collided-in-peru/>
- Durand, J. (2006) “Elecciones y dinero: la lógica de la atracción mutua”. *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad*, (6), pp. 11-14.
- Gorriti, G. (2017) *Acta no autorizada*. IDL Reporteros. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/marcelo-odebrecht-declara-en-curitiba-sobre-keiko-alan-y-ppk/>
- Heidenheimer, A. J. (1989) “Perspectives on the Perception of Corruption” en Heidenheimer, A.J. M. Johnston, y V.T. Levine, eds. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction, pp. 149-163.
- Johnston, M. (2010) *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press

Nye, J. S. (1967) "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", en Heidenheimer, A.J. M. Johnston, y V.T. Levine, eds. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction, 1989, pp. 983.

Sun, Y. y M. Johnston. (2009) Does Democracy Check Corruption? Insights from China and India, *Comparative Politics*, 42 (1), pp. 1-19

Vizcarra, S. y N. Zevallos (2016). *Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano*. Mimeo.

Warren, M-E. (2004) What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48 (2), pp. 328-343

Yamada G. y R. Montero (2011) *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Universidad del Pacífico. Disponible en: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf>

# La degradación del poder estatal y el ascenso del dominio criminal: corrupción, inseguridad y déficit democrático

Daniel Sansó-Rubert Pascual  
Universidad Europea

## Resumen

Los gobiernos deben entender que la corrupción no es un problema más: es un problema que se debe enfrentar de manera prioritaria, pues si éste no se resuelve, todo lo demás no va a funcionar. Ciertamente, los Estados están siempre con gran presión de la opinión pública y deben mostrar resultados ante la población. Pero creer que la lucha a la delincuencia va a prosperar sin un combate serio y frontal a la corrupción es un error. El arma de los criminales es el dinero, no los AK-47. La amenaza son los cañonazos de dinero. El hacer un buen diagnóstico del grado de penetración del estado por parte de los criminales y dedicar la atención y los recursos a la construcción de mecanismos para prevenir y castigar la corrupción es un requisito sine qua non para que el estado pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

## Introducción

A día de hoy, en términos jurídicos y desde los planteamientos de la teoría del Estado, coexisten más de un centenar de Estados soberanos en el mundo. Con independencia del contenido registrado en sus Constituciones, en realidad sus ciudadanos gozan de plena libertad en menos de treinta.<sup>8</sup> Y, a pesar de ello, en su totalidad reivindican para sí el reconocimiento como sistemas democráticos. La paradoja reside en que, a pesar

<sup>8</sup> Consultar indicadores de calidad democrática como: Índice de Democracia (The Economist Intelligence Unit); Indice Freedom House; *International Democracy Watch*; *Open Democracy* o El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International-IDEA), por citar algunos referentes.

de su apariencia formalmente democrática (apariencia externa), sustancialmente muchos sistemas políticos identificados como democráticos adolecen de prácticas antidemocráticas. Prácticas, que como ya adelantara SHELLEY (1999, pp. 44-45), en muchos casos son atribuibles a estructuras criminales que han logrado penetrar el poder político en alguno o varios de sus niveles (local, estatal o federal), interfiriendo en el ejercicio de sus funciones o constituyendo en paralelo una “nueva forma de autoritarismo político no estatal”, que en algunos supuestos preocupantes, parece evolucionar hacia una pretendida soberanía criminal al margen del Estado o en connivencia con éste. Esta realidad nos permite identificar cada vez con mayor nitidez cómo se gesta la injerencia de la criminalidad organizada en el núcleo central de la política y de lo político: desenmascarar al crimen organizado como un actor político de primer orden, que medra degradando el poder del Estado.

Existe, por tanto, la preocupación fundada acerca de la peligrosidad que entraña la destreza política de la criminalidad organizada. En especial, en relación con su habilidad para articular un cierto orden social basado en el miedo y la injusticia, así como en las formas en las que burla e inutiliza los mecanismos de control de la democracia. Esto ocasiona una erosión en el Estado de Derecho, lesionando la urdimbre social y comprometiendo gravemente la seguridad pública y el buen gobierno.

Actualmente, los estudios sobre la delincuencia organizada, con independencia de la perspectiva o enfoque de análisis adoptados, permiten su identificación como un factor determinante para el debilitamiento del poder del Estado y el consiguiente resquebrajamiento de las estructuras de control social. Especialmente, aquellas estructuras criminales adaptadas a operar transnacionalmente.

La proliferación, avance, expansión y consolidación de redes criminales conlleva aparejado el retraimiento de los sistemas democráticos, cediendo un valioso espacio copado por el poder criminal. Hasta el punto extremo de que, los casos dramáticos de colapso absoluto de las instituciones del Estado, acarrean una sustitución efectiva del mismo en la provisión estratégica de bienes y servicios públicos primarios. Manifestaciones de altruismo interesado destinado a manipular los afectos de poblaciones enteras, en muchos casos caracterizadas por el retraso económico y las desigualdades, con el fin de ganar lealtades frente al gobierno central o a las instituciones supranacionales. Cuando los Estados se descomponen, la delincuencia organizada toma la iniciativa.

El panorama vigente, en términos de presencia y actividad de la criminalidad organizada, no es halagüeño. Según datos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) presentados en el Informe *"The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment"* (2010, pp. 221-272), la violencia criminal organizada alcanza en algunas áreas geográficas un carácter pandémico. Se recurre al empleo del calificativo de países "bajo estrés" para alertar de la entidad lesiva que representa el crimen organizado y su carácter pluriofensivo, tanto para la seguridad de las personas, como para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas. La violencia, la corrupción y sus actividades relacionadas protagonizadas por la delincuencia organizada, inhiben el desarrollo sostenible y constituyen una flagrante violación de los derechos humanos, sometiendo bajo presión a las democracias.

La interferencia criminal en la cultura política y el Estado de Derecho es una realidad incómoda. Plantea abiertamente el reto de explorar las sinergias y, en no pocos casos, la simbiosis entre la criminalidad organizada y la institucionalidad estatal. Además plantea sus efectos estructurales -más allá de la corrupción- a medio y largo plazo, que desafían en última instancia los límites de la gobernabilidad democrática. Entonces, la interferencia criminal representa un componente fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia. Detrimiento que se refleja, tanto en la propia esencia de la democracia, como en su funcionamiento, desvirtuándose ambos progresivamente al unísono con la creciente interferencia de la criminalidad organizada en aras a socavar el propio orden constitucional. Orden que, a todas luces de prevalecer y lograr su efectiva consolidación, representa la configuración más sólida en términos de construcción de Estado y democracia, y afianzamiento de sistemas de partidos y ejercicio de gobierno. La democracia constitucional y el Estado de Derecho, se vuelven estrategias de confrontación frente al crimen organizado.

## **El auge de la corrupción multinivel y su alcance sistémico**

El mapa del fenómeno de la corrupción es extenso. Aparece en cualquier rincón del mundo y en cualquier época. Ha existido en todos los tiempos y es sobradamente conocido en todas las civilizaciones desde la más remota Antigüedad. En todas las épocas y en todo tipo de sistemas políticos hubo y hay corrupción. A pesar de que su significado ha variado sensiblemente dependiendo de culturas y épocas, las fuentes históricas han puesto de relieve, desde siempre, su perniciosa influencia tanto en el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, como en la alteración de los mercados del sector privado. La corrupción es un fenómeno

universal que se reproduce indistintamente, al igual que la criminalidad organizada, con independencia de la modalidad de gobierno y de sistema político, alcanzando tanto a países prósperos, como a subdesarrollados. Ninguna forma de gobierno es indemne al desarrollo de las prácticas corruptas. A su vez, las manifestaciones de la corrupción son variadas, ya que pueden afectar a diferentes ámbitos y cada una de ellas, tiene una etiología particular aunque formen parte de un mismo fenómeno: no existe una sola clase de corrupción.

FERRAJOLI, en el prólogo a la edición española de su obra *Derecho y Razón* (2011), advierte con vehemencia del advenimiento de “una crisis política e institucional sin precedentes ni parangón en la historia de las democracias modernas”. El autor expone, entre otras razones: “la expansión de la ilegalidad en la vida pública que ha afectado, (...) al conjunto de los partidos, a la administración pública, al empresariado (...) y, al mismo tiempo, a extensas capas de la población ligadas al mundo de la política por tupidas relaciones clientelares e implicadas de distintas maneras, por conveniencia o incluso sólo por resignación, en la práctica de la corrupción. Así, tras la fachada del Estado de Derecho, se ha desarrollado un infraestado clandestino, con sus propios códigos y sus propios impuestos, organizado en centros de poder ocultos y a menudo en connivencia con los poderes mafiosos y, por consiguiente, en contradicción con todos los principios de la democracia (...).”.

Se trata esencialmente de un fenómeno generador de injusticia y desigualdad entre los ciudadanos y, por ende, de desconfianza. Falta de confianza ante la omisión de respuestas, por parte de quienes tendrían la obligación de perseguir las prácticas corruptas. Consecuentemente, otro de los grandes problemas es la percepción social de que las instituciones, especialmente la administración de justicia o la administración tributaria, no tratan por igual a todos los ciudadanos, así como la identificación de un profundo sesgo de parcialidad en el funcionamiento de los gobiernos. Aumenta así el desinterés por la defensa de lo público y la apatía ante la necesidad de generar un rearme ético, que tenga como base la educación y el aprendizaje en favor del relato constitucional. Sin embargo, ninguna sociedad puede funcionar si sus miembros no mantienen una actitud ética, reforzada con valores y principios propios de la ciudadanía democrática.

Además, es una realidad incontestable el hecho de que la corrupción es un instrumento idóneo para la expansión y funcionamiento de la criminalidad organizada. Especialmente, esto se replica para el desarrollo e implantación de sus métodos en sistemas políticos, económicos y en instituciones financieras, policiales o

judiciales, con el fin de conseguir mayores espacios de impunidad y la obtención del mayor lucro posible. A su vez, cuando la corrupción es entendida de forma simplista como el uso abusivo del poder público en beneficio privado, además de representar una de las señas de identidad más características del crimen organizado, constituye el mecanismo imprescindible para que las organizaciones criminales preserven su estatus y capacidad de acción. La corrupción acompaña al poder. La privatización de la política significa la utilización del acceso a la autoridad política como recurso privado. Contribuye a destruir, sustituir o modificar el aparato de poder y, en consecuencia, las modalidades del ejercicio de la autoridad y de la distribución de los recursos. El establecimiento de cualquier modalidad de nexo político-criminal favorece el desinterés por la defensa de lo público y, de la mano de la economía, se traduce en una progresiva privatización del Estado, catalogada como un factor netamente dañino para el desarrollo económico, el funcionamiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.

El desafío lo representa la posibilidad de que la corrupción logre afianzarse y convertirse en el eje principal del sistema (escenario de corrupción sistémica). En lugar de surgir las normas formales, que favorecen la producción de bienes públicos, en este marco negativo se instala una práctica social depredadora, que imposibilita que las autoridades gubernamentales cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para el desarrollo de políticas que combatan al crimen organizado. Perversión que desemboca en una manifestación severa de la inexistencia de una cultura institucional de Estado, tanto de quienes ejercen las tareas de dirección política del país, como del conjunto social destinatario de las mismas: el poder político se concibe como un medio de reparto de prebendas o posiciones de poder entre clientelas, amigos, familiares, empresas, organizaciones o profesionales, que ayudan a construir complejas y opacas redes. Se crean de esta manera una suerte de "tramas" en las que concurren políticos, empresarios y criminales, ávidos de enriquecimiento y poder, interconectados por facilitadores, sean estos despachos de abogados, asesores financieros, gestores de la propiedad, que ponen el dinero, las capacidades y la influencia política de todos ellos al servicio del interés común, para satisfacer a todas las partes implicadas. El principio del beneficio de la mayoría, como ideal rector de la toma de decisiones democráticas, que representa la piedra basal de la idea misma de democracia, se quiebra. La construcción del Estado democrático constitucional y de Derecho decae, privilegiando la posición de intereses particulares (de la criminalidad organizada), azuzado por el poder y el dinero. Esto trae como resultado el triunfo del desgobierno de lo público.

## Descrépito del orden constitucional y prevalencia de la impunidad

El orden constitucional es importante en tanto que su institucionalidad sólida y eficiente resiste con mayor consistencia los embates de la criminalidad organizada. Y, en los supuestos en que ésta logre penetrar, el nivel de penetración es inferior, menos profundo, debido al buen funcionamiento institucional, que obstaculiza la implantación criminal e incluso, en virtud de la capacidad de resiliencia, de responder a ella hasta subsanar el daño efectuado y recuperar el normal funcionamiento, expulsando a la criminalidad organizada del sistema democrático constitucional. Al contrario, un sistema débil, inoperante, disfuncional, desorganizado, es mucho más permeable a la injerencia de la criminalidad organizada. La ausencia de respuesta (impunidad) expone al sistema a que una penetración, por muy leve que ésta sea, pueda medrar y evolucionar hacia situaciones drásticas de cooptación del Estado.

La noción de falla, fragilidad o anomia estatal, generalmente está asociada con la incapacidad del Estado para desarrollar una o varias funciones que se consideran primordiales, no sólo para el correcto desempeño de la democracia constitucional, sino para su propia supervivencia. Un Estado con alta capacidad sería aquel que cuenta con el poder infraestructural para mantener, si no el monopolio –como debiera ser con el ejercicio de la violencia legítima–, al menos el protagonismo de la iniciativa en la provisión de bienes públicos fundamentales a la población. Los Estados con altas capacidades se encuentran en mejores condiciones de regular las instituciones y proveer bienes públicos.

La calidad institucional deficitaria y la criminalidad organizada están ligadas entre sí y no hace falta suponer alguna línea de causación entre ellas para reconocer que, el crimen organizado encuentra mayores oportunidades de arraigo ahí donde las instituciones expresan un bajo cumplimiento de las reglas que formalmente encarnan. Las consecuencias de un bajo cumplimiento de la legalidad (al interior y al exterior de las instituciones constitucionales) son virtualmente inexorables. En general, basta la infiltración de intereses criminales y la cooptación del funcionamiento de instituciones democráticas para que éstas pierdan progresivamente su razón de ser fundamental: favorecer los intereses colectivos bajo el principio rector del bien común.

En definitiva, representa un lastre al progreso democrático y al fortalecimiento de la calidad constitucional. Un ambiente de arbitrariedad generalizada y normalizada, desconfianza y desapego social frente a una legalidad desatendida institucional y socialmente, permite expandir espacios de impunidad a costa del descrédito del

orden legal. Áreas en las que existe el Estado burocrático, pero no el legal. Hay funcionarios y edificios públicos, y cuando las leyes vigentes son formalmente aplicadas de modo intermitente y diferencial. Pero lo más importante es que estas leyes están inmersas en un mundo informal dirigido por los poderes privatizados. Entendiendo por éstos, aquellos que actúan en convivencia con estas autoridades, y en realidad son quienes ejercen el control, adoptan decisiones y organizan la agenda política. En definitiva, gobiernan. En esta complicidad radica el éxito actual de las redes criminales, más que en su destreza o en su capacidad logística. El objetivo es lograr un “socio exclusivo: el Estado” y, en el mejor de los casos, vivir de las rentas. Este escenario garantiza a la criminalidad organizada el mayor grado posible de impunidad y autonomía, junto con la maximización de su ganancia ilícitas. El panorama perfecto para que medre la impunidad, entendida como la incapacidad del Estado para dar una respuesta de justicia material, sujeta a la legalidad vigente, ante las trasgresiones del orden social consideradas como delitos, supone el fracaso del Estado de Derecho. Cuando hay impunidad (en cierto grado) el Estado manifiesta su debilidad para hacer cumplir sus propias normas y eso puede llegar a cuestionar su propia razón de ser, pues cuando no se respeta la legalidad, lo que se impone es el poder del más fuerte frente a los más débiles. Y en este sentido, la criminalidad organizada cobra ventaja.

## Conclusión: Constitucionalismo contemporáneo ante la problemática de la criminalidad organizada en términos de déficit democrático

El déficit de calidad democrática incorpora no sólo la pérdida de monopolio de la violencia, sino también su incapacidad para crear derecho y hacerlo cumplir. Afecta a lo que tradicionalmente se ha denominado “funciones o poderes *imperium*”: administrar justicia, imponer tributos, defender el territorio y garantizar la paz y el orden internos. En definitiva, la calidad de la democracia es un fenómeno multidimensional. Aquellas que logran salvaguardar el núcleo de su esencia y su naturaleza de la influencia criminal, constituyen “democracias de calidad”.

Ante las preguntas sobre qué respuestas puede ofrecer el constitucionalismo moderno o neoconstitucionalismo frente a la criminalidad organizada, cabe primero recordar como punto de partida, que éste opera como un sistema de prohibiciones y de obligaciones impuestas a todos los poderes públicos y, por extensión lógica, también frente aquellos de origen privado, por las Cartas Constitucionales y los

principios y derechos fundamentales en ellas establecidos. Expresión máxima de la convicción de la importancia de limitar y controlar el ejercicio del poder. En origen, se sitúa al constitucionalismo en una posición diametralmente opuesta a la concepción de la criminalidad organizada y su forma de entender el poder. El constitucionalismo opera como un freno del poder.

El constitucionalismo es entendido como una técnica de la libertad contra el poder arbitrario, tendente a asegurar los derechos constitucionales. Quizá una de las visiones más enriquecedoras para la perspectiva de este análisis es la perspectiva de MATTEUCCI en su obra “Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno” (1998, pp. 24 y ss.), en donde destaca como uno de los rasgos identificativos del constitucionalismo, desde sus orígenes más inmediatos y específico más allá de constituir un sistema político, la materialización de una cultura jurídica. Esto es, de la primacía del derecho sobre el poder.

El orden democrático y el Estado social y de derecho se consideran componentes agregados del constitucionalismo. Su visión de conjunto cobra especial sentido en la dirección de erradicar los males más característicos de las dominaciones políticas: la arbitrariedad, la exclusión política y social, la merma de derechos y libertades y el uso de la violencia como medio de dominación social y política. Todo ello, representado por la criminalidad organizada hasta sus mayores extremos. En definitiva, su implementación procura espacios o esferas de inmunidad frente al crimen organizado.

El fenómeno del constitucionalismo no es otra cosa que la lucha por la limitación del poder, bajo cualesquiera de sus manifestaciones y la conquista de la libertad, frente a la arbitrariedad y el despotismo propios de la criminalidad organizada. Constitucionalismo, como conjunto de técnicas, mecanismos y herramientas jurídicas dirigidas a limitar, disciplinar y regular, al tiempo de repeler al poder criminal bajo cualquiera de sus artimañas de intromisión con indiferencia de que opere desde fuera del Estado o haya logrado permear éste. La historia del Derecho es la historia de la minimización del poder, de la progresiva sustitución del gobierno salvaje de los hombres (orden salvaje) por el gobierno de las leyes. Y a comienzos del siglo XXI, identificada la contundencia de la amenaza criminal, el constitucionalismo debe sumarse con determinación a la consecución de tal alto objetivo como es la defensa del Estado democrático de Derecho y el acervo de derechos y libertades fundamentales. No sólo por convicción democrático-constitucional, sino que, dadas las dimensiones adquiridas por la problemática criminal, se ha visto transformado

en una cuestión de supervivencia y de lucha por la libertad. Entender, que el Estado constitucional no es sólo una conquista y un legado del pasado. Es también un programa para el futuro: contribuir a la reconstitucionalización, entendiendo ésta como la expulsión de la criminalidad organizada de las instituciones y la consiguiente pérdida de todo control e influencia sobre las mismas, retornando al funcionamiento constitucional ordinario, ajustado a derecho.

El corolario de injerencias criminales que menoscaban la democracia en términos sustantivos y procedimentales, rebajando sus expectativas de calidad, son múltiples. La pérdida de independencia del sistema judicial, la inequidad de la justicia, la impunidad, las interferencias en el desarrollo legislativo, la burocracia ineficiente, la ausencia de transparencia institucional en la gestión pública, la ausencia de rendición de cuentas, corrupción, ilegalidad, abuso de poder, vulneración de derechos y libertades. A lo que cabe añadir, el hecho de que la criminalidad organizada genere fuertes cuestionamientos sobre la imparcialidad de los procesos electorales y el funcionamiento de la autonomía institucional. En términos generales la maleabilidad de las normas pone en duda la eficacia de las instituciones y la garantía de su imparcialidad. La plasticidad de las normas invade la vida institucional abriendo las puertas de la arbitrariedad, la discrecionalidad y la inaplicación de las normas. El imperio de la ley (del Derecho) alude a la superioridad de ésta frente a cualquier voluntad particular, y a su configuración como único medio para regular la sociedad y sus relaciones.

Esto implica que el Estado y sus representantes han de regularse a sí mismos mediante la ley y que, además, deben ser capaces de aplicarla a todos los ciudadanos y en todo el territorio, sin ninguna excepción. Un Estado así proporciona credibilidad y certidumbre, ya que además dispone de sistemas de control y fiscalización para evitar violaciones a dicho sistema legal. Pese a su importancia, es preciso insistir en que actúan otros factores de diferente naturaleza que influyen en la debilidad de las estructuras estatales.

En términos de calidad, ya no basta sólo con la existencia de un sistema democrático, dado que si éste es deficitario no dará cumplida respuesta, al menos íntegramente, a las expectativas democráticas. La incapacidad para preservar la calidad de la democracia empieza a ser un problema relevante de salubridad democrática y constitucional. Ante esta situación, los primeros pasos deberán incidir en cómo lograr expulsar a la criminalidad organizada de las instituciones donde ha anidado, para poder revertir la situación, tan poco halagüeña, previamente descrita. Ahí estriba

el quid de la cuestión: cómo lograr que la parte sana del sistema consiga enfrentar con éxito a la parte cooptada, recuperando el liderazgo institucional, saneando las instituciones y recuperando su normal y eficiente funcionamiento. En definitiva, cuan resilientes son las democracias ante el fenómeno criminal organizado.

# Corrupción: El talón de Aquiles en la lucha contra el crimen organizado

Jorge Chabat  
Universidad de Guadalajara

## **Resumen**

El crimen organizado es una de las mayores amenazas que enfrentan los estados en la actualidad. Los grupos criminales generan violencia, corrompen a las autoridades, afectan el desarrollo económico y amenazan la gobernabilidad y la seguridad nacional. Por ello, su combate es prioritario. Sin embargo, no todos los estados tienen la misma capacidad institucional para esta tarea. El problema de fondo es que la principal arma del crimen organizado es la corrupción, la cual afecta precisamente la capacidad estatal para su combate. A pesar de la importancia del tema, la mayoría de los estados han subestimado este problema y parten del supuesto que todo es un asunto de equipo y entrenamiento. La corrupción también hace que la cooperación internacional no funcione, pues ésta se basa en la participación de autoridades que son potencialmente corrupta. Si los Estados no logran resolver el problema de la corrupción, todos los esfuerzos para combatir el crimen organizado van a fracasar. Los enemigos están adentro y afuera del estado. Pero para tener éxito, hay que empezar por combatir a los enemigos internos, aquellos que trabajan para los criminales desde dentro del Estado.

## **Introducción**

El crimen organizado es sin duda una de las mayores amenazas que enfrentan los estados modernos en la actualidad. Es una actividad que permea las sociedades, corrompe autoridades, genera violencia, obstaculiza el desarrollo económico y, en muchos casos, amenaza seriamente la gobernabilidad y pone en riesgo la seguridad nacional de los estados. Por si lo anterior no fuera suficiente para concebir al crimen organizado como una seria amenaza a la vida de los ciudadanos, todo indica que esta actividad, lejos de disminuir ha venido aumentando en las últimas décadas. El crimen

organizado, al acumular grandes cantidades de dinero en periodos muy cortos de tiempo, se fortalece, aumenta su capacidad de generar violencia y corrupción, se apodera de las economías legales y, en algunos países, comienza a ejercer las funciones exclusivas del estado. El panorama al iniciar la tercera década del Siglo XXI está lejos de ser halagüeño y todo indica que la capacidad de los estados-nación para hacerle frente es cada vez más limitada, a pesar de los amplios recursos que éstos invierten en su combate y de los esfuerzos internacionales para enfrentarlo. Pero si los estados tienen, por definición, más recursos y más capacidad de fuego que los criminales, ¿qué explica este fracaso?

El concepto clásico de estado según lo plantea Thomas Hobbes, parte del supuesto de que los ciudadanos ceden su capacidad de defenderse y se la otorgan al soberano, esto es, al Estado. Ello hace que, por definición, el Estado es más poderoso que cada individuo en particular. La misma portada original del *Leviatán* así lo indica: el cuerpo del soberano está constituido por pequeños hombrecitos los cuales, tienen menos poder individual que el que tiene el soberano. En ese sentido, el estado no debería tener problema para combatir y someter a un grupo de ciudadanos que atenten contra la comunidad. Además, el estado posee el monopolio de la fuerza legítima y, en ese sentido, también posee los recursos bélicos, económicos y tecnológicos para enfrentar a los grupos criminales. Tiene más armas, más policías y soldados, más presupuesto y crea tecnología. Entonces ¿por qué el fracaso en el combate al crimen organizado?

## Las características del crimen organizado

La respuesta a esta inquietante pregunta tiene que ver con las características propias de los grupos de crimen organizado. Si bien no hay una definición única de crimen organizado –de hecho, existen decenas de definiciones en la literatura sobre el tema– éste posee ciertos rasgos en los que hay consenso. A diferencia de los delincuentes comunes y desorganizados, los miembros de los grupos de crimen organizado realizan actividades ilegales en el marco de una estructura organizativa que involucra a varias personas y permanece a través del tiempo. Esto es, no son grupos de criminales que se asocian de manera casuística y espontánea. Asimismo, estos grupos tienden a crear monopolios en torno a la provisión de un bien o servicio ilegal o de un bien y servicio legal pero que se obtiene o se ofrece a través de mecanismos ilegales. En este sentido, la línea entre las actividades legales e ilegales no siempre es clara. Una actividad común del crimen organizado es dedicarse a actividades legales como empresas de construcción, pero obtener contratos a través

de medios ilegales y cobrar sobreprecios en sus actividades. Otra característica en la que hay cierto acuerdo en la literatura académica es que el principal fin de los grupos de crimen organizado es el lucro. Esto es, es una actividad empresarial que puede tener asociaciones con el poder político –de hecho, las tiene en la mayoría de los casos– pero que no busca el poder *per se*, sino que lo ve como un medio para generar mayores beneficios económicos. Se puede argumentar que todos los criminales, incluidos los pequeños criminales, buscan un beneficio económico. Cierto. Sin embargo, lo que distingue al crimen organizado del crimen común es la magnitud de las ganancias y la capacidad de acumulación en períodos muy cortos de tiempo. Este fenómeno es particularmente visible en el caso del narcotráfico. Si bien no hay un consenso sobre las cifras sobre las ganancias de dicha actividad a nivel global, éstas representan varios cientos de miles de millones de dólares al año. Esta capacidad de acumulación deriva de la baja elasticidad que tiene la demanda de drogas la cual, combinada con la prohibición, hace del tráfico de psicotrópicos una actividad muy lucrativa.

Otro rasgo del crimen organizado es que es un fenómeno cada vez más global y transnacional. Las actividades del crimen organizado traspasan fronteras, lo que dificulta su persecución por estados-nación que han sido diseñados para combatir trasgresores de la ley dentro de su territorio. Ello ha obligado a los gobiernos a buscar la cooperación internacional, lo cual ha llevado a una redefinición del tradicional concepto de soberanía. Adicionalmente, el crecimiento del crimen organizado en las últimas décadas, en particular del narcotráfico, ha generado un conjunto de organizaciones internacionales que se dedican al estudio y el combate de este fenómeno, desde la Organización de las Naciones Unidas hasta organismos regionales y organizaciones no gubernamentales.

Dado que las actividades de crimen organizado son ilegales, lo cual implica que los criminales no pueden acudir a los tribunales establecidos para resolver sus conflictos internos y con otras organizaciones criminales, éste utiliza dos instrumentos fundamentales: violencia y corrupción. La violencia se usa tanto para enfrentar la persecución por parte de las autoridades como para dirimir las disputas con otras bandas criminales, así como para establecer medidas disciplinarias dentro de la propia organización criminal. Adicionalmente, algunas de sus actividades, básicamente aquellas predadoras en contra de la población, como extorsiones, secuestros y robos, también hacen uso de la violencia. Sin embargo, como ya apuntamos, la capacidad de fuego de los grupos criminales es menor a la de los Estados, pero lo que los hace resistentes al combate por parte de las autoridades es el otro

instrumento: la corrupción. Ciertamente, todos los criminales, tanto los delincuentes comunes como los de grupos de crimen organizado tienden a corromper a las autoridades para realizar sus actividades. Sin embargo, lo que hace al crimen organizado particularmente resistente a los esfuerzos del estado para combatirlo son los grandes recursos económicos que posee, debido a la alta rentabilidad de sus actividades. En otras palabras, la capacidad de acumulación de los grupos criminales, particularmente desde la década de los ochenta del siglo veinte cuando se registra el boom en el tráfico de cocaína, les ha dado una capacidad corruptora sin precedentes.

De esta forma, la corrupción que genera el crimen organizado, a diferencia de la corrupción de delincuentes comunes, se caracteriza por las grandes cantidades de dinero que involucra. Según la Oficina para las Drogas y el Delito de la Organización de Naciones Unidas, el crimen organizado genera ganancias anuales mayores a los dos billones de dólares (millones de millones), lo cual equivale al 3,6% del PIB mundial. Con esta cantidad estratosférica de dinero es fácil entender por qué los esfuerzos de los Estados para combatir las actividades delictivas de estos grupos son poco eficaces. Lo anterior no significa que los Estados no posean recursos para enfrentar a los delincuentes. De hecho, a nivel global el armamento y los elementos que poseen los cuerpos policiacos y militares que combaten al crimen organizado son mayores. El problema es que los criminales sobornan a los individuos, no a los Estados. Y los individuos suelen aceptar estos sobornos por diversas razones: por necesidad, por ambición o por temor o por una mezcla de todas ellas. Y es aquí donde se encuentra el talón de Aquiles en la lucha contra el crimen organizado.

## **Corrupción: el arma del crimen organizado**

La corrupción es un instrumento fundamental de las bandas criminales. La necesitan para evadir la acción de las fuerzas del Estado, tanto policías, como fiscalías, jueces y prisiones. La corrupción les permite transportar y comercializar los bienes y servicios que ofrecen, les permite controlar un territorio y, sobre esa base, desarrollar actividades predadoras en contra de la población, como secuestro y extorsión. La corrupción es, en suma, un instrumento fundamental para el desarrollo y crecimiento de las actividades criminales y para acumular recursos económicos. Lo más preocupante es que ésta permite el desarrollo del círculo vicioso de acumulación-corrupción: mientras más capacidad de corromper poseen los grupos criminales, más dinero acumulan, lo cual les permite corromper a un mayor número de autoridades. El avance en las últimas décadas del crimen organizado en algunos países de América Latina, Asia y África no se puede explicar más que por la corrupción. En algunos casos,

dicha corrupción ha llegado al extremo de generar estados capturados o poseídos por el crimen organizado que se apoderan de los recursos públicos y comienzan a desarrollar una gobernanza criminal. La cooperación internacional, fundamental en principio para un combate efectivo de las actividades criminales trasnacionales, ha fracasado en buena medida por la corrupción de algunas autoridades nacionales. En muchas ocasiones, quienes firman los acuerdos internacionales contra el crimen organizado, tienen claros nexos con los criminales lo cual, hace que los recursos internacionales dedicados a estos programas de cooperación sean inútiles. Esta situación quedó expuesta en la Primera Cumbre sobre Seguridad en Centroamérica llevada a cabo en la Ciudad de Guatemala, en junio de 2011, en la cual el presidente colombiano Juan Manuel Santos, alertó sobre la infiltración del crimen organizado. En dicha reunión Santos afirmó:

*"Yo les aseguro, y perdónenme que sea tan franco, que aquí en esta reunión hay mucha gente que está a sueldo de los narcotraficantes y le está informando a los narcotraficantes qué está pasando en tiempo real".*

Los ejemplos de altas autoridades que han sido corrompidas por el dinero del crimen organizado abundan. El 1997 el zar antidrogas mexicano, quien firmaba los acuerdos internacionales de combate al narcotráfico, el Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo fue arrestado por sus nexos con los carteles de la droga. En 2019 quien fuera el Secretario de Seguridad Pública en México, Genaro García Luna, fue arrestado en Estados Unidos acusado de colusión con el cartel de Sinaloa. En 2020 el Departamento de Justicia de Estados Unidos presentó cargos contra el ex jefe de la Policía Nacional de Honduras por traficar cocaína a Estados Unidos en nombre del propio Presidente de ese país. Lo anterior confirma que lo que explica el auge y crecimiento de las bandas criminales en el mundo es la incapacidad de los Estados para combatirlas debido a la corrupción, y que mientras los gobiernos de los países no resuelvan ese problema, los esfuerzos para su combate van a fracasar.

## ¿Qué hacer?

Aumentar la eficacia de los estados para combatir al crimen organizado no es una tarea sencilla por varias razones. En primer lugar, no todos los estados tienen la misma fortaleza institucional. Aunque todos los estados tienen problemas de corrupción, algunos tienen más capacidades institucionales que otros. Por ello, el problema no se ve con la misma óptica en todos los países. Mientras que para algunos el tema de la corrupción se maneja con instrumentos institucionales más

o menos eficientes, por lo que ésta no permea hasta los niveles más altos del gobierno, en otros prácticamente devora las instituciones de seguridad y justicia e incluso aquellas encargadas de la toma de decisiones políticas. De hecho, en muchos Estados que tienen serios problemas de corrupción, el diagnóstico que se hace es el de estados que no enfrentan ese problema en el mismo grado. Se piensa que la corrupción es un problema menor y que lo que hay que hacer es mejorar las capacidades de equipamiento y la capacitación de los cuerpos de seguridad. Por ello, se invierten grandes cantidades de dinero en dotar a dichos cuerpos con el equipo y la tecnología más avanzados, lo cual no hace sino agravar el problema: se le da más capacidad a corporaciones corruptas muchas de las cuales no son sólo cómplices sino que forman parte activa de los grupos criminales.

En otras palabras, si hay algo peor que una policía corrupta y mal equipada es una policía corrupta y bien equipada. De nada sirve invertir en la modernización de los cuerpos de seguridad si antes no se ha resuelto el tema de la corrupción. Por ello, el primer problema que deben resolver los Estados es el del diagnóstico de la corrupción. Se tiene que tener una idea clara de la magnitud de la corrupción y aceptar cuando se tiene un serio problema de debilidad institucional y de penetración de los cuerpos de seguridad por la corrupción de los criminales.

En este sentido, es muy útil el modelo propuesto por Peter Lupsha de las tres etapas de evolución del crimen organizado: predatoria, parasitaria y simbiótica. La etapa predatoria es cuando las bandas criminales no han penetrado al Estado y se componen fundamentalmente de pandillas violentas que pueden ser controladas por las instituciones policiacas. La etapa parasitaria es cuando los criminales han corrompido parte del Estado, pero éste todavía tiene partes que funcionan y que pueden frenar a los criminales. La etapa simbiótica es aquella en la cual el crimen organizado se apodera del Estado –literalmente lo posee–, utiliza sus recursos para su beneficio, controla la toma de decisiones e incluso comienza a desempeñar algunas de las funciones propias del mismo. En esta última etapa el Estado como tal no tiene ya capacidad de enfrentar a los criminales y el rescate debe provenir de una fuerza externa. Desde este punto de vista, es fundamental que cada país ubique cuál es el grado de evolución del crimen organizado, pues la estrategia para su combate va a estar definida por ello. Uno de las explicaciones de por qué el combate a la delincuencia ha fracasado en varios países latinoamericanos es que se han aplicado estrategias propias de países desarrollados con instituciones más sólidas en países que no poseen dichas instituciones.

En segundo lugar, los Estados deben tener en cuenta que el crimen organizado presenta una amenaza doble: dinero y violencia. Esto es, no basta con pagar más a los funcionarios de gobierno para que no se corrompan: también hay que protegerlos. La frase típica que corría en el mundo del narcotráfico en Colombia en los años ochenta de “plata o plomo” resume perfectamente esta problemática. Adicionalmente, el estado debe dar a sus cuerpos de seguridad aquello que no les da el crimen: reconocimiento social y estabilidad en el empleo. Por ello, es fundamental que los gobiernos fomenten un ambiente de respeto y reconocimiento a la labor policiaca y de procuración de justicia. También es fundamental que quienes forman parte de los cuerpos de seguridad no sólo tengan un salario decoroso y suficiente, sino también una estabilidad laboral y posibilidades de desarrollo profesional. Sin ello, cualquier esfuerzo para combatir la corrupción va a fracasar. También es importante que se perfeccionen los mecanismos para detectar y prevenir los casos de corrupción, como son los controles de confianza que incluyen una supervisión del patrimonio de los policías y funcionarios de gobierno, así como la aplicación de exámenes toxicológicos y el polígrafo, a pesar de que éste último no es infalible.

En tercer lugar, es importante entender que el combate a la corrupción es una tarea que involucra a todas las instancias de la cadena de seguridad y no sólo a los cuerpos policiacos. Esto es, la corrupción del crimen organizado no se centra solo en las policías, sino que incluye a las fiscalías y ministerios públicos, al poder judicial y al sistema de prisiones. Asimismo, la corrupción de los grupos criminales también toca a los Congresos, para favorecer la emisión o no emisión de ciertas leyes y al poder Ejecutivo, desde el Presidente hasta a los secretarios de estado y funcionarios de menor nivel que pueden eventualmente favorecer las actividades criminales.

## Conclusiones

Sin duda la amenaza que plantea el crimen organizado a los estados y sociedades en el Siglo XXI no es menor. Los grupos criminales tienen ahora más poder, más capacidad de fuego y más dinero que en el pasado. La explicación para ello es simple. El crimen organizado, como todas las organizaciones, se transforma y evoluciona y los grupos criminales han podido generar muchos recursos en períodos muy cortos de tiempo, lo cual los ha fortalecido. Adicionalmente, el crimen organizado se ha vuelto cada vez más global, lo cual ha hecho que los Estados-nación, diseñados para enfrentar amenazas dentro de su territorio, tengan problemas para enfrentar a esta amenaza transnacional. No obstante, el mayor obstáculo que han enfrentado los Estados para combatir a los criminales radica en una subestimación del papel de

la corrupción en este combate. Los Estados, en particular aquellos con instituciones débiles y permeables, han actuado como si la corrupción fuera un problema menor que se puede resolver sobre la marcha, al tiempo que la mayor parte de los recursos se han destinado a fortalecer las capacidades operativas de instituciones débiles y vulnerables frente a la corrupción. Esto es, se han destinado muchos recursos a la adquisición de equipo y tecnología y capacitación del personal de las agencias de seguridad y pocos a los mecanismos de prevención y vigilancia de la corrupción. El resultado está a la vista: a pesar de todos los recursos gastados y de toda la cooperación internacional, el crimen organizado se ha fortalecido y avanza. Es como si en una empresa que opera con computadoras obsoletas y con virus, se invierten los recursos en la compra de los últimos programas operativos y no en comprar nuevos equipos y en la adquisición de antivirus. El resultado es fácil de imaginar: a pesar de que dichas computadoras tienen el último *software*, éstas no funcionan porque el *hardware* es simplemente obsoleto.

El reto no es sencillo. Los estados deben hacer esfuerzos para combatir a los criminales y mostrar a sus ciudadanos que están haciendo algo en ese sentido, a pesar de que los instrumentos con los que se cuentan son insuficientes y poco eficaces. Sin embargo, actuar como si todo fuera un tema de equipo y capacitación es ingenuo. Los gobiernos deben entender que la corrupción no es un problema más: es un problema que se debe enfrentar de manera prioritaria, pues si éste no se resuelve, todo lo demás no va a funcionar. Ciertamente, los Estados están siempre con gran presión de la opinión pública y deben mostrar resultados ante la población. Pero creer que el combate a la delincuencia va a prosperar sin un combate serio y frontal a la corrupción es un error. El arma de los criminales es el dinero, no los AK-47. La amenaza son los cañonazos de dinero. El hacer un buen diagnóstico del grado de penetración del estado por parte de los criminales y dedicar la atención y los recursos a la construcción de mecanismos para prevenir y castigar la corrupción es un requisito *sine qua non* para que el estado pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Los enemigos están adentro y afuera del estado. Pero para tener éxito, hay que empezar por combatir a los enemigos internos, aquellos que trabajan para los criminales desde dentro del Estado.

## Bibliografía

Chabat, Jorge, "Criminally possessed states: a theoretical approach", en Jonathan Rosen, Bruce Bagley y Jorge Chabat (editores), *The Criminalization of States. The relationship between States and Organized Crime*, Lanham: Lexington Books, 2019, pp. 15-30.

Justo, Marcelo, "Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo" *BBC Mundo*, 31 de marzo de 2016, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316\\_economia\\_crimen\\_organizado\\_mj](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj) (consultado el 1 de febrero de 2021)

Kugler, Maurice, Thiery Verdier, Yves Zenon, "Organized Crime, Corruption and Punishment" Stanford Center for International Development, May 2004. 32 pp.

López, Mayolo, "Paga sueldo el narco a funcionarios. Santos", *Reforma*, 23 de junio de 2011. 1<sup>a</sup> Plana.

Lupsha, Peter A. "Transnational organized crime versus the Nation-State", *Transnational Organized Crime*, Vol. 2, No. 1, Spring, 1996, pp. 21-48.

Lyman, Michael D. y Gary W. Porter, *Organized Crime*, Boston: Prentice Hall, 2010, 450 pp.



# La relación entre el imperio de la ley y el crimen organizado

Mary Fran T. Malone  
Universidad de New Hampshire

## **Resumen**

El estado de derecho y el crimen organizado están entrelazados inversamente: el crimen organizado prospera cuando el estado de derecho es débil. Las mismas características de un estado de derecho débil - instituciones de justicia ineficientes, corruptas y parciales - crean las condiciones necesarias para que prospere el crimen organizado. Para operar de manera eficiente y maximizar sus ganancias, las organizaciones criminales necesitan sobornar o cooptar a los funcionarios del gobierno. Si estas tácticas fallan, usan violencia (o la amenaza de violencia) contra ellos. Para que estas estrategias tengan éxito, el crimen organizado precisa evitar las penas legales por su corrupción y violencia. Las débiles instituciones de justicia brindan oportunidades al crimen organizado para eludir la ley y sus sanciones, y consolidar su poder sin restricciones. Ejemplos de países tan dispares como Colombia, Bolivia, Perú, y Ecuador demuestran cómo funciona en la práctica esta correlación inversa entre el imperio de la ley y el crimen organizado.

## Midiendo el imperio de la ley --- ¿Dónde está fuerte y dónde está débil?

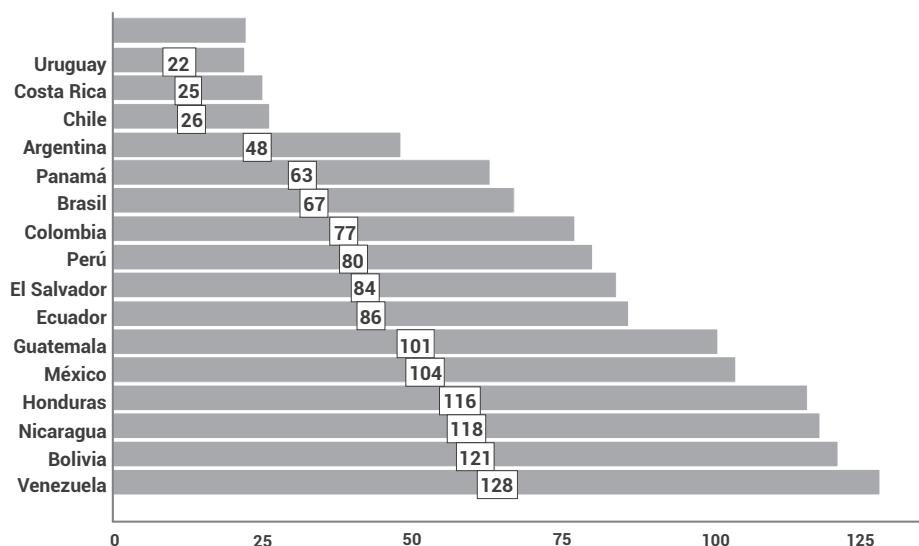
Según el ampliamente utilizado Proyecto de Justicia Global, o World Justice Project (WJP), el estado de derecho es “un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario” que ofrece cuatro elementos claves: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno transparente y justicia accesible para todos los ciudadanos.<sup>9</sup> El estado de derecho es la piedra angular de la gobernabilidad democrática, ya que establece la primacía de la ley, así como la igualdad, la responsabilidad, la justicia y la imparcialidad.

---

<sup>9</sup> <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

Es un poco difícil medir empíricamente el estado de derecho. Sin duda, los intentos de medir el estado de derecho cuantitativamente han sido criticados porque reducen un tema complejo a una puntuación unidimensional. ¿Cómo puede una puntuación numérica capturar adecuadamente un constructo normativo tan complejo? Si bien estas críticas son importantes, todavía vale la pena tener una estimación aproximada de la calidad del estado de derecho al nivel nacional. Para medir el funcionamiento del estado del derecho en los países de América Latina, se utiliza al *Índice de Estado de Derecho* del Proyecto de Justicia Global, una de las medidas globales más completas y reconocidas. La Figura 1 muestra la clasificación del estado de derecho en toda América Latina. No es sorprendente que Uruguay, Costa Rica y Chile se ubiquen cerca de la cima, justo detrás de Estados Unidos (en el puesto 21). Por el contrario, Venezuela ocupa el último lugar en esta muestra de 128 países, lo que indica que la ley se aplica y cumple de manera caprichosa, y la rendición de cuentas es débil.

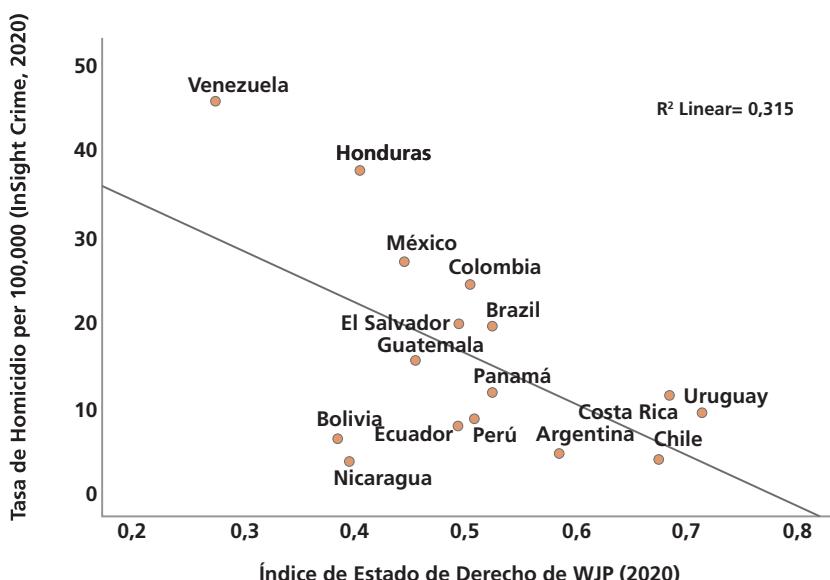
**Figura 1. Rankings del estado de derecho en América Latina (WJP, 2020)**



## El estado de derecho y el crimen organizado

Si es un desafío medir cuantitativamente el estado de derecho, este desafío es aún más difícil cuando se trata de medir la presencia del crimen organizado. Si bien hay algunos intentos de medirla dentro de un solo país, tales esfuerzos aún no han producido un indicador empírico que pueda aplicarse fácilmente en todo el mundo. Muchos investigadores utilizan la violencia como un sustituto de la actividad del crimen organizado. Por ejemplo, las tasas extraordinariamente altas de delitos violentos en El Salvador y Honduras se han atribuido a la presencia del crimen organizado. La Figura 2 muestra la correlación moderadamente fuerte entre las medidas del estado de derecho (WSJ) y las tasas de delitos violentos como el homicidio. Los tres países con los puntajes más altos en estado de derecho (Uruguay, Costa Rica y Chile) también cuentan con tasas de homicidio más bajas. En contraste, algunos de los países con los peores puntajes en el estado de derecho –Venezuela y Honduras– también reportan tasas de homicidio más altas. Como indica la R cuadrado, el puntaje del estado de derecho explica el 30% de la variación en tasas nacionales de homicidio.

**Figura 2. Estado de derecho y tasas de homicidios (2020)**

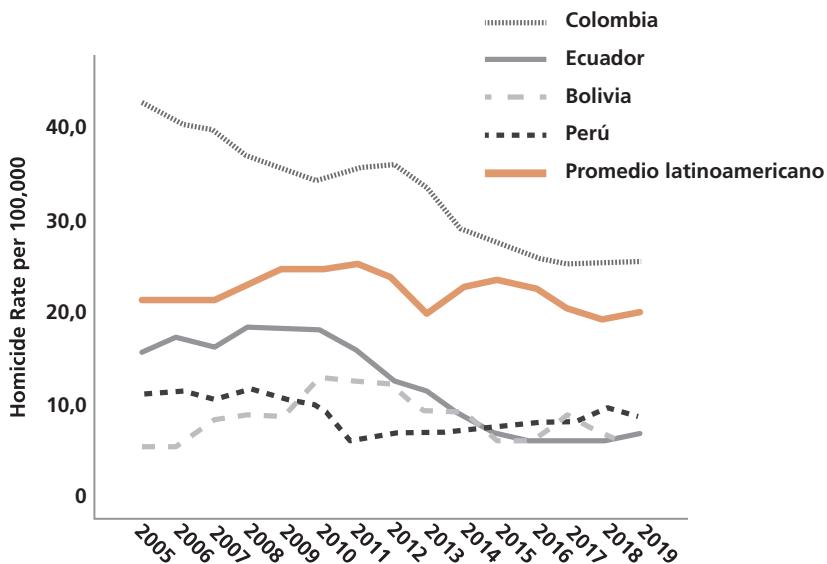


La Figura 3 muestra las tasas de homicidio en los países andinos durante los últimos quince años, y destaca algunas tendencias importantes que se pueden ayudar a comprender la relación entre el crimen organizado y el estado de derecho. En el caso de Colombia, se ve que las tasas de homicidio caen drásticamente entre 2019 y 2005, una disminución del 40%. Esta fuerte caída corresponde a mejoras en el estado de derecho y una reducción del poder del crimen organizado en el país. Colombia había luchado contra organizaciones narcotraficantes grandes y sofisticadas durante las décadas de 1980 y 1990, y continuaba enfrentar desafíos de seguridad en el siglo veinte debido a los fragmentos de estas organizaciones vencidas. Además, Colombia enfrentaba una insurgencia que se entrelazó con el crimen organizado para dedicarse al narcotráfico. Durante los últimos 25 años, Colombia ha emprendido amplias reformas para mejorar el estado de derecho, reformando su sistema de justicia para mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, datos de la Transparencia Internacional, una organización que clasifica a los países en términos de la transparencia y la responsabilidad con su Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), señalan el mejoramiento del estado de derecho en Colombia. Altas tasas de corrupción son otros indicadores de la debilidad del estado de derecho y la impunidad, y según Transparencia Internacional, en 1995 (el primer año de datos disponibles) Colombia ocupó el puesto 31 en la muestra de 41 países (ubicado en el cuartil mas bajo), lo que indica bajos niveles de transparencia y altos niveles de corrupción e impunidad. En 2020, Colombia ocupó el puesto 92 entre 179 países, mas o menos en el medio de la muestra de países, lo que indica que la corrupción ha disminuido con el tiempo, aunque sigue siendo problemático.<sup>10</sup> Si bien Colombia todavía no se desempeña muy bien en muchas medidas de impunidad, la presencia del crimen organizado y la violencia correspondiente se ha contraído desde sus alturas anteriores.

---

10 Para más información, ver: <https://www.transparency.org/en/>.

**Figura 3. Tasas de homicidio en los países andinos (2005-2019)**



Fuente: 2005-2018 datos son del Banco Mundial; 2019 datos son del InSight Crime

Ecuador no se enfrentaba el mismo nivel de actividad criminal organizada que Colombia, pero su posición geográfica lo llevó a heredar problemas del conflicto y el narcotráfico colombiano. Como la Figura 3 demuestra, tasas de homicidio eran bastante altas en Ecuador desde 2005 hasta 2011, y organizaciones colombianas utilizaron a Ecuador como punto de transbordo para el tráfico de drogas y centro de contrabando. En 2012 estas tasas empezaron caerse: entre 2011 y 2019, tasas de homicidio bajaron 56%. Este cambio se relaciona con la decisión presidencial ampliar el papel de los militares en las operaciones de seguridad pública y contra el narcotráfico, una decisión el presidente Correa dijo fue en parte debido a la corrupción policial. Aunque Ecuador se promulgó cambios estructurales profundos al sistema de justicia a partir de 2008, todavía hay dudas que estas reformas lograron fortalecer el estado de derecho. Según la Transparencia Internacional, los datos de corrupción e impunidad se mejoraron 22% desde 2012 y 2020, pero como se ve en Figura 2, el estado de derecho se continua ser bastante débil.

Los casos de Colombia y Ecuador se ilustran como se puede usar las tasas de homicidio para detectar la presencia del crimen organizado. Sin embargo, el vínculo entre los altos niveles de delitos violentos y la presencia del crimen organizado es

complejo, y las tasas de homicidio pueden ser un indicador imperfecto. Como ilustra la Figura 2, hay algunos países (como Bolivia) que obtienen calificaciones bajas en las medidas del estado de derecho, pero aún reportan tasas del homicidio bastante bajos. Varios estudios argumentan que no es solo la presencia de grupos criminales que impulsa la violencia, sino si estos grupos criminales disputan recursos entre ellos o enfrentan represalias por parte del estado. Hay varios escenarios en que los grupos criminales son activos, pero no recurren a la violencia. Bajos niveles de homicidio no significan necesariamente que los grupos criminales estén ausentes; más bien, puedan indicar que tengan control hegemónico sobre los recursos y / o el territorio, y consideran que sea mejor para sus intereses evitar la violencia generalizada. De hecho, los informes cualitativos demuestran que Bolivia es vulnerable a la influencia del crimen organizado y la corrupción que lo acompaña, aunque las tasas de violencia son comparativamente bajas. Bolivia es el tercer mayor productor de coca del mundo (detrás de Colombia y Perú), y mientras una porción de la cosecha es legal, se estima que aproximadamente 40% de ella se desvía para fines ilícitos. Su posición geográfica, junta con la corrupción y debilidad de sus fuerzas de seguridad, atrae los narcotraficantes. Bolivia se reconoce como una zona de tránsito clave para el tráfico transnacional de drogas, pero clanes locales tienden manejar la cultivación de coca en vez de las organizaciones grandes y sofisticadas que han dominado el panorama político de países como México y Colombia. Redes descentralizadas de pandillas tienden constituir la mayoría de la actividad criminal callejera en las ciudades mas grandes, en vez de las maras mas organizadas y poderosas que desafían el poder del estado como en El Salvador y Honduras. Según un informe policial en 2016, se estima que hay mas que 250 pandillas con 7.700 miembros activos en Bolivia, pero esto no ha traslado a tasas de violencia muy altas.

Dada la complejidad de medir cuantitativamente las actividades del crimen organizado al nivel nacional, hay muchos esfuerzos cualitativos para documentar los incidentes del crimen organizado. Por ejemplo, *InSight Crime* es un grupo independiente de expertos que tiene como objetivo identificar la prevalencia del crimen organizado en las Américas.<sup>11</sup> Cuando se examina esta documentación cualitativa, se ve que los mismos países que se ubican en la parte inferior de la Figura 1 son precisamente los que albergan grupos criminales organizados arraigados. El débil estado de derecho abre la puerta al crimen organizado. De hecho, algunos países son reconocidos por enfrentar distintos tipos de grupos criminales, desde las organizaciones narcotraficantes sofisticadas que han plagado a Colombia, hasta las redes más descentralizadas de pandillas de Bolivia.

---

11 <https://es.insightcrime.org/paises/>

Los extensos informes cualitativos de *InSight Crime* demuestran los diferentes niveles en que operan grupos criminales. Este archivo indica que los países con un estado de derecho con puntuación alta (por ejemplo, Chile, Costa Rica y Uruguay) tienen muchos menos informes documentados de actividades del crimen organizado. En algunos países, los grupos criminales grandes y transnacionales no tienen una gran presencia; sin embargo, las pandillas localizadas de escala pequeña pueden organizar y coordinar sus actividades al nivel de barrio. Este ha sido el caso de las pandillas localizadas de Bolivia. Aún así, el caso de Bolivia ilustra que las grandes organizaciones criminales transnacionales no necesitan tener una base sólida en un país para operar, ya que los narcotraficantes han aprovechado la débil presencia estatal para transportar drogas a mercados internacionales. Como los mecanismos de rendición de cuentas son débiles en Bolivia, los funcionarios se corrompen fácilmente, lo que facilita el comercio ilícito.

## Percepciones ciudadanas sobre el estado de derecho y el crimen organizado

También podemos medir la relación entre el imperio de la ley y el crimen organizado a través de las percepciones de los ciudadanos. Donde prevalecen las actividades del crimen organizado, los ciudadanos a menudo se sienten las consecuencias de esta criminalidad de primera mano, y sus percepciones puedan ayudar a medir la prevalencia del crimen organizado en sus países respectivos. Para evaluar la percepción ciudadana, se utiliza al Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), que en 2018/19 incluyó varias preguntas que miden la actividad criminal organizada en cinco países: México, El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú.<sup>12</sup> Estos países varían en términos del estado del imperio de la ley, así como del tipo de crimen organizado que se enfrentan. Las organizaciones criminales en México son transnacionales, grandes, sofisticadas, y de amplio alcance. Las maras de Honduras y El Salvador existen en un nivel más bajo; son transnacionales y tienen el poder de desafiar al estado por el control en algunas partes del país, pero no tienen la misma fuerza organizada que los grupos en México. En Guatemala hay una mezcla entre grupos criminales muy sofisticados y los que son menos desarrollados. En Perú, los grupos criminales tienden ser más localizados, pero si hay reportes de colaboración entre ellos y los narcotraficantes mexicanos y colombianos.

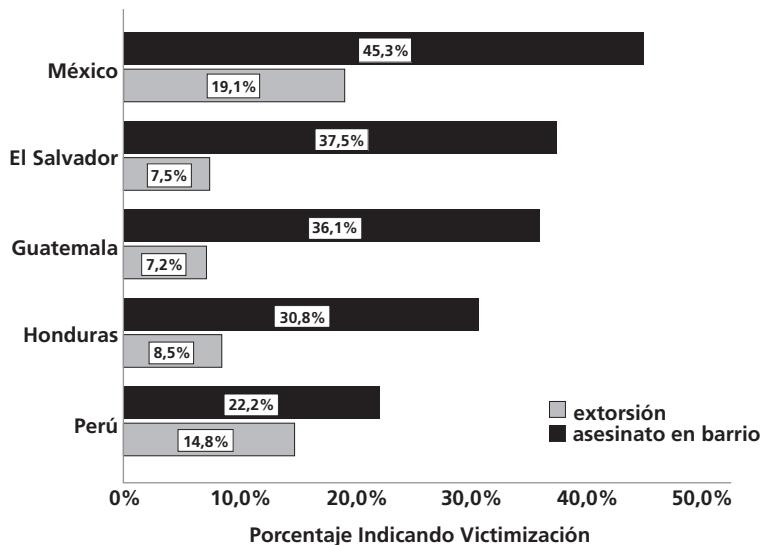
---

12 LAPOP es la organización principal de encuestas de opinión pública en la región y administra su Barómetro de las Américas cada dos años. Para más información vea: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

En estos países, LAPOP preguntó a los encuestados si ellos (o alguien de su familia) habían sido víctimas de extorsión, un sello distintivo de las actividades del crimen organizado. LAPOP también preguntó si había habido un asesinato el año pasado en los barrios de los encuestados. Como señalamos anteriormente, los homicidios puedan ser indicativos de actividad criminal organizada. Sin embargo, esta coincidencia no es completa. Por supuesto los homicidios pueden ocurrir por otras razones, y los grupos criminales pueden entablar pactos o treguas para reducir la violencia que podría inhibir sus negocios ilícitos. Aún así, si un alto porcentaje informa que hay asesinatos en su barrio, hay razon sospechar que los grupos criminales están presentes.

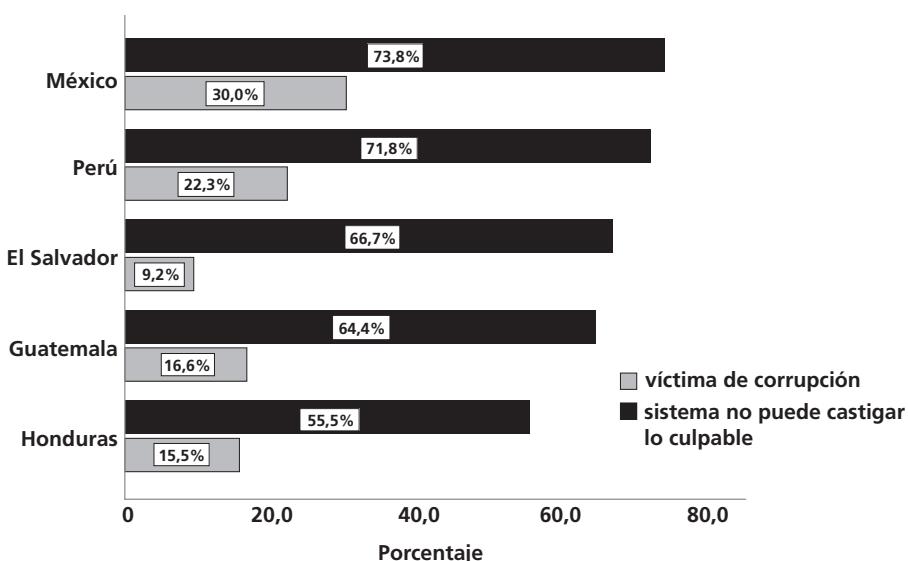
Como informa la Figura 4, los ciudadanos mexicanos reportan niveles más altos de extorsión y asesinato en sus barrios, dos actividades fuertemente vinculadas al crimen organizado. En El Salvador, Guatemala y Honduras, entre el 30 y el 38% de los ciudadanos denuncian asesinatos en sus barrios, pero los niveles de extorsión son menos de la mitad de los de México. Si bien Perú ostentaba la puntuación más alta en estado de derecho en este grupo de países (ver Figura 1), los encuestados informaron altos niveles de extorsión; sin embargo, los peruanos reportaron las tasas más bajas de homicidios en sus barrios propios.

**Figura 4. Percepciones ciudadanas sobre extorsión y homicidio (LAPOP 2018/19)**



En 2018/19, LAPOP también planteó varias preguntas que pueden medir las percepciones de los ciudadanos sobre el estado de derecho. LAPOP pidió si un funcionario estatal les había pedido un soborno el año pasado. Si un porcentaje considerable de ciudadanos informa que los funcionarios del gobierno les pidieron sobornos, esto indica que el estado de derecho es débil y los funcionarios no creen que se los responsabilizará por acciones corruptas. También, LAPOP preguntó a los encuestados si pensaban que el sistema de justicia podría castigar a los culpables; esta pregunta nos permite evaluar cuánta impunidad perciben los ciudadanos en sus países. La Figura 5 informa el porcentaje de encuestados que afirmaron que los funcionarios les pidieron un soborno, así como el porcentaje que no creía que sus sistemas de justicia pudieran castigar a los culpables.

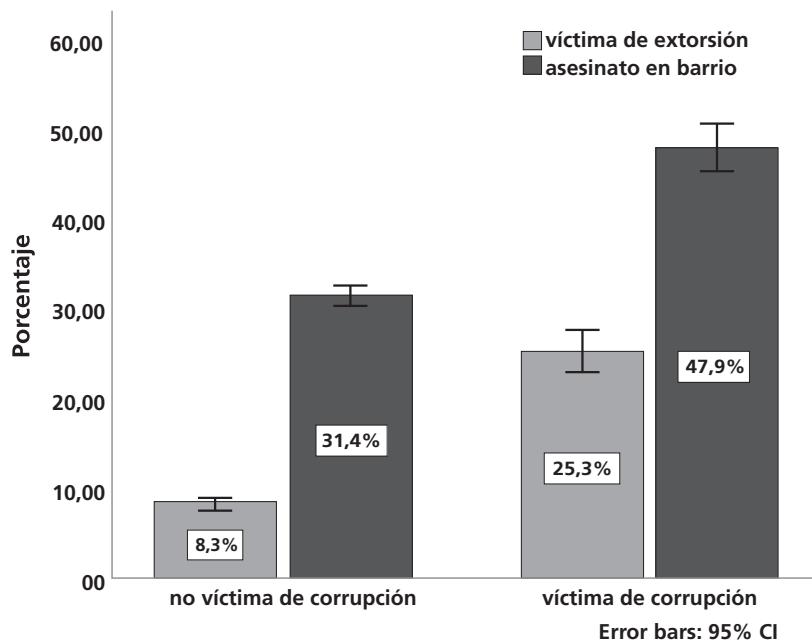
**Figura 5. Percepciones sobre la corrupción y la impunidad (LAPOP 2018/19)**



Estas preguntas permiten examinar las relaciones entre las percepciones de los ciudadanos sobre el estado de derecho (medido por la corrupción oficial y la impunidad) y las percepciones del crimen organizado en estos cinco países. En la Figura 6, vemos que los ciudadanos que informaron que los funcionarios estatales les habían pedido sobornos también reportan niveles significativamente más altos de victimización por extorsión y homicidios en sus barrios. Por lo tanto, según este

indicador, la percepción que tienen los ciudadanos del estado de derecho en sus países tiene una correlación significativa y fuerte con estos dos indicadores de la actividad criminal organizada.

**Figura 6. Percepciones de corrupción, extorsión y homicidio (LAPOP 2018/19)**



Finalmente, se estudia la relación entre la percepción ciudadana del crimen organizado y la segunda medida del estado de derecho: la percepción de impunidad. Aquí, se ve una relación positiva y significativa entre la percepción de que el sistema no puede castigar lo culpable y las dos medidas de actividades del crimen organizado (extorsión y asesinato en los barrios de los encuestados). Sin embargo, la fuerza de estas relaciones no es tan fuerte.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> La correlación de Pearson entre las percepciones de impunidad y extorsión es .043 ( $p < .001$ ) y entre las percepciones de impunidad y asesinato en el vecindario de uno es .073 ( $p < .001$ ).

## Conclusión

Utilizando diversas medidas del estado de derecho y de la actividad del crimen organizado, este análisis proporciona evidencia empírica de que el crimen organizado prospera cuando el estado de derecho es débil. Cuando el estado de derecho es débil y las instituciones de justicia son susceptibles de sobornos o intimidación, el crimen organizado tiene el espacio que necesitan para sus empresas ilícitas. De hecho, esta relación puede ser un círculo vicioso: los actores criminales erosionan constantemente el estado de derecho a través del soborno y/o amenazas de violencia, y un estado de derecho debilitado tampoco puede hacer que los actores criminales rindan cuentas.



# Una mala idea: aprovechando la ambigüedad de la seguridad y la corrupción para criminalizar al ciudadano y al político local en Colombia

Jerónimo Castillo Muñoz  
Fundación Ideas para la Paz

## **Resumen**

Este artículo problematiza la asociación entre seguridad, corrupción y contextos locales. Primero, sostiene que tanto las metodologías del miedo y del escándalo como la ambigüedad conceptual alrededor de la seguridad y la corrupción consolidan políticas que ofrecen como única solución el uso de la fuerza, la restricción de derechos y la reducción de la democracia en la región. A partir de varias investigaciones realizadas recientemente por la Fundación Ideas para la Paz, se encuentra que las preocupaciones centrales de los ciudadanos giran en torno a la salud, la educación, la vivienda o el empleo, y que la presunta preponderancia de lo criminal en los contextos locales es una idea que debe ser revaluada y valorada de una manera distinta. Se concluye que las autoridades locales y las organizaciones comunitarias definen buena parte de los órdenes locales, y que deben ser incorporadas activamente en la construcción de políticas adecuadas que aprovechen los capitales locales existentes.

## **Introducción**

El objetivo de estas reflexiones es cuestionar la asociación que se hace entre seguridad, corrupción y contextos locales. La hipótesis central de este trabajo es que la criminalización de las autoridades locales en Colombia contribuye al desarrollo de una solución única que se concentra en el uso de la fuerza y la restricción de los

derechos. La forma como ese planteamiento explora los efectos de algo que, algunos investigadores en la Fundación Ideas para la Paz, han llamado las metodologías del miedo y el escándalo y el uso de la ambigüedad de los conceptos de seguridad y corrupción, como mecanismos que potencian la criminalización y estigmatización de ciudadanos y políticos locales. En la segunda parte, teniendo en cuenta información primaria, producida desde la Fundación, se cuestionan los elementos abordados en las dos primeras secciones y se desarrolla el principio de una alternativa metodológica y teórica para abordar los problemas de las políticas de seguridad en el país.

## Para empezar, hay un problema de método

Existe un problema de método en varias de las reflexiones sobre la actividad delictiva, las políticas públicas y el papel del estado y la sociedad en los conflictos en América Latina. Para comprender estos fenómenos se ha preferido ahondar en metodologías del miedo y el escándalo, que tienen una finalidad efectista en cuanto construyen o refuerzan las imágenes de la región como un lugar inviable o condenado al desastre. Las metodologías del miedo y del escándalo son aquellas que tienen como finalidad despertar en el lector una emoción, consolidando escenarios de terror y estructuras binarias de bueno/malo para comprender el mundo. Son metodologías del escándalo en tanto que parten del aterrarse e indignarse como una forma de estimular el pensamiento. Es decir, apelan a las emociones antes que al razonamiento y a la discusión científica.<sup>14</sup>

Estas metodologías del miedo y el escándalo no tienen sólo por objeto comprender los fenómenos sociales, sino que se ubican en el ámbito de la denuncia y el activismo. Su finalidad es servir de instrumento para defender posturas políticas sin revelarlas. Esto no tiene nada de novedoso, pues se ha presentado a lo largo de la historia de los pensamientos criminológicos. El problema, en las últimas dos décadas, es que al mismo tiempo que se apela a la estructura emocional de los lectores, se le niega el carácter político a la ciencia.

El pensamiento y la reflexión criminológica están cargadas de emociones y rasgos políticos. Es imposible hacer referencia al sistema penal sin tener presente el sentido político o las emociones que este despierta. Sin embargo, es necesario distinguir entre una posición científica apoyada en ideas políticas, de una posición científica que niega lo político y afirma que tiene una verdad que esconde su intencionalidad.

---

14. Buena parte de estas ideas sobre las metodologías del miedo y el escándalo se inspiran de una relectura de los presupuestos de la idea del pánico moral planteados por Stanley Cohen (Cohen, 2002, 2015).

Se dirá que esto es netamente teórico. Pero no lo es, pues tiene tremendas implicaciones prácticas. La forma como concebimos nuestras expresiones del crimen y de la violencia definen la manera en la que actúa nuestro sistema penal y la violencia que el mismo imprime. Si se entiende que la sociedad latinoamericana es una sociedad criminal, donde las estructuras sociales están contaminadas por las actividades delictivas, la conclusión directa es la necesidad de reprimir a la población en general utilizando la fuerza y reduciendo los derechos. Este es el escenario en que las tesis amigo/enemigo inundan las políticas criminales. Es el efecto de una estructura metodológica que desconoce su intencionalidad política y recurre a las emociones.

Las metodologías del miedo y el escándalo descansan tanto en técnicas cualitativas como cuantitativas, cuya administración y efectos son distintos. Sin embargo, comparten el ser utilizadas de manera acrítica o sin que se exprese con claridad sus reglas para ser cuestionadas.

En cuanto a lo cualitativo hay una enorme dependencia de las lecturas de prensa. El registro de los medios de comunicación se ha convertido en una de las principales fuentes para los investigadores sociales. Pero como siempre, el problema no está en el instrumento escogido sino en la forma de utilizarlo. El problema es que estas noticias no son necesariamente analizadas desde una perspectiva cualitativa, teniendo en cuenta quién escribe, por qué escribe o para quién lo hace. Estas noticias se asumen ciertas e incuestionables, siempre y cuando se ajusten al objetivo del escándalo y el miedo.

Muchas de esas exploraciones en prensa terminan siendo la base sobre la cual el investigador desarrolla las entrevistas. Sin embargo, estas entrevistas obedecen más a una técnica indagatoria, donde la estructura misma de las preguntas tiene como objetivo confirmar o desmentir el retrato de los medios y donde se utilizan preguntas cerradas, propias más de una encuesta que de una entrevista.

Ahora bien, las técnicas cualitativas cierran su ciclo al llegar sus resultados al debate público y de manera particular a los medios masivos de comunicación. Medios que suelen graduar de expertos a quienes tienen algo escandaloso o indignante sobre lo delictivo o las políticas públicas al respecto. En este caso, las metodologías se “muerden la cola” al reiterar las realidades que son construidas por los medios y en las que estos investigadores cualitativos participan. Las metodologías del miedo y el escándalo que recurren a las técnicas cualitativas por lo general reiteran los discursos de la realidad definidos en los medios, que no pocas veces están conectados con las realidades institucionales.

En lo cuantitativo la carrera es distinta. Por lo general, hay una alta dependencia de las fuentes oficiales y un interés menor en la generación de información cuantitativa original. Esto es un efecto del exceso de confianza en los modelos econométricos y en los estudios económicos por encima de cualquier otra disciplina.<sup>15</sup> En estos casos, la búsqueda de una base de datos para desarrollar ecuaciones se convierte en una de las principales obsesiones, a la que le siguen largas y agotadoras descripciones de los modelos, para terminar con una frase o un conjunto de ellas que sustentan una idea política con fuerza. Ni en la investigación cuantitativa ni en la cualitativa debe descartarse la técnica, lo importante es hacer una adecuada utilización de la misma. En estos casos se desconocen por lo general las críticas y los sesgos de origen en las instituciones que recogen y sistematizan la información. Tampoco se recurre a la triangulación metodológica o teórica para contrastar las posiciones. Sin embargo, hemos visto en el último tiempo como esos estudios cuantitativos “duros”, como se suelen llamar a sí mismos, utilizan metodologías “blandas”, como suelen llamar a lo cualitativo, para poner algo de glamour en el texto.

Si las metodologías cualitativas del miedo y el escándalo reproducen las realidades de los medios, las que se fundamentan en técnicas cuantitativas se transforman en altavoces de los discursos oficiales o, por lo menos, reiteran las realidades configuradas por las instituciones del sistema.

Ahora bien. No podemos negar que estamos en deuda con las metodologías del escándalo y del miedo. Pero no tanto por lo que han contribuido a aclarar los fenómenos sociales, como porque han sido fundamentales para destapar realidades que atentaban contra las condiciones de nuestras democracias o de nuestras condiciones políticas, sociales o en menor medida económicas (con esto nos metemos menos). Sin embargo, estas posiciones científicas se acercan más a las ideas periodísticas que a las científicas. Tendría que recogerse entonces la vieja discusión planteada por Weber.

Se insistirá en saber cuál es el efecto práctico que tienen estas observaciones metodológicas. Y de nuevo, se insistirá en los efectos que tienen sobre las políticas públicas, fundamentadas en la evidencia ofrecida por las metodologías del miedo y el escándalo.

---

15 Buena parte de estas ideas surgen de una lectura de la crítica de Jock Young a esa idea del Datasuro o lo que denomina el “Empiricus abstractus” (Young, 2011)

Sí estamos en la región más violenta del mundo, ideas que se asumen de manera acrítica desconocen los indicadores del África o bien omiten comparaciones con ciudades aún más violentas en Estados Unidos. Si estamos en manos de una gobernanza criminal que caracteriza la región y se ha instalado como una forma de comprender Latinoamérica, como si no existiera una gobernanza criminal de cuello blanco aquí y allá, o como si se ignorara el peso que tienen los distintos actores que ponen orden en los lugares. Si todo eso es incuestionable, el efecto necesario es consolidar los estados policivos en la región y restringir los derechos hasta que abandonemos nuestra carrera criminal colectiva.

Esas metodologías del miedo y del escándalo que se han propagado en la región y en muchas comunidades científicas, no hacen más que ahondar en la idea de una América Latina trágica, atrapada en una sin salida. Algo que termina sirviendo para justificar la mediocridad de muchas de las políticas instaladas en la región, la inactividad de los estados, la desprotección de los ciudadanos y el asumir un estigma que al final del día nos conduce a seguir actuando de la forma esperada.

## **La ambigüedad de la seguridad y la corrupción como mecanismo para criminalizar ciudadanos y políticos**

Otro de los problemas al abordar la relación entre seguridad y corrupción, en los contextos locales es la ambigüedad en el uso de los conceptos. La mayor parte del tiempo damos por hecho que estamos hablando de lo mismo que nuestro interlocutor. Seguridad puede ser cualquier cosa dependiendo de quien lo use y bajo qué condiciones.<sup>16</sup>

Para una parte, en la criminología inglesa, por ejemplo, la seguridad estaba referida a las amenazas contra el Estado, pero acabó saliendo de esa caja e inundando múltiples territorios. En el contexto hispanoamericano, el concepto de seguridad estaba atado a lo nacional, donde se consideraban equivalentes los delitos que afectaban al estado con los del ciudadano. En ese sentido, la seguridad del Estado era la del ciudadano. Pero esta equivalencia condujo entre los años 60 y 80 a equiparar al ciudadano con el delincuente político. Durante las transiciones democráticas en Hispanoamérica apareció la idea de seguridad ciudadana como cortapisas al abuso por parte del Estado, para concretar las explicaciones de la seguridad en el plano de

---

<sup>16</sup> Estas ideas provienen de las críticas de Lucia Zedner a la seguridad y su preponderancia a finales de la primera década del siglo. Ella señala que la seguridad se caracteriza por su promiscuidad e inconstancia (Zedner, 2009).

lo delictivo, al mismo tiempo que se producían las reformas policiales y se otorgaba poder a las autoridades locales para brindar seguridad a los habitantes. Pero esta ilusión duró poco y, para la primera década del siglo XXI, lo delictivo pasó de nuevo a un segundo plano y se regresó a una idea ambigua de seguridad. La idea de seguridad ciudadana se dividió y lo ciudadano terminó relegado una idea de los delitos que se cometan en las ciudades, perdiendo así el valor democrático que estaba en sus orígenes.<sup>17</sup>

Este ejercicio tiene por objeto ilustrar algunas de las variaciones del concepto de seguridad, usado con frecuencia en los ambientes institucionales, académicos, periodísticos o sociales como si estuviera exento de conflictos y cuestionamientos. Es una cierta asepsia política que se tiene al abordar la seguridad y que le permite declararse como valor universal, producto del derecho natural, al igual que el concepto de corrupción. Esta ambigüedad conceptual al unirse con las metodologías del miedo y el escándalo retoman las conexiones emocionales, se aprovechan de los prejuicios y refuerzan los estigmas en la región.

Sin embargo, cuando se reconoce que tanto el concepto de seguridad como el de corrupción no deben ser ambiguos, sino que están íntimamente relacionados con una estructura delictiva planteada en las leyes, la aproximación puede cambiar. Se obliga así a tener discusiones diversas y críticas sobre los fenómenos que se quieren comprender y controlar. Para el caso de la seguridad no es lo mismo hablar de ésta a partir de los homicidios o de los hurtos. Tampoco abordar los homicidios como una sola categoría sino como un fenómeno con múltiples expresiones y causas, ante las cuales es necesario desarrollar distintas estrategias y políticas. Así como tampoco es lo mismo plantear la corrupción como una masa amorfa que persigue a la sociedad sino expresarla en términos de tráfico de influencias o contratación indebida.

Los efectos de no hacer esas aperturas y rupturas en los conceptos es que siempre habrá quien quiera proponer una única solución. Porque esa es la consecuencia lógica de las categorías totalizantes y ambiguas. Una solución que estará siempre vinculada con el uso de la fuerza y la pérdida de derechos, para el caso de la corrupción con los derechos políticos, cuyos efectos serán siempre la reducción de nuestras democracias en la región. Una reducción democrática compleja cuando aún hay muchas discusiones pendientes sobre el tipo de sociedad que perseguimos los latinoamericanos.

---

17 Una síntesis de la evolución del concepto de seguridad ciudadana y parte de la bibliografía de entrada están en un documento FIP (Castillo, J y Acosta, M, 2019)

Esa reducción democrática está fundamentada muchas veces en los aspectos emocionales de los ciudadanos, estimulando prejuicios que existen en nuestras sociedades en donde “todos los ciudadanos son delincuentes y todos los políticos son corruptos”. Una reducción democrática expresada en una solución única que implica que los actores políticos diversos que se desarrollan en lo local sean cuestionados. La necesidad de abordar los problemas bajo un esquema de violencia estatal ejercida por el sistema penal implica eliminar la oposición local. De esta manera, la corrupción se convierte en el principal elemento que permite invalidar a las autoridades políticas.

### *¿Pero y dónde están la seguridad y la corrupción en la vida del ciudadano? <sup>18</sup>*

Durante los últimos tres años, en la Fundación Ideas para la Paz hemos indagado por medio de distintas encuestas el lugar que ocupa la seguridad en la vida cotidiana de los ciudadanos y el impacto que tiene en la calidad de vida. Estas exploraciones son parte del esfuerzo por consolidar metodologías que se opongan a las del miedo y el escándalo y se concentren en la exploración de elementos que permitan consolidar políticas adecuadas y que aprovechen los capitales existentes en los lugares. Son encuestas que se hacen a nivel municipal, la mayoría de ellas, y de manera excepcional en ámbitos regionales. A continuación, se exponen algunos de los resultados que permiten contrastar los elementos planteados anteriormente.

La seguridad ocupa posiciones bajas, en cuanto a una preocupación que afecta la calidad de vida. Por lo general ocupa el sexto y el séptimo lugar, estando por encima de ella la salud, la educación, la vivienda o el empleo.

Al preguntar en las encuestas por la calificación que los ciudadanos tienen de las condiciones de seguridad se encuentra una relación entre desconocimiento y sensación de inseguridad. En este sentido, los encuestados sienten muy inseguras sus ciudades, relativamente seguros sus barrios o veredas y muy seguros sus hogares. Esta relación entre conocimiento y seguridad se acentúa cuando las preguntas son respondidas en las grandes ciudades, donde el desconocimiento del entorno es mayor, al igual que la sensación de inseguridad.

---

<sup>18</sup> La FIP ha venido desarrollando un conjunto de encuestas concentradas en los distintos municipios donde ha desarrollado investigaciones en seguridad ciudadana durante los últimos tres años (FIP, Fundación Ideas para la Paz, 2018-2019), (FIP, 2019-2020), (FIP, Fundación Ideas para la Paz, 2019), (Fundación Ideas para la Paz, 2018 - 2019) (FIP, Fundación Ideas para la Paz, 2019), (FIP, Fundación Ideas para la Paz, 2019), (FIP, Fundación Ideas para la Paz, 2020)

Otro de los resultados obtenidos es la constante en torno a la victimización que oscila entre el 10% y 15% de quienes responden. Esto es una diferencia importante de lo que se encuentra en los contextos de las grandes ciudades donde los indicadores suelen ser mayores por el impacto de los hurtos en las calles. En los pequeños municipios tienen mayor peso los delitos contra la vida o el desplazamiento y las amenazas.

Para el caso de los homicidios, en grandes y medianas ciudades, se ha encontrado que entre el 10% y el 20% de los ciudadanos tiene experiencia directa con el delito. Es decir, que un familiar o un amigo cercano del encuestado fue víctima de ese delito. Un indicador similar cuando se indaga sobre la extorsión.

Al explorar sobre la corrupción, preguntando de forma concreta sobre el tráfico de influencias o la contratación indebida, se observa que 9 de cada 10 ciudadanos no reconocen esas conductas como una actividad delictiva. Adicionalmente, el 3% de los ciudadanos reconoce que algún funcionario le solicitó algo indebido para realizar un trámite, el 8% de los ciudadanos recurrió a un amigo al interior de las administraciones locales para adelantar un trámite y el 8% de los respondientes reconocieron que les fue negado un trámite por no ser cercanos a la alcaldía. Estas conductas no tienen ninguna relevancia al preguntarse con respecto a las autoridades nacionales y regionales (departamentales).

Estos resultados permiten concluir de manera parcial algunos aspectos sobre el lugar que ocupa la seguridad y la corrupción en la vida de los ciudadanos. Es necesario aún seguir desarrollando encuestas en otros municipios, para lograr identificar de manera sólida los patrones.

En primer lugar, puede concluirse que buena parte de los ciudadanos habla de oídas. Es decir, las experiencias delictivas son restringidas, y por ende una parte de las ideas que rondan a los ciudadanos, que muchas veces son recogidas de manera cualitativa sin una revisión crítica, vienen de la imagen construida por los vecinos o por los medios de comunicación. En este sentido, una exploración sobre el chisme y el rumor tendría que hacerse en América Latina para empezar a desmontar buena parte de los prejuicios o de las imágenes totalizantes, que impiden ver los capitales sociales y culturales que existen y poder crear así condiciones de gobernabilidad y gobernanza en la región.

En segundo lugar, esto tampoco puede entenderse como una calificación sobre el nivel de impacto de los indicadores de violencia e inseguridad concentrados en las actividades delictivas. Siempre que estos resultados son expuestos, quienes utilizan la metodología del miedo y el escándalo o basan en ellos sus políticas públicas, se cuestionan por considerarse bajos. Pero no puede considerarse bajo que entre el 10% y 15% de los ciudadanos tenga, en los municipios colombianos, experiencias delictivas. Adicionalmente, la mayor parte de estas experiencias están vinculadas a los delitos de amenazas, desplazamiento forzado, lesiones personales o la extorsión, que son terriblemente lesivos. Lo que es cuestionable es que no existan políticas y estrategias dirigidas a disminuir el accionar delictivo.

En tercer lugar, la sensación de inseguridad se fundamenta en el desconocimiento de personas y lugares. Sentirse seguro sólo con lo que se conoce o con lo que es familiar es una emoción primaria, pero no necesariamente una emoción sana. Esta incapacidad para tener una sensación de seguridad cuando hay un otro desconocido o ajeno, es aprovechada para aumentar las emociones de miedo. Emociones que acentúan la segmentación en la sociedad y acaban generando mayores sensaciones de inseguridad. Siendo este otro de los elementos constantes en las encuestas.

En cuarto lugar, el análisis de los datos de corrupción comparte lo mencionado para el caso de la seguridad en lo relativo a la experiencia delictiva. Estas parecen concentrarse en 1 de cada 10 ciudadanos, si la ha tenido de manera directa o a través de un familiar o amigo cercano.

Finalmente, el lugar que ocupa la seguridad entre los ciudadanos no parece tener relación con el que le es otorgado por los medios, los políticos e incluso por los metodólogos del miedo y el escándalo. Las preocupaciones centrales de los ciudadanos giran en torno a la salud, la educación, la vivienda o el empleo. De hecho, si se hubieran seguido las percepciones de los ciudadanos y se hubieran realizado políticas basadas en evidencia, se habría fortalecido más el sistema de salud y menos el estado políctico antes de la pandemia.

Es por esto que la discusión más que girar alrededor de la seguridad y la corrupción, factores que no pueden ser negados por las lesiones que generan en la sociedad, podría centrarse más en el tipo de estado y la relación entre este y el ciudadano, en términos concretos del tipo de servicios y políticas que el ciudadano requiere y no sobre los miedos frente a los ciudadanos y a los políticos.

### ***El contexto de lo local***

La idea de un Estado que tenga una mejor relación con el ciudadano es algo que tiene que ver con la estructura de ese estado en lo local. No se puede olvidar que en el contexto colombiano buena parte de los sistemas de salud y de educación guardan relación directa con las capacidades locales y regionales.

Sin embargo, estas autoridades por lo general son objeto del cuestionamiento permanente por parte de investigadores, de políticos nacionales o locales que encuentran en la criminalización un mecanismo de deslegitimación. En el caso de muchos investigadores la mera presencia de un actor ilegal, en una parte del territorio de un municipio, es suficiente para cuestionar a la totalidad de la administración. Cualquiera que conozca un municipio colombiano sabe de la diversidad que existe al interior del mismo, a partir de las estructuras que conforman las veredas y los poderes locales que en ellas se consolidan por medio de las juntas de acción comunal. No es que no existan hechos delictivos adjudicables a los mandatarios locales. El problema radica en el uso que se da a los mismos en la obsesión por agrupar lo local como una sola categoría, que en el mejor de los casos en Colombia agrupa a más de 1100 municipios que se multiplican en un número mayor, al hablar de las veredas.

Las encuestas que realizamos en la Fundación Ideas para la Paz con el fin de entender la forma como se ordenan los distintos municipios o regiones en Colombia, han revelado que no existe realmente un actor determinante en cuanto a la vida de los ciudadanos. En el mejor de los casos, el reconocimiento a un solo actor es ligeramente mayor al 40% de los ciudadanos. Es así como las autoridades locales, las organizaciones comunitarias o la fuerza pública, tienen cada una de ellas, un reconocimiento del 30% por parte de los ciudadanos, quienes les reconocen un nivel alto de incidencia en su vida cotidiana. Los grupos criminales tienen un reconocimiento que por lo general es del 20%, aunque en zonas con gran actividad delictiva alcanza el 40%.

Cuando la relación de gobernanza se hace con actores y factores específicos, el sector empresarial y comercial tienen la mayor incidencia en cuanto a las condiciones económicas del municipio; la fuerza pública y la alcaldía local en cuanto a las condiciones de seguridad, y la iglesia en cuanto a la forma de vestir y actuar, en ciertas regiones.

La constante en las encuestas es la no preponderancia de los actores. Por lo general, las observaciones encontradas dan cuenta de una amplia gama de combinaciones que dependen, sin lugar a dudas, de la historia de cada uno de los municipios o de las condiciones socioculturales de los mismos.

Otro de los elementos que se resalta en zonas complejas es que los ciudadanos no reconocen alianzas entre las administraciones locales y los grupos criminales. Mientras que sí las reconocen en cuanto a las fuerzas armadas y de policía que son del ámbito nacional. Adicionalmente, los actores nacionales distintos a la fuerza pública, no tienen una representación significativa en los municipios explorados.

En este sentido, la presunta preponderancia de lo criminal en los contextos locales es una idea que debe ser revaluada y valorada de una manera distinta. Esto no quiere decir que se desconozca el enorme poder de perturbación que tienen los grupos criminales en la vida cotidiana de los ciudadanos. Ni que pueda ser interpretado como que tienen el control de amplias zonas del país o que determinan la vida cotidiana de los ciudadanos. Es más, esa perturbación tampoco puede entenderse como una connivencia entre las autoridades locales y los grupos criminales que operan en la zona.

Finalmente, lo que resulta claro de los resultados es que las autoridades locales y las organizaciones comunitarias son las que definen buena parte de los órdenes en lo local y que deben ser aprovechados en la construcción de un estado que responda a los ciudadanos.

## Referencias

- Castillo, J y Acosta, M. (17 de Septiembre de 2019). *Civilizar la seguridad. Sesiones recomendaciones de Política Pública.* Obtenido de [http://ideas paz.org/media/website/FIP\\_CivilizarSeguridad\\_web.pdf](http://ideas paz.org/media/website/FIP_CivilizarSeguridad_web.pdf)
- Cohen, S. (2002, 2015). *Demonios populares y pánicos morales.* Barcelona: Gedisa.
- FIP, F. I. (2019-2020). *Encuesta miedo y seguridad ciudadana Buenaventura.* Colombia: No publicado.
- FIP, Fundación Ideas para la Paz. (2018-2019). Encuesta Seguridad Ciudadana Briceño y Caucasia. Colombia: No publicado.
- FIP, Fundación Ideas para la Paz. (2019). Encuestas de miedo Amalfi, Anorí y Buriticá. Colombia: Documento no Publicado.
- FIP, Fundación Ideas para la Paz. (2019). Encuestas de Seguridad ciudadana Giraldo, Cañasgordas, Santafé de Antioquia y Buriticá. Colombia: No Publicado.
- FIP, Fundación Ideas para la Paz. (2019). Encuestas Vivendia de interés prioritario San Antonio, La Gloria y Plaza de la Hoja (Buenaventura, Florencia y Bogotá). Colombia: No publicado.
- FIP, Fundación Ideas para la Paz. (2020). Gobernanza de la Tierra y Seguridad Tumaco y Catatumbo. Colombia: No publicado.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018 - 2019). Encuesta percepción de Homicidios Cali, Barranquilla y Quibdó. Colombia: No Publicado.
- Young, J. (2011). *The Criminological Imagination.* Cambridge, UK: Polity.
- Zedner, L. (2009). *Security.* London and New York: Routledge.

# La corrupción e impunidad como problemas de seguridad nacional en México y la respuesta fallida de la sociedad civil

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara  
Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia  
Universidad de las Américas Puebla

## **Resumen**

En esta investigación se busca explicar por qué la corrupción e impunidad han llegado a convertirse en riesgos a la seguridad nacional en México. Con datos estadísticos se demuestra el fracaso del Estado mexicano para resolver estos problemas. Por último, se exploran las alternativas que pueden surgir desde la sociedad civil, academia y medios de comunicación para combatir estos problemas. La conclusión del análisis que se presenta es que el Estado Mexicano no implementa de manera eficaz políticas en contra de la corrupción ni la impunidad y los esfuerzos de la sociedad civil tampoco pueden conducir a un cambio de rumbo en estas materias. Por lo anterior, México se encuentra atrapado en una espiral de corrupción e impunidad que trae como consecuencia altos niveles de inseguridad y violencia.

## **Introducción**

La impunidad es un fenómeno que permea en la vida pública en México. Esta se puede conceptualizar como un fenómeno en el que se involucran diversos factores. En general, se presencia un delito, que no es castigado por la autoridad correspondiente y que lleva a una percepción de inseguridad. A su vez, esto se traduce a mayor violencia, inseguridad y corrupción, y menor Estado de Derecho e inversiones. Formalmente, al Organización de las Naciones Unidas define a la impunidad como «[...] la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte

de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas» (Le Clercq y Rodríguez, 2020). La anterior definición comprende diversos conceptos que hacen de manera visible los distintos factores que pueden alimentar a la impunidad.

La corrupción, por otro lado, es un fenómeno complejo que ha sido estudiado en innumerables ocasiones. Esto ha ocasionado que surjan distintos enfoques y definiciones para acercarse a este fenómeno. Debido a la naturaleza tan diferente que puede tener la acepción de corrupción, en este trabajo se retoman una serie de criterios que de acuerdo a Holmes (2015) pueden ayudar a identificar actos de corrupción. Primero, debe de existir un acto u omisión que involucre a un grupo o individuo con cargo público, y éste debe de estar involucrado con un cierto grado de autoridad respecto a la toma de decisiones. Los oficiales deben de cometer el acto u omitir sus deberes buscando un interés o beneficio personal (usualmente de manera clandestina) y este va en contra con los intereses del Estado y de la sociedad. Finalmente, el acto u omisión debe de ser percibido por gran parte de la población y/o el estado como corrupto, lo anterior para poder llenar la brecha que puede existir de manera cultural alrededor del precepto de ‘corrupción’.

El presente trabajo busca proponer una reflexión de cómo es que se puede plantear a la corrupción e impunidad (de manera separada) como problemas directamente asociados a la Seguridad Nacional de México. Lo anterior tiene un objetivo doble. El primero es observar de manera representativa al contexto mexicano. Es decir, tanto la corrupción e impunidad tienen un contexto muy particular de desenvolvimiento en México, lo que hace necesario un estudio que sería aplicado en otros países. El segundo objetivo es que con una perspectiva de Seguridad Nacional se pone al centro de la agenda la inmediatez e importancia de estos dos fenómenos en la política pública. Así, se podrán diseñar estrategias que respondan eficazmente, buscando fortalecer las instituciones en el fondo.

Finalmente

## La impunidad y corrupción como riesgo de Seguridad Nacional

De acuerdo a los últimos resultados del Índice de Impunidad Global (IGI), México se encuentra en los países catalogados con impunidad alta, ocupando la posición 60 de 69 países. Si bien ha mejorado respecto a resultados anteriores, se sigue manteniendo entre los países con mayor impunidad. En cuanto al país, resaltan las puntuaciones altas en la dimensión estructural del sistema de justicia, lo que denota una falla sistémica en la manera en la que esta se imparte en México (Le Clercq y Rodríguez, 2020).

A nivel subnacional, no se encuentra con un mejor escenario. En realidad, se observan una impunidad generalizada en las entidades federativas. Ocho entidades reportan impunidad al alza, resaltando Aguascalientes, como el estado que más aumento tuvo. El Estado de México, Tamaulipas y Baja California son los tres estados con mayor impunidad en México, mientras que Morelos y Campeche redujeron su calificación en el índice por más de dos puntos. Entre los problemas más persistentes se encuentran una falta de jueces, ocasionando una debilidad de los sistemas de justicia; el castigo del delito de homicidio presenta serias deficiencias; la cifra negra y la violencia se mantiene en niveles altos; las instituciones encargadas de investigar y sancionar cuentan con recursos humanos precarios; existe un importante déficit de policías estatales; y no hay personal penitenciario suficiente (Le Clercq y Rodríguez, 2018).

Por otro lado, la corrupción debilita dos sectores importantes para el país: el de salud y educación. Es importante entender que cerca del 73% de la población está afiliada a algún servicio de salud, 51,0% están afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, 35,5% al Instituto de Salud para el Bienestar, 7,7% al ISSSTE y el resto al ISSSTE estatal, PEMEX, entre otros. En el caso de educación, cerca de 36,6 millones de estudiantes dependen del sistema de educación pública, cuyo presupuesto ronda el 3,3% respecto al PIB. La corrupción dentro de estos dos grandes sectores vulnera el desarrollo de la sociedad mexicana, misma que se caracteriza por altos niveles de desigualdad.

En segundo lugar, uno de los sectores que ha sido demostrado es más propenso a ser malversado es el de la infraestructura y telecomunicaciones. En materia de desarrollo económico, la corrupción puede llegar a costar cerca entre el 5-10% del PIB. Además, pueden llegar a distorsionar el gasto y finanzas públicas, cambiando las prioridades para el gobierno. En términos de proyectos de infraestructura, es uno de los sectores que puede llegar a ser más difícil de controlar en materia de corrupción debido a lo complicado del buen uso de los recursos.

Esto tendrá consecuencias en ámbitos de escala global como el comercio internacional del país. Lo anterior llevará a otras dos de razones por las que se tiene entender a la corrupción como un riesgo a la Seguridad Nacional: la reputación a nivel internacional e intervención de otros países. En el primer aspecto, se puede ver expuesto en una reducción de la inversión extranjera directa en el país y la protección de industrias nacionales. Mientras que en el segundo tiene que ver con el avance de agendas externas en materia de prevención de lavado de dinero (PLD) y financiamiento al terrorismo (FT), relacionadas al tráfico de drogas y anti-corrupción.

La última razón por la que se tiene que entender a la corrupción como riesgo para la Seguridad Nacional en México se relaciona directamente con el actuar del Estado. La corrupción vulnera los campos de poder del Estado mexicano. En el campo social y económico, limita el desarrollo y condiciona aquellos mas desfavorecidos. En el ámbito político, ocasiona que la función pública se vea cuestionada, limitando su actuar en materia de presupuesto, pero también de credibilidad ante la sociedad. En el campo diplomático, existen dificultades para los funcionarios mexicanos ante negociaciones importantes frente a actores globales. Finalmente, el ámbito militar puede ver reducido sus capacidades operacionales ante opacidad y escándalos relacionados a presupuesto.

En México se está reproduciendo una “trampa de la seguridad” (Le Clercq, 2020). Esto se caracteriza por un empeoramiento de la crisis de seguridad, que va acompañado de un incremento, de las capacidades del crimen organizado y la violencia. Esto resalta fuertemente la incapacidad del Estado para actuar ante estos fenómenos. En primer lugar, se han creado trayectorias dependientes de corrupción e impunidad, lo que dificulta el diseño de estrategias puntuales para combatir estos dos fenómenos. Asimismo, existe una renuencia al cambio institucional y se generan imposibilidades para la producción de capacidades estatales. (Le Clercq, 2020)

Una hipótesis de porque esto se reproduce tiene que ver con la impunidad estructural de los Estados, en sociedades donde la impunidad es producida y asimilada como una práctica social, y por tanto se encuentra en el nivel más alto de desarrollo. Así, el actuar de la delincuencia organizada se fusiona con las prácticas legales y convencionales, reproduciendo, multiplicando y generando delitos como el homicidio, lavado de activos, trasiego de armas, tráfico de personas y extorsión. Lo anterior se ve potencializado por un déficit de jueces, lo que satura las cargas administrativas a los impartidores de justicia, incentivando la corrupción en tribunales. En la tabla 1 se muestran los delitos más comunes en la región de América Latina. Se subraya la posición de México.

**Tabla 1. Delitos más comunes en América Latina**

#	Impunidad	Corrupción	Cocaína	Heroína	Armas	Muertes violentas por arma de fuego	Periodistas asesinados	Homicidios (tasa)
1	Venezuela	Venezuela	Colombia	México	Brasil	El Salvador	Colombia	El Salvador
2	Guatemala	Haití	Ecuador	Colombia	<b>México</b>	Venezuela	México	Honduras
3	<b>México</b>	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Venezuela	Honduras	Brasil	Venezuela
4	Perú	Guatemala	Brasil	Ecuador		Brasil	Perú	Belice
5	Brasil	<b>México</b>	Venezuela			Guatemala	Guatemala	Brasil
6	Colombia	Paraguay	Bolivia			Colombia	Venezuela, Paraguay, Haití	Guatemala
7	Nicaragua	Honduras	Perú				Nicaragua, El Salvador, República Dominicana	Colombia
8	Paraguay	Bolivia	Costa Rica			<b>Méjico</b>	Argentina, Bolivia, Ecuador	<b>Méjico</b>
9	Honduras	República Dominicana	Chile			Bolivia	Panamá, Uruguay	
10	El Salvador	Ecuador	<b>Méjico</b>				Costa Rica	
11	Panamá	Perú					Panamá	

Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito

## Escenarios de riesgos políticos para México por la corrupción

El primero de los escenarios asociados a los riesgos políticos tiene que ver con el escándalo de Odebrecht en América Latina. De acuerdo a los últimos datos, la triangulación y desvíos para el financiamiento ilícito de campañas electorales en México acumularon cerca de 10.5 millones de dólares entre 2010-2014. Sin embargo, a diferencia de otros países, la actuación judicial para el encarcelamiento de los funcionarios públicos involucrados está congelada. Si bien en México, Emilio Lozoya, el ex director general de Petróleos Mexicanos, se encuentra detenido por la Fiscalía General de la República, su juicio no ha tenido el procedimiento y avance esperado. Por otro lado, Perú se ha convertido en uno de los países que más ha buscado castigar a los responsables del desvío de recursos públicos asociados a este escándalo, encarcelando a Alberto Fujimori, declarando a Alejandro Toledo como prófugo de la justicia, expidiendo un impedimento para salir del país a Alan García, entre otros.

El segundo tiene que ver con la corrupción en instituciones de seguridad. Resalta el déficit de Estado de Fuerza Policial en las Entidades Federativas. De acuerdo a la Secretaría de Gobernación, la cobertura policial es de 1.1 policías por cada 1,000 habitantes. Sin embargo, cuando existe depuración policial el índice se reduce a 0.8 policías. Respecto al Estado de Fuerza real operativo, el mínimo con el que se tendría que contar es de 235.944 policías. En México se cuentan con 120,000 policías, lo que representa un 50,86% de los policías preventivos estatales de los que como mínimo debería de tener. En México se han invertido miles de millones de pesos en sus instituciones de policía y a pesar de ello existe un estado de fuerza menor al esperado y persisten altos niveles de inseguridad. Por lo anterior, todo apunta a que en el país existen pactos de corrupción en el manejo de estos recursos públicos, impunidad por el mal el ejercicio de presupuestos y captura de los gobiernos locales por parte de cacicazgos locales y la delincuencia organizada.

Finalmente, el fenómeno se vio claramente en las últimas jornadas electorales: la violencia política. Del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018 se computaron cerca de 151 candidatos asesinados. De estos, 46 serían candidatos oficialistas y 105 de oposición. Los estados que más reportaron violencia política fueron Guerrero (29), seguido de Oaxaca (27) y Michoacán (13). Además, en México se involucran los siguientes indicadores de violencia política (IVP) de acuerdo a la consultora Etellekt: muy alto, asociado a riesgos de ejecuciones, secuestros, atentados contra familiares y ataques armados; alto, que tiene que ver con posibilidades de intimidaciones y amenazas de grupos políticos y crimen organizado; medio, relacionado a la

posibilidad de actos de sabotaje, golpes y lesiones físicas en eventos públicos; y riesgo bajo. Por lo anterior, se sugieren dos hipótesis de la violencia política. La primera está vinculada con el interés de control territorial de cacicazgos políticos tradicionales que no quieren perder el poder y en segundo lugar la presencia de bandas criminales locales interesadas en controlar gobiernos locales para que puedan operar con impunidad.

## **Escenarios de riesgo económico para México por la corrupción**

El primer riesgo económico tiene que ver con la corrupción en obras públicas. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto resaltaron dos obras de gran calibre que fueron señaladas por opacidad y corrupción. El primero, el Tren México-Querétaro fue cancelado después de que se descubrió que Juan Armando Hinojosa, dueño de la “casa blanca”, fue uno de los ganadores de la licitación para su construcción. El segundo es el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco, el cual fue cancelado después de que la Auditoría Superior de la Federación reportara anomalías cercanas a 835 millones de pesos durante el desarrollo de esta obra.

El robo de combustibles y delincuencia organizada es el segundo riesgo económico para México. El robo de combustibles crea un hueco dentro de las finanzas de PEMEX, y por ende, las del país. Detrás de este fenómeno se encuentran las tomas clandestinas realizadas por grupos de la delincuencia organizada. En 2016 se registraron cerca de 5,000 tomas clandestinas, 10,363 en 2017 y en 2018 fueron 12,581, cuyo costo asociado a la reparación sobrepasa los 2,000 millones de pesos. Diversas organizaciones criminales se involucran en estos mecanismos, entre las que resaltan los Zetas, el Cártel Jalisco Nueva Generación y el Cártel del Golfo.

## **Escenarios de riesgo social para México por la corrupción**

La Estafa Maestra demostró un esquema de desvío de recursos públicos donde los que más se vieron afectados fueron los beneficiarios de los programas asociados a las entidades de gobierno involucradas. Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Desarrollo Social, Fondo de la Vivienda del ISSSTE, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como Universidades Públicas entre las que resaltan la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma del Carmen y la Universidad Autónoma del Estado de Morales fueron los encargados de desviar

cerca de \$7,670,077,500 pesos que estaban dirigidos a programas para personas en situación de pobreza y extrema pobreza.

## Siete políticas públicas concretas contra corrupción en México

Tras entender los riesgos asociados a la corrupción dentro del marco de Seguridad Nacional, es importante plantearse soluciones de políticas públicas que respondan puntualmente a estos fenómenos. En primer lugar, se debe colocar al centro de los esfuerzos el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República (FGR) y de la Fiscalía Anticorrupción. De esta manera, se podrán llegar a la judicialización efectiva de casos de corrupción y de delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita [ORPI] (lavado de dinero). A pesar de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) ha estado incrementando el número de denuncias por delitos ORPI, sin el actuar de la FGR no habrá ningún avance importante en el combate a la corrupción. Este fortalecimiento tiene que ir de la mano con aquel del de fiscalías estatales y de las anticorrupción.

En segundo lugar, se debe de fortalecer aún más las capacidades de recolección de inteligencia financiera y patrimonial a través de la UIF y las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) de los estados. A pesar de que la UIF ha ido incrementando poco a poco su presupuesto, sus capacidades y recursos humanos debe de estar en constante actualización y profesionalización para que su actividad pueda ser beneficiosa en materia anticorrupción. Por otro lado, las UIPE es un modelo a nivel subnacional que busca replicar las facultades de una UIF. Estas pueden ser de gran utilidad al momento de recolección de inteligencia, sin embargo, aún falta inversión en materia presupuestal y su desarrollo autónomo dentro de la institución a la que se encuentre adscrita. Finalmente, es necesario fortalecer la figura jurídica de las Personas Políticamente Expuestas, para poder tener un combate efectivo a la corrupción y al mismo tiempo, al lavado de activos.

Por otro lado, el desarrollo de una inteligencia holística estratégica contra la corrupción debe de ser uno de los principales planteamientos. Esto, se tiene que hacer en conjunto con otras instituciones, tales como el Centro Nacional de Inteligencia, la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, autoridades portuarias y en las fronteras.

El fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe de ir en par con las políticas mencionadas anteriormente. La ASF, como órgano autónomo encargado de la supervisión de las cuentas públicas, debe de contar con el presupuesto y facultades necesarias para reportar oportunamente y auditar a funcionarios públicos. La politización de esta institución ocasionaría un efecto indeseado en su uso para promover una agenda política, desviándose de su verdadero camino como herramienta anti-corrupción. La segunda institución que debe de fortalecerse es el Poder Judicial de la Federación. A través de sus órganos como el Consejo de la Judicatura Federal, y las cortes que lo componen, serán los primeros encargados en la impartición de justicia. Casos como el de Eduardo Medina Mora, así como escándalos de nepotismo han puesto a relucir los posibles conflictos que se pueden dar en este poder.

Finalmente, establecer sistemas nacionales y estatales anticorrupción efectivos deben de ser prioridades para cualquier gobierno. Este debe de estar acompañado de una alta coordinación entre las instituciones involucradas y posibles relaciones estratégicas, tales como la ASF, UIF, FGR y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Dentro de estas, también se deben de plantear las alianzas con instituciones de la sociedad civil, así como instituciones académicas. De esta manera, el engranaje anticorrupción podrá funcionar de manera efectiva.

## **Rol de la sociedad civil, academia y prensa en la denuncia contra la corrupción e impunidad**

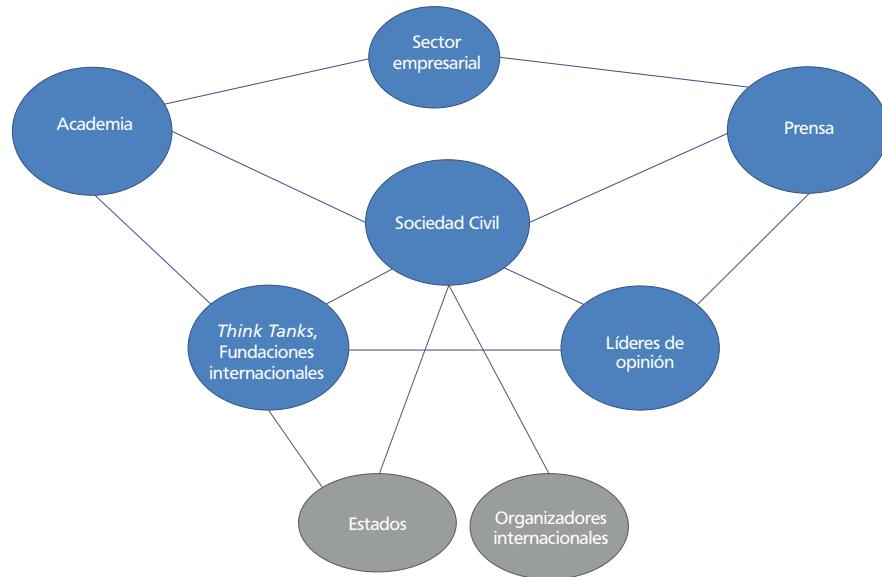
Es importante reflexionar sobre el rol de actores diferentes al gobierno para combatir la corrupción e impunidad. Entender los límites, alcances, problemas y fortalezas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), academia y medios de comunicación es de vital importancia para poder saber cómo es que se han traducido y articulan estrategias anticorrupción que emanen de manera horizontal más que vertical.

De manera internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue innovadora al incluir en su carta una concepción original del concepto de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el artículo 71º. Sin embargo, este ha sido rebasado y se han adoptado términos más completos como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La agenda que estas han desarrollado ha estado estrechamente vinculada con la agenda multilateral que impulsa la ONU. De esta manera, se puede observar, de manera histórica, que las olas del surgimiento de las OSC a nivel internacional vayan a la par con conferencias o eventos a nivel internacional. Ejemplos resaltan el movimiento ambientalista, derechos humanos, temas relacionados a población con la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, temas de igualdad de género y feminismo con la Conferencia de Beijing de 1995.

Mérida (México) fue sede de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. La convención entró en vigor en 2004, lo que denota que tanto México, como América Latina de manera general, llegan tarde a los mecanismos de gobernanza anticorrupción. Tradicionalmente, no son los Estados de quienes surge la iniciativa de combatir este fenómeno. Existen tres actores principales no-gubernamentales en la gobernanza de políticas públicas contra la corrupción: la academia, las OSC y la prensa o medios de comunicación. Sin embargo, han surgido otros actores individuales que apoyan e inciden de manera significativa en visibilizar diferentes problemas, y actúan desde diferentes artistas, tales como los *Think Tanks* o líderes de opinión.

Es importante analizar la red que existe entre los diferentes actores con una visión de gobernanza. De esta manera, se pueden observar los diferentes sectores de la sociedad que pueden participar en las políticas de combate a la corrupción e impunidad. Se incluye al primer sector (gobierno, *stake holders*, instituciones internacionales gubernamentales), pero con el actuar también del sector empresarial (sector secundario (esto es industria) y de las OSC (el tercer sector). Así, se conforma una red (Ilustración 1) que fomenta un trabajo holístico, logrando que no se mueva el engrane anticorrupción en lo individual.

### Ilustración 1. Red de gobernanza anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

Se pone en el centro de la agenda a las OSC. Estas deben de construir puentes o redes con otras áreas y actores de esta gobernanza. Por ejemplo, la academia o prensa con redes empresariales, y así mapear su actuar y el grado de incidencia. Organizaciones internacionales han formado alianzas con OSC nacionales para promover una agenda anticorrupción efectiva. Un ejemplo de eso es Transparencia Mexicana con Transparencia Internacional. La primera hace reportes nacionales sobre la corrupción y su incidencia a niveles subnacionales en México.

Otro caso importante de resaltar es el de un grupo de empresarios mexicanos financiando a periodistas de investigación y académicos en lo que se conoce como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). MCCI ha logrado tener un fuerte impacto, en casos de corrupción, en los últimos años, tanto en el ámbito público como privado. Además, han sido fundamentales para demostrar el desvío de fondos públicos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, marcado por escándalos de miles de millones de pesos que fueron malversados y dirigidos a políticos mexicanos o campañas políticas. Esta organización ha desarrollado alianzas estratégicas con

medios de comunicación como Animal Político, quien fue el periódico encargado de investigaciones como la Estafa Maestra o las Empresas Fantasmas de Veracruz, visibilizando así una agenda anticorrupción importante.

En el ámbito académico destaca el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una de las instituciones de mayor nivel y prestigio que depende de financiamiento público. A través de este, ha logrado crear la Red por la Rendición de Cuentas que, en colaboración con otros académicos, logró incidir en la administración anterior para poder presentar el Sistema Nacional Anticorrupción. Así, ocasiona que a pesar de que un engrane llegue a fallar, el sistema siga funcionando. La participación del CIDE tuvo un impacto directo en la legislación, algo que no es tan común dentro del diseño e implementación de políticas públicas.

Existen también otras instituciones académicas y *think tanks* como el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), el cual funciona como un centro de pensamiento estratégico que busca incidir para encontrar soluciones a problemas públicos como inseguridad, falta de impartición de justicia e impunidad. Además, están también el Real Instituto Elcano y otras fundaciones internacionales que son muy importantes para visibilizar las agendas de la academia y sociedad civil. En su conjunto, forman los eslabones de apoyo en las que se pueden recargar las OSC.

A su vez, se deben de incluir a Estados y organizaciones internacionales. Distintos países cuentan con fondos para apoyo internacional con las que financian diversas organizaciones nacionales, programas académicos y de la sociedad civil. Ejemplo de esto es USAID, como agencia de gobierno de Estados Unidos. Sin el financiamiento de este tipo de instituciones, diversas OSC en América Latina no podrían subsistir frente al embate de Estados, a través del recorte de financiamiento. Además, se encuentran también organismos como ECOSOC que ha establecido diálogos con diversas OSC, cuidando los ámbitos de competencia y restricciones legales e internacionales. A continuación se presenta un análisis FODA de los actores sociales de gobernanza.

**Tabla 2. Análisis FODA (fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas) de actores involucrados en la gobernanza anticorrupción**

Actor	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imagen positiva frente al poder público</li> <li>Incidir en la agenda pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización</li> <li>Financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento privado</li> <li>Financiamiento internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones legales</li> <li>Uso político</li> </ul>
Academia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestigio intelectual</li> <li>Autonomía</li> <li>Recursos propios</li> <li>Incidir en la agenda pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento a la investigación</li> <li>Docencia vs. Investigación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puente entre sectores</li> <li>Financiamiento privado</li> <li>Financiamiento internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politización de agendas</li> </ul>
Prensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agenda <i>setting</i></li> <li>Imagen de independencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento</li> <li>Infodemia y <i>fake news</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puente entre sectores</li> <li>Financiamiento privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Violencia contra la prensa</li> <li>Acciones legales contra la libertad de expresión</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Además del análisis FODA, es importante ser conscientes y saber cuáles son las acciones de impacto de actores sociales de la gobernanza contra la corrupción e impunidad, así como los problemas estructurales de la participación de estos mismos actores.

**Tabla 3. Acciones de impacto y problemas estructurales de los actores en la red de gobernanza contra la corrupción**

Actores	Acciones de impacto	Problemas estructurales
<b>Sociedad Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manifestaciones y expresiones públicas contra casos de corrupción</li> </ul>	
<b>Academia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cabildeo de reformas legislativas</li> <li>Investigaciones sobre mejores prácticas anticorrupción</li> <li>Diagnóstico y evaluación de políticas públicas</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación académica de futuros actores sociales, académicos y servidores públicos</li> </ul>	<b>Sociales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación social dentro de las organizaciones</li> </ul> <b>Económicos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomía financiera</li> </ul>
<b>Prensa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Periodismo de investigación</li> <li>Denuncia pública</li> <li>Mantener interés de estos temas en la agenda pública</li> </ul>	<b>Políticos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cooptación y uso político</li> <li>Amenazas legales</li> </ul>
<b>Think Tanks y fundaciones internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo para el funcionamiento de las OSC</li> <li>Financiamiento de investigaciones de OSC y TT</li> <li>Premios a periodismo de investigación</li> <li>Divulgación de mejores prácticas, investigaciones, etc.</li> </ul>	<b>Seguridad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Violencia por parte de actores públicos, privados y criminales</li> </ul>
<b>Sector empresarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cabildeo de reformas legislativas</li> <li>Denuncias públicas</li> <li>Financiamiento de organizaciones sociales, <i>Think Tanks</i> y estudios académicos</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, las acciones de impacto varían dependiendo de que enfoque se tome. Las estrategias, por ejemplo, de la sociedad civil se caracterizan por ser disruptivas físicamente, mientras que el periodismo de investigación tiene efectos usualmente en factores como la opinión pública. Es indispensable que cuando se estén delineando las diferentes estrategias, se consideren los problemas estructurales que pueden llegar a presentarse. Esto va a ocasionar que se esté preparado ante las contingencias que puedan surgir y superarlos para seguir plantándose como uno de los factores principales para combatir la corrupción e impunidad.

## Conclusión

La corrupción e impunidad son problemas que aquejan a la sociedad mexicana directamente, pero también al ámbito político, económico y al final, a la calidad de la democracia. Entre sí, son fenómenos que se alimentan uno al otro, y que se potencializan por una sociedad altamente desigual y diversa. Es imperante que estos dos fenómenos se establezcan como un riesgo a la Seguridad Nacional para que todos los sectores de la población contribuyan al diseño de estrategias que respondan puntualmente a ambos. Esto trae consigo una capa de complejidad que puede ser difícil de superar, pero debido al tamaño del problema, es necesario que las estrategias de política pública respondan de manera holística tanto a la corrupción como a la impunidad.

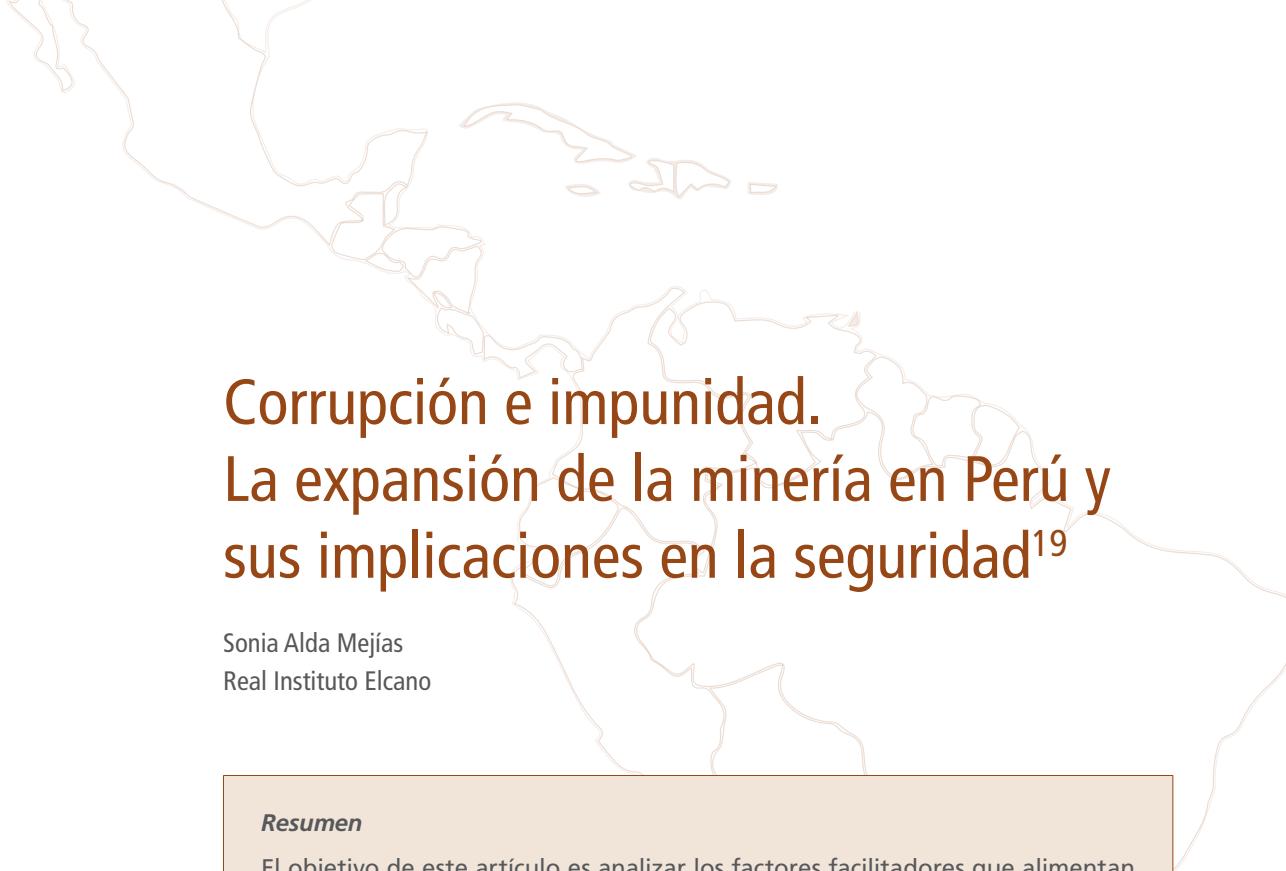
Los escenarios de riesgo en materia de corrupción se dividen en tres: políticos, sociales y económicos. En el caso de los políticos, el involucramiento de altos funcionarios públicos contribuye a un desgaste de una democracia ya afectada por la debilidad de las instituciones en materia de impartición de justicia y seguridad. Los riesgos sociales son consecuencia de los políticos, pues actos de corrupción en instancias que buscan combatir la desigualdad mexicana, son las que han sido malversadas para el beneficio de pocos, incrementando esta brecha de desigualdad ya de por sí muy grande. Finalmente, los riesgos económicos se ven reflejados en una disminución de la inversión extranjera y crea un hueco en las finanzas públicas.

En México es necesario un fortalecimiento rotundo de las instituciones encargadas de la impartición de justicia y seguridad. En particular, incrementar las capacidades (operativas y logísticas) de instituciones como la Fiscalía General de la República, UIF y de la Auditoría Superior de la República, puede ser una de las respuestas de mayor efectividad, pues se estaría persiguiendo directamente a la corrupción, pero también a delitos relacionados como el lavado de dinero. Dentro de estas estrategias, se debe de incrementar la importancia del rol de la sociedad civil, academia y prensa en la denuncia contra la corrupción e impunidad. De esta manera, las estrategias que emanen desde 'abajo' se verán complementadas con acciones institucionales. Sólo así se podrán generar redes de respuesta a los problemas que contribuyen a un desgaste de la sociedad mexicana en todos sus niveles.

El combate a la corrupción e impunidad en México se han postrado por su importancia en los últimos años. Sin embargo, las acciones que se han implementado han fallado en su eficacia. Lo anterior responde a diversos factores, sin embargo, uno de los más importantes es que no se les ha observado como un problema de Seguridad Nacional. Entenderlos de esta manera lograría que se reconozcan como un riesgo que necesita una inmediata respuesta, pues de no hacerlo, sus efectos negativos no sólo se multiplican en consecuencias, sino en temporalidad. Reconocer los riesgos asociados a estos dos fenómenos es el primer paso para continuar con una lucha efectiva, que considere que los más afectados son las personas que ya se encuentran en una situación desfavorecida. Sólo así se podrá combatir de fondo a la corrupción e impunidad.

Por otro lado, la sociedad civil en México ha tenido impacto marginal en la lucha para contener y reducir la corrupción y la impunidad. Si sumamos estas dos variables, falta de interés real del Estado mexicano para combatir estos dos problemas y una sociedad civil desarticulada para exigir resultados en la materia vemos como el país se encuentra atrapado en el ciclo de corrupción e impunidad.





# Corrupción e impunidad. La expansión de la minería en Perú y sus implicaciones en la seguridad<sup>19</sup>

Sonia Alda Mejías  
Real Instituto Elcano

## **Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar los factores facilitadores que alimentan una actividad minera ilegal imparable, así como los abusos y actos ilegales cometidos por la minería legal, puesto que desde ambos ámbitos se alimenta amenazas a la seguridad nacional. Los factores contemplados, están aplicados bajo una visión multicausal, pero se otorga particular importancia a indicadores de buen gobierno, imperio de la ley e impunidad, para explicar la capacidad expansiva de ambos tipos de minería y cómo alimentan las amenazas mencionadas.

## **Introducción**

Perú es una potencia minera, sus principales recursos son oro, plata, cobre, zinc .... De los 25 departamentos que componen el país, 21 son mineros. Esta actividad es una fuente de ingresos trascendental, como recurso exportable y como fuente de empleo, tanto directo, como indirecta e igualmente tanto formal, como informal.

---

<sup>19</sup> En este paper ha sido esencial la contribución de Marina Saguar, estudiante en prácticas de la Pontificia Universidad de Comillas, en el Real Instituto Elcano. Sus labores han sido la búsqueda, recopilación y sistematización de los datos de fuentes primarias y secundarias, así como la elaboración de mapas.

Sin embargo, además de ser fuente principal de ingresos ha llegado a convertirse en una amenaza a la seguridad. Contemplando las amenazas reconocidas por el estado peruano la minería alimenta tres de ellas, el daño medioambiental, el crimen organizado y la conflictividad social. La responsabilidad de este problema es de la minería ilegal. Los yacimientos ilegales han copado la mitad oriental del país, donde se ubica la región amazónica del país y las principales áreas protegidas. También en el Sur y en menor medida en el occidente, a lo largo de la costa del Pacífico, aunque que en esta área en menor medida y con menos intensidad.

No obstante, la minería legal también alimenta estas amenazas, aunque en menor medida, no dejan de ser responsables de parte de la conflictividad social, ser cobertura para el crimen organizado y dañar el medio ambiente. Esta minería se localizaría en la franja occidental del país y también en el Sur.

El objetivo de este artículo es analizar los factores facilitadores que alimentan una actividad minera ilegal imparable, así como los abusos y actos ilegales cometidos por la minería legal, puesto que desde ambos ámbitos se alimenta amenazas a la seguridad nacional. Los factores contemplados, están aplicados bajo una visión multicausal, pero se otorga particular importancia a indicadores de buen gobierno, imperio de la ley e impunidad, para explicar la capacidad expansiva de ambos tipos de minería y cómo alimentan las amenazas mencionadas.

## **Buen gobierno, instrumento imprescindible para la seguridad**

Por minería ilegal consiste en la explotación de minerales (principalmente oro) sin control ni regulación social y ambiental de parte del Estado peruano. La minería legal, por el contrario, se desarrolla cumpliendo con todos los requisitos y permisos establecidos en la Ley de Minería. Tiene concesión minera o contrato de cesión o explotación, permiso de uso del terreno superficial, estudio de impacto ambiental, licencia de uso de agua, licencia social y autorización de inicio o reinicio de operación minera (Proética, 2019).

Sin embargo, cuando el buen gobierno es débil, la frontera entre los actores legales e ilegales no es tan evidente, ya que tampoco lo es la línea que separa ambos espacios. Cuando la corrupción es sistémica se practica en el mundo formal e informal y en el mundo legal e ilegal, en el público y en el privado. Este es el escenario idóneo para entender el desarrollo sin control de la minería ilegal y los privilegios, exenciones y actuaciones de la minería legal que ha contribuido al aumento de la conflictividad

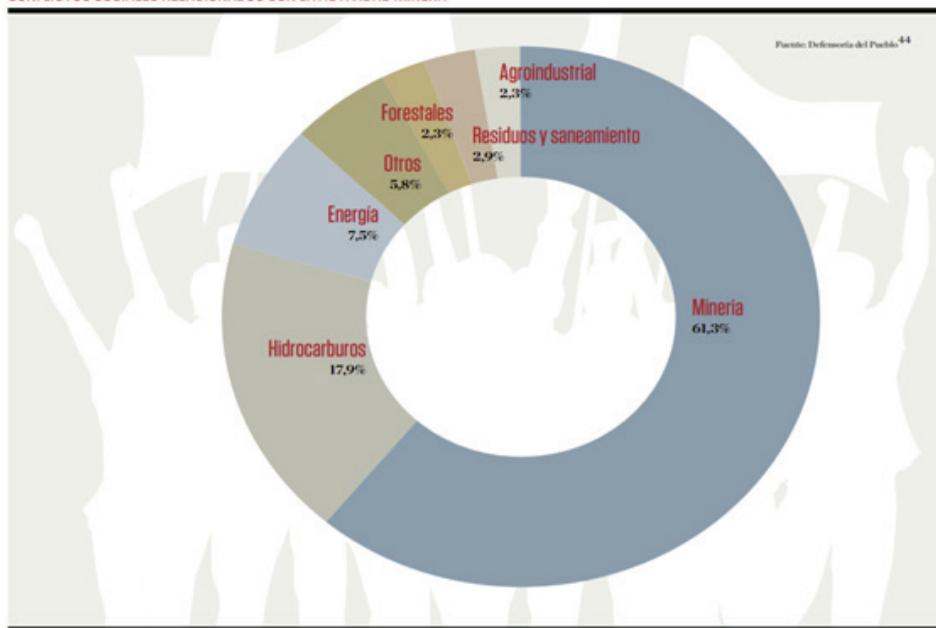
social, a la contaminación medioambiental y al desarrollo del crimen organizado y en última instancia al incremento de la inseguridad. La corrupción es determinante para el crecimiento de la minería ilegal y de posibles irregularidades por la ilegal, ya que es posible contar con la complicidad de las autoridades

De manera que las amenazas a la seguridad se alimentan desde el espacio legal e ilegal y el control en relación con su poder y dimensiones acaba por desbordar al estado. Teniendo muy presente que los altos niveles de corrupción contribuyen de manera determinante a que los representantes del estado, en todos los niveles de la administración sean cómplices tanto de iniciativas ilegales de ambas minorías la legal e ilegal.

El entorno más propicio para explicar el desarrollo de las amenazas no necesariamente es el más pobre o el más marginal, sino donde el buen gobierno no ha alcanzado la solidez necesaria. En efecto la pobreza y la desigualdad pueden explicar el origen de la minería ilegal o ciertos abusos de las mineras legales hacia sus trabajadores. Sin embargo, cuando la minería ilegal, organizada por el crimen organizado, está presente en 21 de los 25 departamentos del país y las concesiones de licencias a mineras crecen exponencialmente y una vez instaladas contribuyen a la contaminación ambiental y o al daño medioambiental.

En términos de seguridad, el buen gobierno no es tan importante como objetivo, sino como medio. El estado de derecho, como fin último, no podrá lograrse si no se realiza mediante el estricto cumplimiento de los mecanismos establecidos para restringir la corrupción y la impunidad, el medio. El principal medio es el imperio de la ley, ya que a mayor fortalecimiento menor corrupción e impunidad, restringiendo el campo abonado para el desarrollo de las amenazas a la seguridad. En el caso de la minería, mediante la restricción a la corrupción y la impunidad sería posible limitar y controlar el desarrollo del crimen organizado, de la conflictividad social y del daño ambiental, que provoca la minería ilegal y las acciones ilegales de la minería legal.

CONFLICTOS SOCIALES RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD MINERA



Fuente: Defensoría del Pueblo. (2019). Informe Anual.

Elaboración: Proética. (2019)

El imperio de la ley significa la aplicación de la norma de manera universal, sin excepciones, imparcial y efectiva. Con ello, las posibilidades de negociar el cumplimiento de la norma, por determinadas personas, empresas (legales y/o ilegales), para quedar eximido del cumplimiento de la ley reducirá los espacios para la corrupción y la impunidad, puesto que no cabe excepciones ante la norma, a cambio de dinero y/o de poder y/o nexos personales. Cuando eso ocurre hay muchas menos posibilidades de sobornar a funcionarios para cometer actividades ilegales impunemente, sin castigo (Villoria, 2010) y en consecuencia es posible limitar la expansión de las actividades delictivas. En sentido inverso, cuando el imperio de la

ley es débil, en el caso que nos ocupa, la expansión de la minería ilegal<sup>20</sup> y el número de acciones ilegales de la minería legal pueden darse en mayor medida.<sup>21</sup> Todas estas correlaciones son evidentes en el caso peruano, donde la debilidad del imperio de la ley explica los altos niveles de corrupción y de impunidad que se extienden por todo el territorio nacional.

En efecto, todos los informes sobre los riesgos de corrupción en la concesión de licencias y contratos del sector minero, en Perú, es alto o muy alto (Monge, 2009, Transparency International, 2017, Research BBVA, 2017, Proetica, 2019) y como se ha dicho la extensión de la minería ilegal se ha extendido por todo el país, tratándose de explotaciones que, por sus dramáticos efectos ambientales, son difíciles de disimular.

## Corrupción, impunidad y minería

A través del proyecto Perú 2021: Amenazas y factores de buen gobierno y desarrollo (<https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>), en la página web de amenazas y seguridad (<https://www.amenazasyseguridad.com/>), contempla el buen gobierno, junto con factores de desarrollo, para explicar el desarrollo de las amenazas a la seguridad en el país.

---

20 Algunos casos denunciados en la prensa sobre corrupción, Amazonas, corrupción gobierno regional <http://vigilanteamazonico.pe/2020/11/11/organizaciones-indigenas-denuncian-corrupcion-en-el-gobierno-regional-de-amazonas/>

Madre de Dios, corrupción policía y cargos locales, <https://es.mongabay.com/2020/09/los-hostiles-de-la-amazonia-mineria-illegal/>; corrupción controladores y fiscalía regional, <https://larepublica.pe/sociedad/2019/12/26/mineria-illegal-madre-de-dios-la-pampa-una-lucha-contra-actividad-que-tiene-ya-10-meses-selva/?ref=lre>

Puno y Madre de Dios, candidatos 2016 implicados en minería ilegal, <https://elcomercio.pe/peru/candidatos-vinculados-mineria-illegal-puno-madre-dios-272575-noticia/>

Sospechas en autoridad presidencial <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/13/11/2020/mas-organizaciones-se-suman-al-rechazo-de-gobierno-de-merino-de-lama>

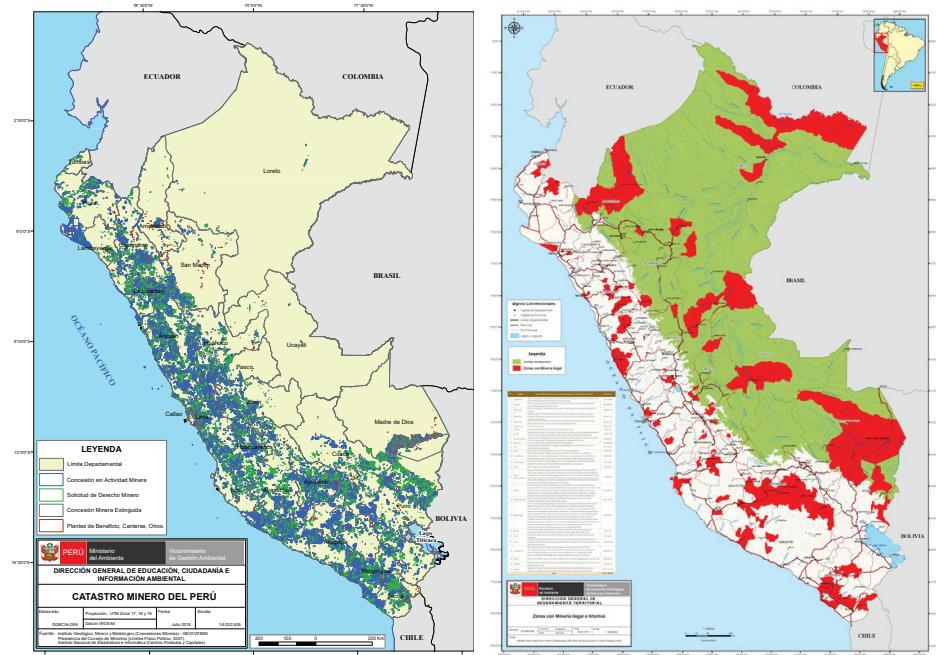
21 Actividades empresariales cuestionables de la mega-corporación minera suiza Glencore y bancos alemanes, [https://www.misereor.org/fileadmin/user\\_upload\\_misereororg/publication/es/estudio-glencore-y-bancos-alemanes-misereor.pdf](https://www.misereor.org/fileadmin/user_upload_misereororg/publication/es/estudio-glencore-y-bancos-alemanes-misereor.pdf); Informe del mercenarismo de la Policía Nacional al servicio de las empresas mineras. <http://derechoshumanos.pe/2013/12/informe-revela-mercenarismo-de-la-policia-nacional-al-servicio-de-empresas-mineras/> Empresa Discovery Petroleum con PetroPerú, (Monge, 2009)

Empresa minera Sulliden y el expresidente Alan García, <https://www.rcrperu.com/revelan-presunta-presion-de-alan-garcia-a-favor-de-minera/>

La empresa Newmont: Montesinos y Yanacocha, <https://www.nytimes.com/2005/10/25/world/americas/tangled-strands-in-fight-over-peru-gold-mine.html>

Se ha recurrido a este proyecto para constatar la principal hipótesis de este trabajo: Los datos de buen gobierno son esenciales para entender el crecimiento descontrolado de la minería ilegal y el crecimiento de las acciones ilegales de la minería legal y con ello el desarrollo de las amenazas a la seguridad reconocidas por el estado peruano, como el crimen organizado, la conflictividad social y el daño medio ambiental. Los siguientes mapas permiten poner de manifiesto la localización de la minería ilegal y legal. A la izquierda y a la derecha, respectivamente:

### Mapa 1. Minería legal e ilegal



Minería legal (puntos azules); Minería ilegal (manchas rojas)

Fuente del mapa 1: Mapa concesiones mineras, <https://sinia.minam.gob.pe/mapas/mapa-concesiones-mineras-julio-2018>.

Fuente del mapa 2: Mapa de yacimientos ilegales 2015, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/02/04/2016/la-mineria-ilegal-en-la-campana>

Como ya se ha dicho la minería legal ocuparía la costa de norte a sur y la ilegal se encontraría, también localizada, en una franja de norte a sur, pero en el extremo oriental del país. De esta manera, la ubicación espacial podría ser una primera diferencia para iniciar el análisis.

Sin embargo, esto sólo ocurre hasta cierto punto, ambos tipos de minería convergen en el sur del país, mapa 2.

## Mapa 2. Distintos tipos de minería en Perú



## Área azul: minería legal

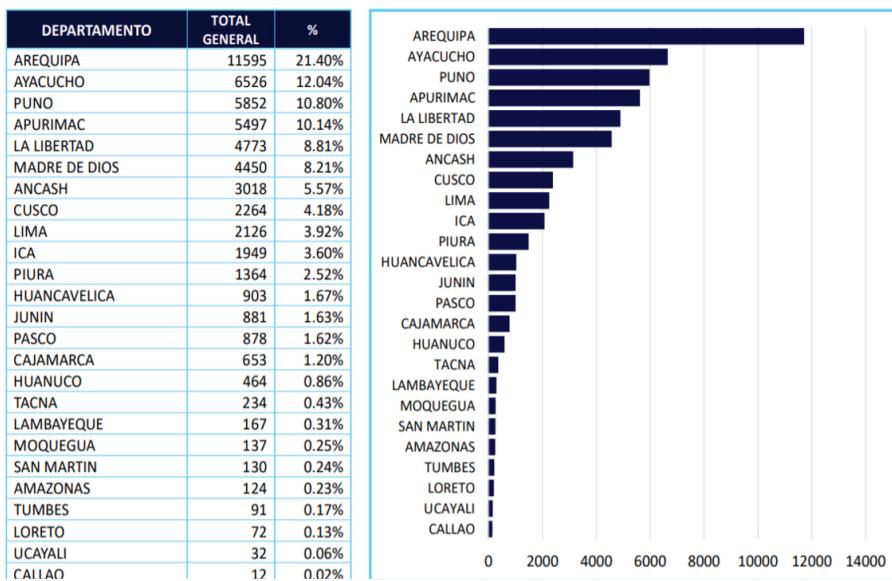
Área azul: minería legal

Área amarilla: minería ilegal

Elaboración: Marina Saguar

El Sur es un centro neurálgico de la minería puesto que es donde se acumulan el mayor número de licencias otorgadas por el estado y donde se ubica también la minería ilegal.

Gráfico 1. Inscripciones vigentes en el REINFO al 01 de Enero 2020



Fuente: Ministerio de Energía y Minas. [https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Archivos\\_dgfm/REINFO/Presentacion%20Reglamento%20de%20la%20Ley%2031007.pdf](https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Archivos_dgfm/REINFO/Presentacion%20Reglamento%20de%20la%20Ley%2031007.pdf)

En efecto Arequipa, Ayacucho, Puno, Apurímac, Cusco, en el sur, y Madre de Dios, sur- este, están sometidas a la doble explotación de la minería legal e ilegal. Como se aprecia en el gráfico 1 es donde se concentra el mayor número de yacimientos de minería legal. Esta última ha crecido extraordinariamente, a partir del boom minero, 2003-2014.

## Diferencias y similitudes entre los departamentos con mayoría de yacimientos legales e ilegales

Mediante la comparación sistemática de los departamentos mineros a través del mapa de Perú 2021(<https://www.amenazasyseguridad.com/>), se pretende constatar hasta qué punto, en efecto, los indicadores de buen gobierno seleccionados (imperio de la ley, corrupción, impunidad y presencia del estado) influyen en la proliferación de la minería ilegal y de las posibles acciones ilegales de la legal. No obstante, también se han tenido en cuenta los indicadores de desarrollo, estos son esenciales para entender el origen de estas amenazas, pero no son suficientes para entender el desarrollo incontrolado de la minería, cuya clave serían los indicadores de buen gobierno.

### Indicadores de desarrollo

#### *Desarrollo: IDH ajustado por desigualdad y formalidad económica*

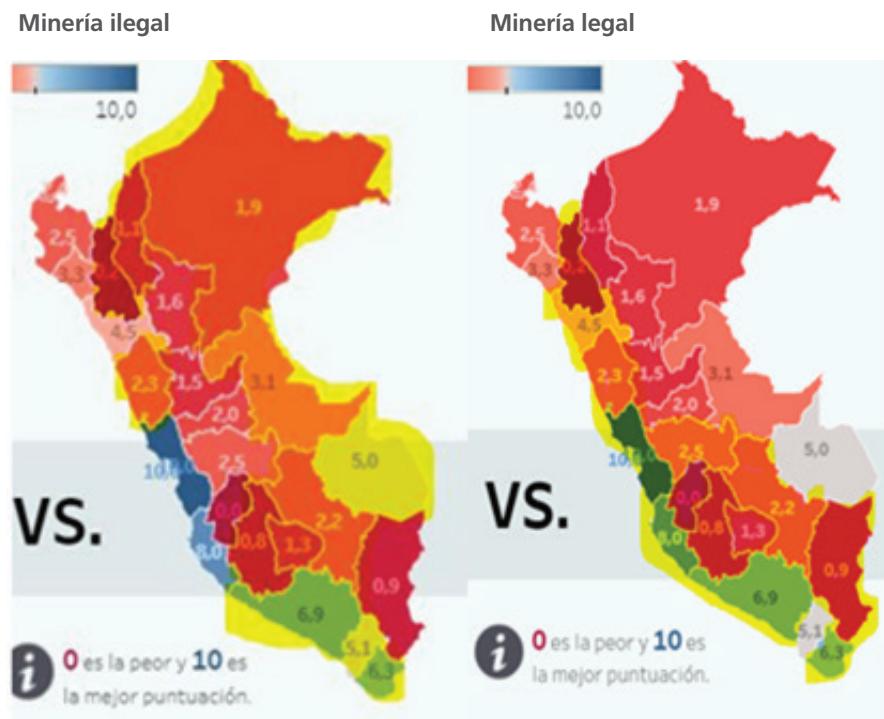
Los números en los departamentos que indican los mapas siguientes están dentro de una puntuación de 0 a 10. Diez es el mejor, en relación con la situación nacional, aunque no significa que sea ideal. En efecto la referencia del mapa no indica la mejor situación y la peor, pero no nos dice que significa ser la mejor, en relación con la situación ideal. De ahí que el nivel de informalidad de la economía peruana nos puede proporcionar una referencia en este sentido, también válido para el IDH, ajustado por desigualdad, ya que estos datos presentan una marcada correlación.

Los ejemplos de las mejores posiciones son muy significativos. Lima es el segundo departamento con menos informalidad, sin embargo, acumulando un 73,7%. De los 25 departamentos, cinco regiones tienen una tasa inferior al 80 %, pero la más baja es la de Arequipa con un 72,6%<sup>22</sup> (Informe Cámara del Comercio, 2019). Este dato revela que la situación de los mejores no es necesariamente la ideal.

---

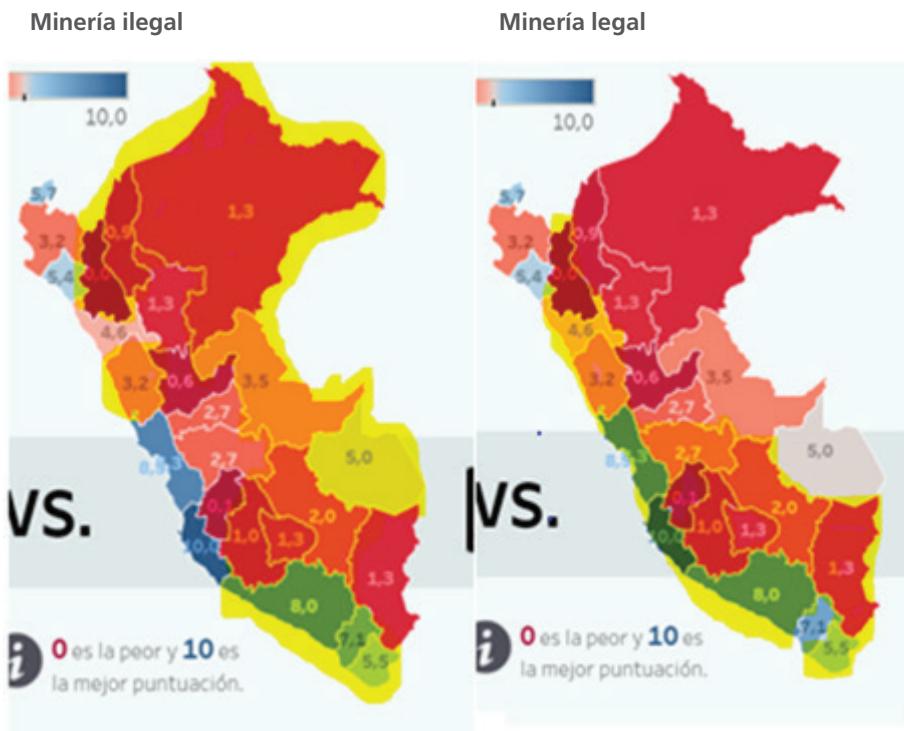
<sup>22</sup> Informe Cámara del Comercio de Lima, [https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879\\_1/informe%20economico.pdf](https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879_1/informe%20economico.pdf). Cinco regiones tienen una tasa de informalidad menor al 80%, éstas son Arequipa (72,6%), Lima (73,7%), Tacna (77,4%), Madre de Dios (77,4%) y Moquegua (78,9%). Son 17 regiones las que tienen una informalidad entre 80% y 89,9%. Y en dos regiones, Tumbes y Huancavelica, dicho porcentaje asciende a 90,3% y 90,1%, respectivamente

Mapa 3. Índice de formalidad económica



Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

Mapa 4. Índice de desarrollo humano (IDH)



Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

Los mapas 3 y 4 evidencian las diferencias y coincidencias entre los departamentos con minería legal, ilegal y con los dos tipos de minería. Los departamentos mineros legales, de la costa, en general, tienen mejor bienestar y menos desigualdad. Siguiendo la visión tradicional, la asociación entre factores económicos y seguridad, explicaría que la minería legal, en coherencia con mayor desarrollo y mayor seguridad, se localizasen en estos departamentos. A su vez, esta actividad contribuyera a ambos indicadores.

#### *Sin embargo, hay varias observaciones:*

1. Esta relación no siempre se cumple. De hecho, sólo hay dos departamentos que tengan únicamente minería legal que presenten mejor situación en el IDH (Lima e Ica) y en formalidad. El otro, Áncash, solo tiene minería legal y no llega al 5.

**2.**En cuanto al resto de los departamentos, tienen minería legal e ilegal.

Ciertamente sólo los que tienen minería ilegal tienen, la mayoría índices de desarrollo muy bajos, pero los índices de desarrollo también son muy bajos, en el sur, donde además de ilegal hay legal y desde antes de la ilegal.

En definitiva, no parece que haya una relación entre departamentos de minería ilegal, con menos desarrollo, más desigualdad y más informalidad. Se trata más de un problema generalizado de bajos índices de desarrollo, alta desigualdad e informalidad.

## Indicadores de buen gobierno

En este caso se analizarán los indicadores considerados de buen gobierno, con el fin de comprobar la correlación entre estos indicadores y los departamentos con minería legal, ilegal o con ambas. La constatación de la correlación entre los indicadores de buen gobierno y, todos ellos, con valores bajos permitiría poner de manifiesto la existencia de un campo abonado en el país para explicar, no tanto la actividad minera legal o ilegal, sino el crecimiento descontrolado de la ilegal y los abusos de poder de las grandes empresas mineras.

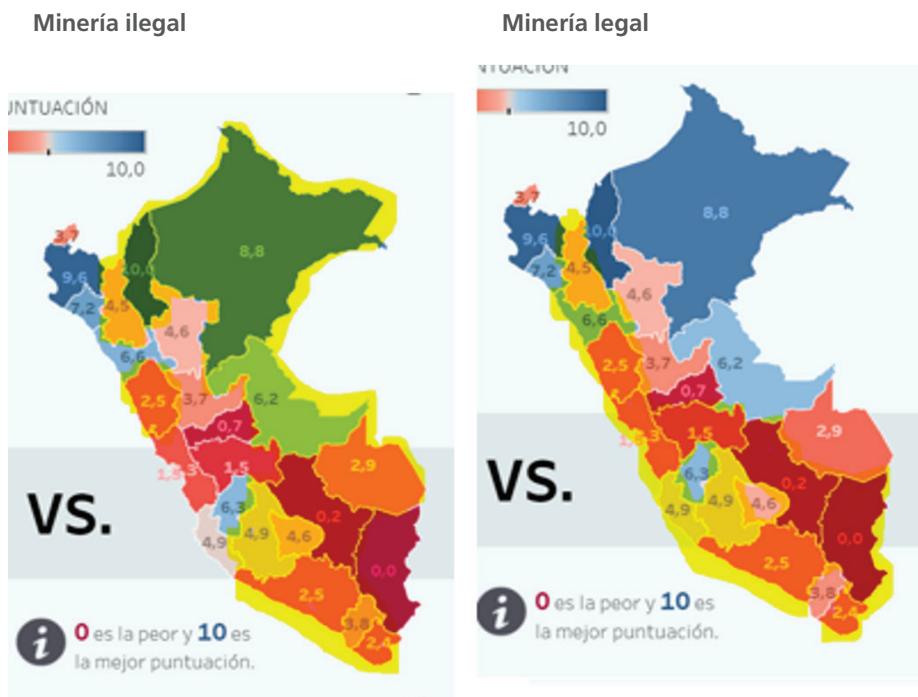
## Imperio de la ley

Los indicadores del imperio de la ley son generalmente bajos, de nuevo indistintamente, tanto en departamentos con minería legal, ilegal y con ambas. Salvo casos excepcionales ninguno llega a 5.<sup>23</sup>

---

23 Llaman extraordinariamente la atención los altos valores que presentan Amazonas y Loreto. Departamentos de minería ilegal, marginales y poco poblados. No disponemos en este momento de una explicación, pero de acuerdo con las características que presentan cabría esperar que fueran lugares con bajo índice de imperio de la ley.

Mapa 5. Imperio de la ley

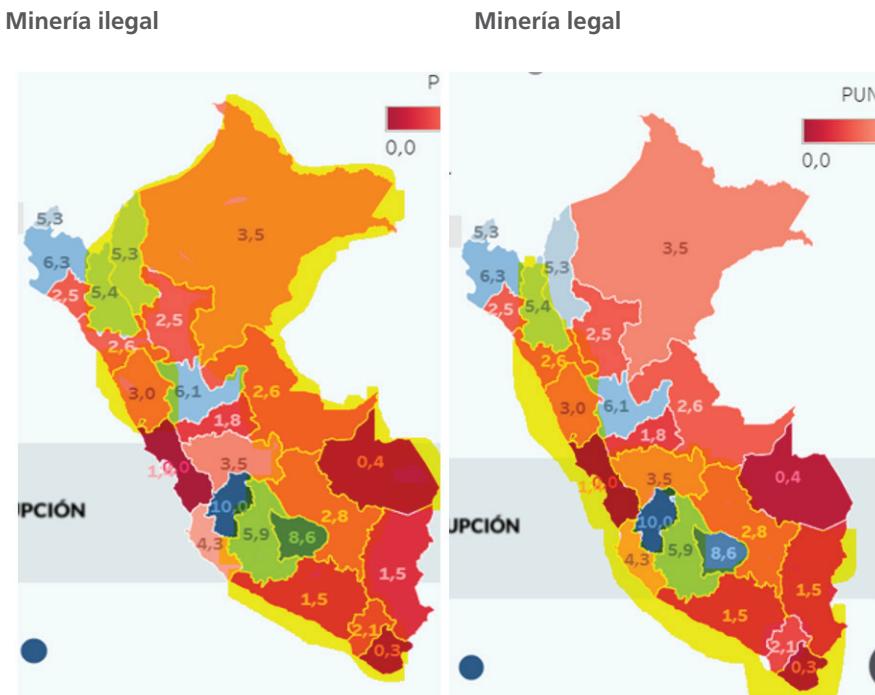


Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

## Corrupción

Los bajos niveles de todos los departamentos son suficientes para favorecer altos índices de corrupción, que se extienden igualmente por todo el mapa, sin posibilidad de distinguir entre minería formal, informal o con ambas actividades.

## Mapa 6. Corrupción



Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

De acuerdo con la hipótesis señalada, se confirma la correlación entre imperio de la ley y corrupción, de manera general. Hay departamentos donde los valores del imperio de la ley y de la corrupción, no son solo positivos o negativos, en ambos casos, sino que presentan valores similares. No obstante, en general se puede contemplar que los valores del imperio de la ley se generalmente encuentran en torno a 3-4 o 4,5 que los de corrupción son aún inferiores. De nuevo, como hasta el momento, no es posible diferenciar entre departamentos con minería legal, ilegal y con ambas, pues en todos, la corrupción es alta. Cabría destacar el sur, donde también en este caso, hay homogeneidad y coincidencia, la corrupción en todos ellos es muy alta.

## Impunidad

Los datos también confirman la cadena secuencial planteada entre imperio de la ley, corrupción e impunidad. Los altos niveles de corrupción son el campo abonado para la impunidad y el mapa 7, así lo pone de manifiesto. Hay una estrecha correlación entre ambos indicadores.<sup>24</sup> En efecto, sólo la complicidad de las autoridades puede explicar, no tanto que haya minería ilegal, sino que se haya expandido por todo el país de manera incontrolada. Y por el mismo motivo se pueden explicar los abusos permanentes y denuncias, que quedan sin resolver, de la población hacia algunas grandes empresas mineras.

Mapa 7. Corrupción



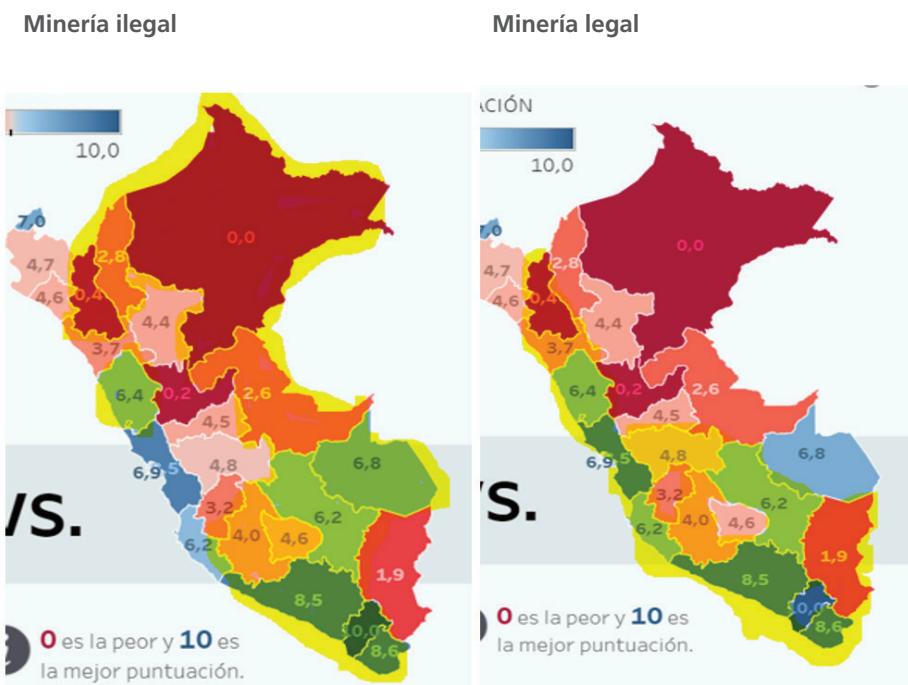
Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

24. De nuevo, como en el caso del imperio de la ley, el departamento de Ucayali y de Loreto se encuentran entre los mejores datos del país. En realidad, guardaría sentido por la correlación de la impunidad con el imperio de la ley, pero la corrupción es demasiado alta, para entender los valores proporcionados por imperio de la ley e impunidad en estos departamentos.

## Presencia del Estado

Un factor esencial para asegurar el buen gobierno es la presencia de representantes del estado. El cuerpo de funcionarios garantiza la aplicación universal y, sin excepciones, de la norma o de las penas. De hecho, en los últimos años, para explicar el desarrollo de amenazas a la seguridad, se considera que la falta de representación estatal es un factor muy relevante, por ser áreas que escapan al control del estado y carecer de presencia estatal.

Mapa 8. Presencia del Estado



Fuente <https://www.amenazasyseguridad.com/proyectos/peru-2021/>

Este es uno de los indicadores que cuentan con mejores valores,<sup>25</sup> a distancia del resto, incluido el sur minero<sup>26</sup> que, sin excepción, en todos los indicadores, presenta los peores datos invariablemente.

Con las observaciones realizadas, no significa que la mejora generalizada de los valores de presencia del estado, en la mayoría de los departamentos, sean los suficientes. Ni siquiera donde se alcance el 10, significa que se alcance la representación óptima. En términos generales, la representación del estado es insuficiente, en todo el país, pero lo que parece evidente es que, en cualquier caso, la existente no contribuye a controlar la expansión de la minería, ni las actuaciones ilegales.

## Reflexión acerca de los datos

Hay una constante que se obtiene del análisis de los datos de desarrollo y de gobierno, en términos generales, no puede diferenciarse particularidades comunes que comparten los departamentos que sólo tienen minería ilegal de los que tienen legal. Con respecto al Sur y sur ete (Madre de Dios) se concentra el mayor número de departamentos que tienen los peores valores en sus indicadores tanto de buen gobierno, como de desarrollo. Muy particularmente los de interior, ya que los departamentos sureños de la costa (Ica, Arequipa, Moquehua y Tacna) comparten mejores valores en desarrollo.

Bajo esta situación cabe una posible interpretación, donde adquieren particular importancia los indicadores de buen gobierno. En efecto no hay nada particular que distinga y agrupe a los departamentos con minería legal de los que tienen ilegal o ambos. Esto se debe a que el problema no son las diferencias, sino los puntos en común, la corrupción y la impunidad derivada de la debilidad de imperio de la ley. Ambos indicadores se dan en todo el país y van a potenciar cualquier actividad ilegal, ya sea la expansión de los cultivos de coca, de la tala o de la minería, dependiendo de los recursos que posea cada área.

Los indicadores de desarrollo observados pueden encontrarse en el origen de la minería ilegal, sin embargo sus niveles de expansión, por todo el país, solo pueden

---

25 Los casos con menos presencia estatal son Loreto y Cajamarca, castigados por minería ilegal y por ambas, con un 0,0 y 0,4, lo que estaría poniendo de manifiesto que los servicios y la representación estatal son exiguos o prácticamente inexistentes en estos departamentos.

26 La excepción es Puno que también presenta datos muy negativos en todas los indicadores, incluido este.

explicarse por la corrupción y la impunidad. Este es un factor imprescindible, sin negar otros, para entender este desmesurado desarrollo. Cabe insistir que la minería ilegal existe en 21 de los 25 departamentos peruanos.

La corrupción y la impunidad tambien permiten explicar el crecimiento acelerado de las concesiones legales. El riesgo de corrupción, existe en el mismo marco legal regulatorio establecido para otorgar permisos, licencias mineras y negociación de contratos. En este marco se observa alta discrecionalidad en los funcionarios, falta de rendición de cuentas y transparencia. Así como la exclusión de las comunidades afectadas por las explotaciones, sin contemplar su posición (Proética, 2019). Esto resta mas transparencia al proceso y ademas acaba generando protestas y conflictividad social. Una vez logradas las concesiones, sigue existiendo riesgos de lograr tratos de favor y beneficios en infraestructuras que los pueblos y comunidades no tienen. Las denuncias de contaminación ambiental, o la falta de promesas cumplidas que repiten con insistencia las protestas de los pueblos afectados por actuaciones irregulares o ilegales, ponen de manifiesto la impunidad de la que pueden gozar estas empresas. No se trata de criminalizar a las mineras legales, sino de señalar que tienen el mejor escenario posible para cometer abusos y privilegios, gracias a la corrupción dominante.

Este recurso generalizado a la corrupción, y la consecuente impunidad, por parte de todos los actores legales e ilegales, empresas, organizaciones criminales, ciudadanos y gobiernos obliga a asumir la corrupción como un factor trascendental en la seguridad. Prueba del recurso generalizado a la corrupción es el desorbitado volumen de la economía informal. Los porcentajes señalados, no hacen posible explicarlos únicamente por factores estrictamente económicos, sino por la fortaleza, en este caso debilidad del buen gobierno.

Tal y como ilustra la realidad peruana, atajar la corrupción y la impunidad es esencial para, cuanto menos, controlar y reducir la minería ilegal y los abusos de la minería legal y con ello la fuerza del crimen organizado, los altos niveles de conflictividad social y el daño medio ambiental.

De acuerdo con este diagnóstico, toma absoluta trascendencia incorporar, en las políticas públicas de seguridad, la lucha contra la corrupción y la impunidad, a través de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. De lo contrario, todos los esfuerzos que se realicen en materia de seguridad para controlar el crecimiento de las amenazas necesariamente fracasaran. Los efectos de políticas que contemplen

esta cuestión trascienden la seguridad, y alcanzan también al desarrollo y la gobernabilidad, a través de diferentes vías, desde el buen gobierno que alcanza a todos los ámbitos y a su vez, de la interrelación existente entre seguridad, desarrollo y seguridad.

## Referencias

- Informe Cámara del Comercio. (2019). El 75% de unidades productivas son informales. [https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879\\_1/informe%20economico.pdf](https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879_1/informe%20economico.pdf)
- Monge, C., Viale, C. Claudia y Portocarrero. (2009) L. La lucha contra la corrupción en el sector extractivo. Análisis económico y social, COYUNTURA MARZO – ABRIL, Año 5 número 23. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47434/monge.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Proética. (2019). Riesgos de corrupción en el sector minero: Informe Perú. Un análisis de vulnerabilidades y riesgos de corrupción en el otorgamiento de licencias, permisos y contratos relacionados con el sector minero”, Protética Perú, <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/02/estudio-mineria-proetica.pdf>
- Research BBVA. Peru: Sector Minero. (2017). [https://www.bbvarerearch.com/wp-content/uploads/2017/11/Sector-Minero-en-Peru\\_2017.pdf](https://www.bbvarerearch.com/wp-content/uploads/2017/11/Sector-Minero-en-Peru_2017.pdf)
- Transparency International. (2017). Combating Corruption in Mining Approvals. [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_CombattingCorruptionInMiningApprovals\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_CombattingCorruptionInMiningApprovals_EN.pdf)
- Villoria, M. (2010). Las causas de la corrupción. Temas para el debate, Nº. 183 (feb.)

Alda, Sonia. 2015. La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. (37), 63-88. España, Revista Española De Ciencia Política <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>

Alda, Sonia., Sampó, Carolina. y Rodriguez Gerardo. (coords.) 2020. La seguridad en el marco del Estado de Derecho. Puebla, Editorial UDLAP.

Astorga, Luis. 2016. El Siglo de las Drogas (Nueva Edicion): Del Porfiriato al Nuevo Milenio. Mexico,Penguin Random House Grup.

Estadísticas e Informes. 2021. Gobierno de México. <http://imss.gob.mx/imss-bienestar/estadisticas>

Fundación Paz & Reconciliación (Pares). 2020. Radiografía de la Ominosa Presencia de los Carteles Mexicanos. Colombia, Fundación Pares.

Garay Salamanca, Luis. (Ed.), 2008. La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia (1. ed). Método : Avina : Colombia, Corporación Transparencia por Colombia.

Hellman, Joel S., Jones, Geraint, & Kaufmann, Daniel. 2003. Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition economies 31(4), 751-773. Journal of Comparative Economics, <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.09.006>

Le Clercq, Juan Antonio. 2019. El Complejo de Impunidad. En L. Loeza Reyes & J. A. López Pacheco (Eds.), Derechos humanos y conflictos por la justicia en América Latina (Primera edición). CDMX, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

\_\_\_\_\_ Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo. 2018. Índice Global de Impunidad México 2018 (IGI-MEX 2018) Universidad de las Américas Puebla.

\_\_\_\_\_ Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo. 2020. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI - 2020). Universidad de las Américas Puebla.

Medel, Monica., & Thoumi, Francisco E. 2013. Mexican Drug "Cartels". En The Oxford Handbook of Organized Crime. Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.013>

Organización De Estados Americanos (OEA) 2018, "Misión de visitantes extranjeros, Elecciones federales y locales. Estados Unidos Mexicanos. Informe Final sobre Elección en México, 1 de Julio de 2018" Washington D.C, Organización de los Estados Americanos.

Oxfam. 2014. Working for the few: Political capture and economic inequality. Oxfam International. Oxford, Oxfam House, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en.pdf>

Rice, Susan. E., Patrick, Stewart., Brookings Institution, & Global Economy and Development, 2008. Index of state weakness in the developing world.

Global Economy and Development, D.C, Brookings Institution. [http://www.brookings.edu/reports/2008/~/media/Files/rc/reports/2008/02\\_weak\\_states\\_index/02\\_weak\\_states\\_index.pdf](http://www.brookings.edu/reports/2008/~/media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf)

Unidad de Análisis de Riesgos de Etellekt Consultores, 2018, Sexto Informe de Violencia Política en México, 26 de junio de 2018, CDMX, Etellekt Consultores.

Vázquez, Daniel. 2018. Corrupción y derechos humanos. Peter Lang US. <https://doi.org/10.3726/b11304> Bern, Peter Lang International Academic Publishers.

\_\_\_\_\_, 2019. El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales. Este País. 8 de octubre <https://estepais.com/home-slider/el-impacto-de-la-impunidad-en-los-derechos-economicos-y-sociales/>

\_\_\_\_\_, Daniel,2019. Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos (Primera edición). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México : Fundación Heinrich Böll e.v. ;,CDMX, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



A close-up, slightly blurred photograph of a pair of silver-colored metal handcuffs. The cuffs are open, showing their circular ends and the locking mechanism. The background is a plain, light color.

### Real Instituto Elcano

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)

[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

[info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

Teléfono: + 34 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

