

PAZ Y SEGURIDAD

LA EVOLUCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

Lucía Dammert / Carolina Sampó

Enero de 2025



Desde hace décadas, siguiendo políticas de Estados Unidos, América Latina lucha en contra del narcotráfico. Pero en los últimos años la criminalidad organizada en la región se ha diversificado y ampliado a otros delitos.



Ahora incluye el tráfico de migrantes y la trata de personas, la explotación y el tráfico ilegal de recursos naturales. Y como siempre se relaciona con factores sociales, políticos y económicos.



La transnacionalidad de organizaciones y delitos obliga al desarrollo de estrategias nacionales, regionales y globales; y al cambio de paradigmas para resolver los problemas, con énfasis en lo social, no en lo militar o punitivo.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	5
2	MARCO DE ANÁLISIS	7
3	LA RELEVANCIA DE LAS DROGAS	9
	3.1 Plan Colombia.....	10
	3.2 Iniciativa Mérida.....	11
	3.3 Balance de las iniciativas desarrolladas	12
4	EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN DE OTROS MERCADOS ILEGALES	13
	4.1 Explotación ilegal de recursos naturales no renovables	13
	4.2 Tráfico de migrantes y trata de personas	16
5	DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EFECTIVA EN EL CONTROL DE LOS MERCADOS ILEGALES	18
	5.1 ¿Qué hacer?	18
	REFERENCIAS	21

ABSTRACT

En las últimas décadas, los Estados latinoamericanos han priorizado la lucha contra el narcotráfico, impulsados por la influencia de Estados Unidos. Sin embargo, esta intensa focalización ha conllevado efectos no intencionados, como la consolidación de otros mercados ilícitos que, a menudo, superan en ganancias y presentan menos control gubernamental. La cocaína, producto emblemático de las economías ilegales de la región, es solo un aspecto de un fenómeno más amplio que incluye la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de migrantes y la trata de personas, que impactan gravemente en las

comunidades y su seguridad global. La interseccionalidad entre pobreza, desigualdad y debilidad institucional propicia la expansión de estos mercados ilegales, que amenazan la gobernanza y generan violencia. Es urgente replantear las políticas públicas, abandonando enfoques punitivos y promoviendo estrategias integrales que aborden las raíces sociales, políticas y económicas de estos fenómenos. Esta revisión implica fortalecer la cooperación regional y comunitaria, proteger especialmente a poblaciones vulnerables y enfrentar la corrupción que perpetúa la impunidad.

1

INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años los Estados latinoamericanos, fuertemente influenciados por la política de los Estados Unidos, concentraron sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. Si bien es cierto que este negocio es uno de los más redituables y que, en muchos casos, dinamiza el resto de los mercados ilícitos de la región, en la actualidad existen mercados criminales que generan incluso más ganancias estando expuestos a menores niveles de control gubernamental. Es importante señalar que la cocaína, susceptible de ser producida solamente en nuestra región, es un bien ilícito demandado globalmente, lo que amplía las dimensiones de su mercado. Sin embargo, la focalización extrema en la lucha contra las drogas tiene como consecuencia no intencionada la consolidación de otras economías ilegales que toman ventaja del control limitado y la falta de preocupación por su desarrollo.

En consecuencia, para comprender la dinámica del crimen organizado en la actualidad es fundamental analizar, además del mercado de las drogas, la dimensión alcanzada principalmente por la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. Estos mercados ilegales no solo tienen consecuencias directas en la calidad de vida de las personas, sino que representan también un peligro global. Durante muchos años se sostuvo que el crimen organizado era un delito sin víctimas. Sin embargo, estos mercados demuestran la existencia de víctimas directas, y su crecimiento puede poner en riesgo comunidades enteras. Como veremos más adelante, la explotación ilegal de recursos naturales genera contaminación, afecta al cambio climático, debilita instituciones e incluso pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población.

Consideramos fundamental enfatizar en los desafíos que la presencia de estos mercados ilegales impone a

las estructuras estatales para lograr su efectivo control y prevención. Ampliar el enfoque sobre la problemática criminal permitirá formular políticas públicas serias, basadas en evidencia, que eviten la reproducción de iniciativas pasadas o la adaptación de acciones inicialmente desarrolladas para enfrentar al narcotráfico.

Sin duda, y dada la transnacionalidad de estas cadenas de valor, es indispensable replantear la eficiencia de la cooperación, tanto interagencial dentro de los Estados como entre ellos. Este enfoque tiene como objetivo mejorar la eficiencia de la respuesta en el control y la prevención de los mercados, así como diversificar las capacidades institucionales para responder más integralmente a los retos planteados por el crimen organizado en la actualidad.

Para ello, es necesario plantear políticas públicas que tengan como horizonte diferentes plazos. Primero, a corto plazo, es necesario atacar a los mercados que tienen consecuencias humanas tanto desde la demanda como desde la prevención, para evitar la captación de víctimas en situaciones de vulnerabilidad. La trata de personas, especialmente vinculada con la posterior explotación sexual y laboral de los niños, niñas y mujeres, se alimenta tanto de la creciente demanda de mano de obra en condiciones precarias en diversas industrias como de la diversificación del mercado de la prostitución. Además, la prevención es clave, dado que en muchos países las víctimas de trata o de tráfico son connacionales que desconocen sus derechos y, por ende, quedan atrapados en un círculo vicioso marcado por la violencia.

Segundo, se deben generar programas de concientización sobre estos delitos y sus impactos, incluyendo aquellos los mercados ilegales que explotan recursos naturales no renovables, tanto estatales como comunitarios. Estos

programas deben resaltar el daño que generan y promover la revisión de los marcos institucionales y normativos en muchos de los países de la región.

Finalmente, a más largo plazo, es crucial reforzar las políticas anticorrupción, tanto de funcionarios públicos como del sector privado, y combatir la impunidad a fin de garantizar una mayor eficiencia del sistema judicial a la hora de perseguir, enjuiciar y condenar a quienes se encuentren implicados en estos mercados ilegales en sus múltiples niveles. Esto es prioritario: llegó la hora de impulsar acciones para avanzar de forma efectiva considerando que las reformas institucionales y estructurales se han tratado de implementar hace al menos dos décadas sin resultados evidentes.

Este documento presenta a continuación el marco de análisis que le sirve de base; examina después las políticas más relevantes llevadas a cabo en la región, con un enfoque particular en las dirigidas a combatir el tráfico de drogas. Posteriormente analiza la emergencia y consolidación de mercados ilícitos con graves consecuencias humanas, como el tráfico y la trata de personas, así como la explotación de recursos naturales no renovables. Por último se destacan los desafíos en el desarrollo de políticas públicas efectivas para el control de los mercados ilegales y se presentan recomendaciones para contener de manera más eficiente las actividades ilícitas en nuestra región.

2

MARCO DE ANÁLISIS

El crimen organizado se ha convertido en el problema de seguridad más grave de la región, no solo por los altos niveles de violencia que trae aparejados, posicionando a América Latina como la región sin conflictos bélicos más violenta del mundo, sino también por la aparición de espacios de gobernanza criminal que no hacen más que poner de manifiesto la debilidad de los Estados latinoamericanos.

Entendemos al crimen organizado como una forma particular de llevar a cabo actividades delictivas, más que como un delito en sí mismo. Los delitos cometidos bajo esta modalidad abarcan diversas clases de negocios ilícitos que pueden considerarse manifestaciones del crimen organizado (Sampó, 2017). Según el último reporte del Índice Global sobre Crimen Organizado (GI-TOC, 2023), las principales manifestaciones en América Latina incluyen el tráfico y la trata de personas, la extorsión, el tráfico de armas, el tráfico de drogas (principalmente cocaína y marihuana), la explotación de recursos naturales no renovables (incluyendo delitos relacionados con la flora y la fauna) y los crímenes financieros.

La diversificación de los mercados en los que operan las organizaciones criminales da cuenta de cómo esas estructuras se adaptan a la demanda y a aquello que pueda generar más ganancias económicas, garantizando así su subsistencia. Estas estructuras no solo operan en múltiples mercados ilícitos, como el tráfico de drogas, armas, personas y la explotación de recursos naturales, sino que logran hacer coexistir estos negocios, optimizando cada operación. Lejos de desactivar un mercado para concentrarse en otro, las organizaciones criminales buscan generar sinergias entre distintas actividades ilícitas para maximizar sus beneficios.

A pesar de la diversificación, las organizaciones criminales más importantes de la región continúan concentradas en el tráfico de drogas. Esto se debe no solo a la demanda global, particularmente de la cocaína, sino también a las fuertes ganancias que sigue generando este mercado. Según los últimos datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) (2023b), globalmente existen más de veintitrés millones de consumidores de cocaína y entre 2021 y 2022 la producción de cocaína pura creció 20%, dejando de manifiesto la magnitud del negocio. A pesar de estas cifras, en los últimos años otros mercados han ganado importancia, llevando a algunas organizaciones de la región a alcanzar un grado de especialización notable. Por ejemplo, los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación han ampliado sus actividades hacia la tala y la explotación ilegal de tierras, mientras que el Tren de Aragua se ha enfocado en el tráfico de migrantes, la trata de personas y las extorsiones (GI-TOC, 2024; Sampó y Troncoso, 2024).

Según el think tank Global Financial Integrity (2017), los mercados ilícitos generan anualmente ganancias totales que oscilan entre 1,6 y 2,2 billones de dólares. Por otro lado, el producto bruto interno (PBI) mundial alcanzó en 2023 los 104 billones de dólares, según datos del Banco Mundial (2024). Las falsificaciones son el mercado ilegal que más dinero mueve a nivel global, con un estimado de entre 923 mil millones de dólares y 1,13 billones de dólares, seguidas por el tráfico de drogas, que se estima genera entre 426 mil millones y 652 mil millones de dólares. La tala ilegal de árboles genera ganancias estimadas entre 52 mil millones y 157 mil millones de dólares, seguida por la trata de personas, que produce alrededor de 152 mil millones de dólares. Lejos de estas, la minería ilegal reditúa entre 12 mil millones y 48 mil millones de dólares, la pesca no regulada entre 15,5 mil millones y

36 mil millones de dólares, el comercio ilícito de vida silvestre entre 5 y 23 mil millones de dólares, y el robo de petróleo entre 5,2 mil millones y 11,9 mil millones de dólares. Aunque no existen estimaciones actualizadas, se estima que los números han aumentado considerablemente para todos estos mercados ilícitos.

Sin duda, las condiciones socioeconómicas que enfrenta América Latina generan un alto número de ciudadanos disponibles para integrar las filas de las organizaciones criminales. Esta realidad afecta particularmente a hombres jóvenes, pero también a mujeres en situaciones sumamente vulnerables, lo que las convierte en presas más fáciles para estas organizaciones. La interseccionalidad entre pobreza, clase social y pertenencia a grupos minoritarios (indígenas, afrodescendientes y parte del colectivo LGTBQ+) las hace particularmente susceptibles al reclutamiento por parte de las estructuras criminales.

Esta vulnerabilidad se ve exacerbada además en aquellos contextos donde las organizaciones criminales tienen una fuerte presencia dentro del sistema penitenciario. De hecho, diversas organizaciones de este tipo han surgido y se han consolidado en dicho escenario, como el Primeiro Comando da Capital en Brasil, el Tren de Aragua en Venezuela y las Maras en Centroamérica.

Las políticas tendientes a evitar ataques violentos dentro de las cárceles han generado la proliferación de pabellones pertenecientes a una u otra organización criminal, lo que trae de la mano un proceso de mayor fidelización de los miembros, así como de cooptación de aquellos que han sido detenidos y aún no están condenados. Esta situación pone de presente una de las principales problemáticas que genera el uso indiscriminado de la prisión preventiva, dado que el contagio de prácticas violentas

y la incapacidad real de separación de los internos por nivel de complejidad delictual termina siendo contraproducente para los miles que esperan en la cárcel el desarrollo de sus procesos judiciales.

Evidentemente, los mercados ilegales se nutren para su desarrollo y consolidación de profundas debilidades institucionales. En uno de sus ejes se instala la incapacidad propia de hacer frente a actividades en constante modificación y altamente sofisticadas, así como los procesos de corrupción, tanto individual como institucional, que facilitan su expansión. Requieren asimismo de un verdadero ejército de jóvenes que en los entornos urbanos se dedican a la vigilancia, la protección violenta, la consolidación de mercados, la limitación de rivales, el cobro de extorsiones, entre muchas otras tareas que requieren poca capacitación y alta disponibilidad a la violencia. Esta población, principalmente juvenil, enfrenta problemas socioeconómicos y una fragmentación territorial que los deja desde un inicio al margen de otras actividades económicas legales e incluso de la educación formal.

Estamos hablando de factores de riesgo para el inicio de carreras criminales, destacados por la literatura, incluida la latinoamericana, desde hace muchos años. Entre estos factores se encuentran el abuso del consumo de alcohol y drogas, el ser víctima o testigo de violencia en el hogar, la deserción escolar, los problemas de salud mental no tratados, el embarazo adolescente y la informalidad laboral. Problemas todos que en la mayoría de países de la región han sido enfrentados solo tangencialmente, lo que asegura la disponibilidad permanente de “mano de obra barata y disponible” para el desarrollo de acciones, principalmente violentas, que sostienen el mercado ilegal.

3

LA RELEVANCIA DE LAS DROGAS

América Latina ocupa un lugar central en la producción y el tráfico mundial de cocaína. Esta región, rica en recursos naturales y con un terreno geográficamente adecuado para el cultivo de la hoja de coca, ha estado en el centro de la economía global de las drogas ilícitas durante décadas. Colombia, Perú y Bolivia dominan la producción de cocaína, mientras que México, Brasil y varios países de América Central y el Caribe desempeñan roles fundamentales como rutas de tránsito y distribución hacia los principales mercados consumidores de América del Norte y Europa. La importancia de la cocaína en América Latina no solo se refleja en su papel como motor de una economía ilícita global, sino también en su profundo impacto en la política y la violencia de la región.

Los principales productores de cocaína en el mundo se han mantenido estables desde los años setenta, con un claro liderazgo de Colombia. La información más actual reconoce una producción anual de cocaína en Colombia que aumentó 53% en 2023 respecto de 2022, alcanzando un récord histórico con 2.600 toneladas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023b). El auge de la cocaína en América Latina ha estado impulsado también por la presencia de organizaciones criminales que controlan su producción, procesamiento y tráfico. A lo largo de los años, organizaciones como los cárteles de Medellín y Cali en Colombia, y mexicanos como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, han desempeñado papeles clave en la expansión de la producción y distribución de cocaína. Estos grupos han logrado establecer rutas complejas de contrabando que atraviesan toda América Latina, llegando finalmente a los mercados de consumo en Estados Unidos, Europa, y más recientemente, a países de África y Asia.

La cocaína ha generado una cantidad incalculable de ganancias en ingresos ilícitos para las organizaciones

criminales que operan en América Latina. Este flujo de dinero ha influido en las economías locales, nacionales y regionales. En zonas rurales de Colombia, Perú y Bolivia el cultivo de la hoja de coca ofrece a los campesinos una fuente de ingresos mucho más lucrativa que los cultivos legales como el café o el cacao, al tiempo que los protege de los embates de las organizaciones criminales que buscan controlar la producción y el territorio. El procesamiento y tráfico de cocaína ha creado economías paralelas que benefician a múltiples actores dentro de las cadenas productivas, desde los productores hasta los traficantes internacionales. Pero no solo para las economías ilegales; de hecho, múltiples centros poblados de Colombia, Perú y Bolivia cercanos a zonas de cultivo están marcados por no solo por la dependencia de los recursos generados por las economías ilícitas, sino por la diversificación de los bienes y servicios a los que se puede acceder con estos recursos ilícitos. Así, por ejemplo, en Colombia se estima que en los municipios San José de Palmar (departamento de Chocó), El Charco, Olaya Herrera y Magüí (departamento de Nariño) la economía ilícita representa más del 42% frente a su economía lícita (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023b).

El lavado de dinero es una actividad necesaria para que las ganancias ilícitas del narcotráfico se integren en las economías lícitas de la región. Los ingresos generados por el tráfico de drogas se utilizan para financiar distintas actividades legales, desde la compra de bienes raíces hasta la inversión en negocios legítimos, lo que facilita que el dinero del narcotráfico se infiltre en el sistema financiero formal. Esta relación entre la economía lícita y la ilícita ha permitido que el narcotráfico tenga un impacto mucho más profundo de lo que se percibe a simple vista, pudiendo afectar la estabilidad económica y social de muchos países.

Sin embargo, a pesar de las inmensas ganancias que genera, los costos sociales y políticos del narcotráfico son devastadores. La violencia asociada al control territorial de las rutas de tráfico junto con la corrupción que facilita la impunidad de los actores criminales han debilitado las instituciones democráticas de varios países latinoamericanos. Los gobiernos locales y nacionales se ven atrapados en un ciclo de violencia, donde el narcotráfico fomenta la creación de estados paralelos controlados por organizaciones criminales que, en muchos casos, ejercen más poder que el propio Estado en ciertas regiones. Esos procesos permiten asimismo la legitimación de las organizaciones criminales y su vinculación con élites políticas.

La llamada “guerra contra las drogas”, liderada por Estados Unidos desde los años setenta, ha sido uno de los factores que ha exacerbado la violencia en la región. La militarización de la lucha antidrogas con programas como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México ha incrementado la presencia de fuerzas de seguridad en las áreas de producción y tránsito de drogas, lo que ha generado enfrentamientos directos con las organizaciones criminales. Sin embargo, en lugar de reducir la violencia, esta estrategia ha fragmentado a las grandes organizaciones criminales en grupos más pequeños, pero más violentos y menos controlables, resultando en una escalada de conflictos en los últimos años. Ninguna de estas iniciativas cuenta con evidencias claras de éxito, pero sí con enormes consecuencias en términos de los niveles de violencia. A continuación se presenta un breve análisis del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

3.1 PLAN COLOMBIA

El Plan Colombia, impulsado inicialmente por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), se concibió como un proyecto multifacético para promover la paz, combatir el narcotráfico y fortalecer el Estado con apoyo financiero y militar de Estados Unidos. Presentado como una estrategia integral, el Plan abarcaba cinco ejes principales: la lucha contra el narcotráfico, el fomento de la paz, el fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo económico.

Sin embargo, a pesar de la retórica de apoyo al proceso de paz, en la práctica, gran parte de los fondos estadounidenses se destinaron a fortalecer las fuerzas armadas y policiales colombianas. De hecho, el 80% del paquete de ayuda aprobado por Estados Unidos se dirigió a mejorar las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad, mientras que solo el 20% se dedicó a la asistencia económica y social (García, 2015). Según información oficial, se estima que en el periodo 2000-2015 Estados Unidos entregó a Colombia \$9,94 mil millones de dólares en asistencia, de los cuales el 71% se dirigió hacia las fuerzas de seguridad colombianas en asuntos como movilidad aérea, erradicación de los cultivos ilícitos, interdicción del tráfico de drogas (aéreo, marítimo, terrestre y fluvial), capacitación y desarrollo, inteligencia, formación y desarrollo de centros de mantenimiento¹.

Aunque oficialmente se pretendía mantener una distinción entre la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia, en la práctica fue difícil separarlas. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), que controlaban muchas áreas de cultivo de coca, eran vistas tanto como un grupo insurgente como un actor clave en el narcotráfico. Esta dualidad hizo que el Plan Colombia se convirtiera en una herramienta para combatir simultáneamente al tráfico de drogas y a las Farc, con el apoyo y financiamiento militar de Estados Unidos (Majbub, 2023).

El Plan Colombia contribuyó en la fumigación aérea de más de 1,6 millones de hectáreas de cultivos de coca en el país en regiones tradicionales, debilitando temporalmente a las Farc y generando un ambiente más propicio para el proceso de paz posterior (Cosoy, 2016). Sin embargo, a pesar de los logros iniciales, en 2014 Colombia experimentó un nuevo aumento en las áreas cultivadas de coca, pasando de 48.000 a 69.000 hectáreas en relación con 2013, y la producción de cocaína se incrementó de 290 a 442 toneladas métricas en el mismo periodo, lo que representa un crecimiento del 52% respecto al año anterior (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015).

1 Para mayor detalle ver: <https://internationalpolicy.org/programs/sam/>

La estrategia de militarización incrementó también los enfrentamientos entre el ejército y las guerrillas, y durante los primeros ocho años del Plan Colombia se observó un aumento significativo en el número de víctimas del conflicto interno. Según un informe de Amnistía Internacional (2008), en 2007 en el marco del conflicto armado hubo al menos mil cuatrocientos homicidios de civiles y, de los casos en los que se identificó a los responsables, se atribuyeron al menos trescientos treinta a las fuerzas de seguridad, trescientos a grupos paramilitares y alrededor de doscientos sesenta a grupos guerrilleros.

Además, la fumigación aérea y el conflicto armado provocaron un grave impacto ambiental y un incremento del desplazamiento forzado. Miles de campesinos se vieron obligados a abandonar sus tierras debido a la destrucción de cultivos lícitos y la inseguridad causada por los enfrentamientos. Estos desplazamientos forzados exacerbaron la pobreza en zonas rurales y urbanas, generando una crisis humanitaria significativa. Según datos oficiales, desde 2007, el acumulado histórico de víctimas del conflicto armado asciende a 9'804.387 personas, de las cuales 8'736.196 corresponden a desplazamientos forzados, 1'117.670 a homicidios y 198.671 a desapariciones forzadas. Durante los años de aplicación del Plan Colombia (2000-2015) se registraron 6'424.000 víctimas: cuatro millones de desplazados, cuatro mil trescientos civiles asesinados, 489.000 mujeres víctimas de violencia sexual y más de siete mil sindicalistas amenazados, torturados, desplazados, secuestrados o desaparecidos (Latin America Working Group, 2016).

Los resultados del Plan Colombia son, en el mejor de los casos, mixtos. Si bien se lograron avances en materia de seguridad, la violencia en el país no desapareció; simplemente adoptó nuevas formas. La persistencia de estructuras criminales, el surgimiento de nuevos grupos armados y la expansión del narcotráfico hacia otros países evidencian las limitaciones de estrategias basadas en la represión. El plan no consiguió abordar de manera integral las causas subyacentes del conflicto, como la pobreza rural, la falta de alternativas económicas y la desigualdad, perpetuando así el ciclo de violencia en muchas regiones. Además, las graves consecuencias sociales y ambientales, incluyendo el desplazamiento masivo de comunidades y el daño a los ecosistemas, han

dejado secuelas profundas que continúan afectando a miles de familias colombianas.

3.2 INICIATIVA MÉRIDA

La crisis de seguridad que enfrentaba México, marcada por la presencia de diversos grupos criminales que administraban principalmente el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, impulsó el diseño e implementación de la Iniciativa Mérida, desarrollada durante el gobierno de los presidentes George W. Bush (2001-2009) y Felipe Calderón (2006-2012) e implementada desde 2008. Tomando en cuenta los aprendizajes del Plan Colombia, se buscó abordar los desafíos relacionados con el narcotráfico y las consecuencias en la violencia en México, así como la oferta de drogas en Estados Unidos.

Entre 2008 y 2010 se otorgó una asistencia total de 1.600 millones de dólares, destinada principalmente a la adquisición de equipamiento militar y tecnológico, así como a la capacitación de las fuerzas de seguridad, incluyendo la compra de aviones y helicópteros (Quintana, 2021). El propósito principal fue respaldar la lucha contra el narcotráfico, mejorar la seguridad fronteriza, fortalecer la seguridad pública y las instituciones, así como proporcionar apoyo en inteligencia. La colaboración en inteligencia y asistencia estadounidense facilitó la estrategia mexicana de capturar y extraditar a los líderes de las principales organizaciones de narcotráfico. Sin embargo, esta estrategia de decapitación también exacerbó la violencia, ya que las organizaciones fragmentadas lucharon abiertamente por reconfigurarse y recuperar el control de ciertos territorios.

Posteriormente, en el periodo 2011-2017 la Iniciativa Mérida se expandió con un enfoque en cuatro pilares fundamentales para fortalecer la cooperación entre Estados Unidos y México. Estos pilares incluían: el combate a las organizaciones delictivas transnacionales mediante el intercambio de inteligencia; la institucionalización del Estado de derecho mediante reformas judiciales y de seguridad; la modernización de la frontera México-Estados Unidos; y la creación de comunidades resilientes por medio de proyectos que abordaran las causas de la violencia y promovieran la "cultura de legalidad" (Congressional

Research Service, 2021). Con la llegada de la administración Trump en 2017, la iniciativa fue reorientada a través de órdenes ejecutivas, priorizando la lucha contra el narcotráfico y la seguridad fronteriza. Las nuevas metas se enfocaron en la reducción de la producción de drogas y en mejorar la interdicción en fronteras y puertos.

Las principales críticas hacia la Iniciativa Mérida se relacionan con el aumento de la violencia, la corrupción institucional, la impunidad en México y la profundización de las causas sociales de la violencia (Grace, 2018). La iniciativa, al subvencionar la guerra contra las drogas, puso casi todo el énfasis en el uso de las fuerzas armadas para enfrentar a los cárteles de Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. Este enfoque contribuyó a una escalada de violencia, dejando un saldo de al menos doscientas cincuenta mil personas asesinadas, cuarenta mil desaparecidas y trescientas mil desplazadas (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). De acuerdo con los datos más recientes publicados en la plataforma de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre 2008 y 2018 los homicidios dolosos aumentaron 250%, alcanzando una tasa de 29,58 por cada 100.000 habitantes en 2018². Aunque se lograron capturas importantes, como la de Joaquín “el Chapo” Guzmán, los grupos criminales continuaron operando y a menudo se reconfiguraron tras la fragmentación de los cárteles, como muestra el caso del cartel Jalisco Nueva Generación. Además, la iniciativa tuvo un impacto limitado en la erradicación (e incluso limitación) de la corrupción. Aunque se intentó implementar un nuevo sistema de enjuiciamiento para combatirla, este enfoque no se tradujo en resultados concretos, manteniendo un ineficiente sistema judicial en México (Janzen, 2023).

3.3 BALANCE DE LAS INICIATIVAS DESARROLLADAS

Las iniciativas antidrogas desarrolladas en prácticamente todos los otros países de la región han sido bastante más episódicas y de corta duración, pero ante todo centradas

en la respuesta policial y el encarcelamiento masivo de consumidores o vendedores de pequeñas cantidades. A pesar del aumento de los decomisos en prácticamente todos los países de la región, el mercado parece florecer y diversificarse, lo que sin duda evidencia la necesidad de enfatizar perspectivas de política distintas.

Tras casi medio siglo de intervenciones fallidas para limitar el tráfico de drogas, es imprescindible un nuevo enfoque que reconozca la necesidad de abordar tres fenómenos complementarios:

1. *Corrupción endémica.* La infiltración del crimen organizado en las instituciones públicas sigue siendo un obstáculo importante para la aplicación de la ley.
2. *Violencia estructural.* La militarización ha exacerbado los niveles de violencia sin abordar las causas fundamentales del narcotráfico.
3. *La pobreza y la desigualdad.* La falta de oportunidades económicas en las zonas rurales sigue impulsando el cultivo de coca como la única alternativa viable para miles de campesinos. La pobreza, por su parte, pone en disponibilidad a una masa de individuos que sirven de ejército del crimen organizado en áreas urbanas.

Es fundamental comprender el tráfico de drogas no solo como un fenómeno criminal, sino como un mercado lucrativo que involucra tanto a actores ilegales en las zonas de producción, tráfico y consumo, como a actores legales que logran insertar las ganancias en diversas economías locales. Este entramado ha contribuido al fortalecimiento de múltiples mercados ilegales en la región, creando una compleja red de economías ilícitas que va más allá del narcotráfico.

2 Para mayor información ver: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

4

EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN DE OTROS MERCADOS ILEGALES

En la última década, el crimen organizado ha experimentado una notable evolución y transformación. En primer lugar, las organizaciones criminales se han fragmentado, lo que ha dado lugar a una mayor diversificación en su estructura y operación. Segundo, las actividades ilícitas en las que se centran ya no se limitan exclusivamente a la producción y tráfico de drogas. En cambio, han ampliado su alcance a mercados ilícitos que impactan directamente en la vida humana, marcando una ruptura con la concepción tradicional del crimen organizado como “el crimen sin víctimas”.

Las políticas públicas diseñadas para combatir el narcotráfico han demostrado ser insuficientes e ineficaces frente a las estrategias y la diversificación de las actividades criminales. Esto torna fundamental fortalecer el conocimiento de los diferentes mercados criminales que operan en paralelo al narcotráfico, algunos de los cuales generan incluso mayores beneficios económicos para las organizaciones criminales.

Si bien la trata de personas no es una manifestación nueva del crimen organizado, como tampoco lo son algunos de los crímenes contra el medio ambiente, recientemente han cobrado mayor relevancia. A la minería ilegal, que lleva un tiempo ganando importancia como una de las actividades más lucrativas para las organizaciones criminales, debemos sumar también la tala ilegal de árboles, la ganadería ilegal, las plantaciones ilegales de especies, así como la pesca ilegal e irregular a gran escala. Estas actividades no solo degradan el medio ambiente sino que también afectan negativamente a comunidades específicas, especialmente a comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan en territorios explotados por estos mercados ilegales.

Adicionalmente, las técnicas utilizadas para generar mayor ganancia de la tierra desgastan el suelo, al tiempo que el uso de determinados productos contaminan el agua, el aire y el suelo. Tal es el caso del mercurio, por ejemplo, utilizado en la minería ilegal de oro, que contamina fuertemente recursos naturales no renovables de los que dependen las comunidades cercanas a los espacios de explotación.

4.1 EXPLOTACIÓN ILEGAL DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

Entre los recursos naturales no renovables más codiciados el oro ocupa un lugar destacado, siendo parte de una compleja cadena global de suministro y comercialización. Desafortunadamente, su explotación ilegal, además de poner en riesgo a quienes trabajan en condiciones extremadamente rudimentarias, en muchos casos siendo víctimas de trata laboral, también destruye el medioambiente, con un impacto local y global.

La demanda permanente por el oro ejerce una enorme presión sobre la Amazonia, donde la minería cubre millones de hectáreas. La “fiebre del oro” y la consecuente expansión minera han provocado la invasión de tierras indígenas forzando al desplazamiento de comunidades ancestralmente situadas en esos territorios (La Barreda Noa, 2021).

La extracción ilegal de oro se realiza en condiciones precarias, similares a las de hace casi un siglo, utilizando métodos manuales en excavaciones que carecen de medidas de seguridad, lo que aumenta el riesgo de derrumbes. Un elemento clave en este proceso es el uso de mercurio, un metal altamente tóxico que no solo amenaza la salud de los mineros sino también la de las

comunidades cercanas. Este metal contamina el suelo, el agua y el aire, ocasionando problemas graves de salud como malformaciones, infertilidad y otras enfermedades, además de hacer inaccesible un recurso vital como el agua potable. Entre los más afectados se encuentran comunidades indígenas y afrodescendientes que ven invadidas sus tierras y que en muchos casos se ven forzadas a dejar esos territorios, ya sea por la contaminación o por la presencia intimidante de las organizaciones criminales que manejan el negocio.

Los desplazamientos forzados no son causados únicamente por la minería, sino también por la ganadería y agricultura ilegal. En estos casos, la movilidad se debe sobre todo a la violencia generada por la presencia de organizaciones fuertemente armadas, como se evidencia en el caso de la sierra Tarahumara en México. Allí, las organizaciones criminales más poderosas reclutan forzadamente a los hombres jóvenes y aterrorizan a las mujeres, quienes quedan a cargo del hogar, una tarea que no pueden cumplir si no tienen acceso a sus tierras (Ngum y Barooah, 2023). Lamentablemente, estas organizaciones utilizan esas tierras para plantar aguacates o desarrollar actividades de ganadería extensiva, dejando poco lugar para la agricultura de subsistencia que mantenía a esas comunidades indígenas, forzando su desplazamiento hacia otras áreas, incluso hacia las ciudades.

Además, la explotación intensiva del suelo, el monocultivo y el uso de la tierra para plantar especies no nativas destruyen sus propiedades a mediano y largo plazo. Según La Barreda Noa (2021), cuando se busca utilizar la zona con fines agropecuarios, primero se eliminan las hierbas y arbustos, luego se quema el terreno para prepararlo para la siembra y finalmente se mantiene la producción por dos o tres años antes de abandonarlo, esperando que la tierra se regenere. En el caso de la explotación ganadera, el impacto en el bosque es aún mayor debido a la extensa superficie que requieren los animales. Esta actividad “permite una producción continua y sedentaria que requiere poca inversión, aprovechando las vastas áreas de tierra abandonada donde ya crece la hierba” (La Barreda Noa, 2021: 28). Aunque a corto plazo las ganancias son significativas, el uso inadecuado de las tierras agota los nutrientes del suelo, volviéndolo infértil con el tiempo, es decir, destruyendo la fuente de ganancias.

Vale decir que la tala ilegal de árboles cumple una doble función. Por un lado, facilita la excavación en las áreas de explotación minera ilegal, y, por otro, constituye un negocio en sí mismo. La tala y comercialización de especies protegidas es una actividad en auge en casi toda América Latina. Además, presenta una complejidad adicional: las especies protegidas no son las mismas en los países que comparten fronteras, lo que dificulta el control y facilita el contrabando, así como el acceso a documentos falsificados que permiten su blanqueo y comercialización. La corrupción tiene un papel clave en este proceso, ya que facilita el acceso a documentos apócrifos y genera complicidad en el traslado de los cargamentos. Esta realidad es evidente en la triple frontera amazónica que comparten Brasil, Colombia y Perú, donde la tala ilegal se ha convertido en un negocio millonario, manejado paralelamente a la extracción ilícita de oro y al tráfico de cocaína. Según datos de Interpol, el comercio ilegal de madera se estima en más de 152.000 millones de dólares al año³, lo que representa casi la mitad de lo generado por los crímenes contra el medioambiente.

Debido a la tala ilegal, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y otros países de la región, incluyendo a Bolivia, han visto una reducción drástica de su superficie forestal en los últimos años. Como resultado, no solo han perdido biodiversidad sino que su población autóctona también se ha visto gravemente afectada en términos de seguridad, en un sentido amplio.

Como sostiene La Barreda Noa (2021), los bosques son cruciales para la seguridad alimentaria, la provisión de agua, la conservación de los suelos y la subsistencia de diversas especies de flora y fauna, además de desempeñar un papel fundamental en la mitigación del cambio climático.

El impacto que tiene este delito en la región es enorme: la deforestación ha causado la pérdida de hábitats naturales esenciales para la subsistencia de ciertas especies, algunas de las cuales se han extinguido o se encuentran en riesgo de extinción. Además, no solo provoca

3 <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2022/INTERPOL-La-tala-ilegal-en-America-Latina-y-el-Caribe-causa-danos-irreversibles>

la pérdida de la biodiversidad sino que afecta también al cambio climático en tanto se liberan gases de efecto invernadero⁴. En resumen, el impacto de estos crímenes ambientales es de alcance global.

Adicionalmente, muchos de los países de la región sufren la depredación de sus mares a manos ya no solo de organizaciones criminales, sino también de grandes empresas transnacionales. Más allá del actor responsable de la explotación ilegal pesquera, lo cierto es que esta actividad reduce la disponibilidad de recursos pesqueros para la población latinoamericana, poniendo en riesgo tanto la biodiversidad existente como la seguridad alimentaria. Según *The Economist* (2023), en la última década la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada generó ganancias cercanas a los 36.000 millones de dólares al año, lo que significa que uno de cada cinco pescados consumidos globalmente proviene de fuentes irregulares.

En este contexto, el portal ecologista Mongabay⁵ denunció la actividad de embarcaciones de banderas mexicanas y estadounidenses que pescan ilegalmente en el Parque Nacional Revillagigedo, donde la pesca está prohibida y alberga especies en peligro de extinción, como tiburones y mantarrayas. Un fenómeno similar ocurre en Colombia, donde barcos pesqueros operan en distritos donde la pesca industrial está prohibida, y se han detectado embarcaciones con antecedentes de pesca ilegal. A esto se suma la depredación que sufren Argentina, Chile, Ecuador y Perú, que deben lidiar con flotas pesqueras que operan en los límites de sus mares territoriales, depredando especies que ya han sido fuertemente impactadas.

En el caso particular de Chile, Mongabay detectó que las flotas chinas atraviesan, y probablemente explotan, el Parque Marino Nazca Desventuradas, el más grande de la región. Debido a su ubicación geográfica, a 850 km de la costa, y su vasta extensión, para la Armada chilena

resulta prácticamente imposible vigilar la zona y repeler a los barcos que pescan ilegalmente en esta superficie marítima⁶.

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁷, el 90% de la población de peces marinos explotados comercialmente ya está plenamente explotada o sobreexplotada. Además, más del 33% de las especies de peces comerciales supervisadas por la FAO se extraen a niveles biológicamente insostenibles.

La pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, representa asimismo la presencia de otros delitos vinculados a las condiciones en las que se realiza: la trata de personas encabeza la lista de esas actividades ilícitas. Este tipo de pesca afecta gravemente la economía de los países, disminuyendo su capacidad para pescar dentro de su zona económica exclusiva y poniendo en riesgo la reproducción y subsistencia de gran parte de las especies de la región latinoamericana que han sido sobreexplotadas durante años.

Es decir que, más allá del impacto que pueda tener la explotación de recursos naturales no renovables en la región y sus comunidades, es necesario reevaluar su alcance, ya que estas actividades ponen en riesgo la seguridad alimentaria y contribuyen negativamente a profundizar el cambio climático, evidenciando el impacto global que generan. En resumen, aunque los Estados no tomen conciencia de la importancia del efecto provocado por estas actividades en América Latina, a mediano y largo plazo nuestra región ya no será la única que sufrirá las consecuencias de estos negocios ilícitos.

4 <https://www.drivingeco.com/crimen-deforestacion-crisis-tala-ilegal-america-latina/>

5 <https://es.mongabay.com/2020/10/pesca-ilegal-la-gran-amenaza-a-los-santuarios-marinos-de-latinoamerica/>

6 <https://es.mongabay.com/2020/10/oceanos-amenaza-de-pesca-pirata-pilla-a-chile-sin-plan-de-administracion-en-zonas-protegidas/>

7 Para mayor detalle ver: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/ae439370-d5a7-4552-9968-46ab-8dd13b58/content/sofia/2022/status-of-fishery-resources.html>

4.2 TRÁFICO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS

Las duras condiciones socioeconómicas que enfrentan la mayor parte de los países latinoamericanos dan cuenta de las vulnerabilidades que impulsan la migración y, con ella, el tráfico de personas. En este sentido, vale recordar que América Latina detenta un alto grado de pobreza que interactúa con un fuerte porcentaje de economías informales.

De acuerdo con datos del Banco Mundial de 2022, excepto Chile, Uruguay, Nicaragua y El Salvador, el resto de los países Latinoamericanos tienen más de 30% de su población empobrecida. Adicionalmente, la exclusión social y la marginalidad desempeñan papeles centrales a la hora de fomentar los desplazamientos poblacionales y el aumento de las filas de las organizaciones criminales. Como demuestra el trabajo de Prieto-Curiel et al. (2023), en México el crimen organizado se ha convertido en el quinto empleador nacional, lo que pone de manifiesto su profunda penetración en la sociedad mexicana.

Los flujos migratorios, tanto hacia el norte como hacia el sur, han generado un gran negocio para las organizaciones criminales, facilitando el tráfico de migrantes. El tráfico de personas es “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023b).

Las rutas migratorias más tradicionales han tenido siempre como destino final los Estados Unidos. Aunque antes comenzaban en Centroamérica, cada vez son más relevantes porque ahora incorporan también flujos provenientes de países sudamericanos o de fuera de la región, especialmente a través del cruce del tapón del Darién, en la frontera entre Panamá y Colombia, gestionada por el Clan del Golfo.

Según un informe reciente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2023), Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los migrantes latinoamericanos. Sin embargo, es importante considerar también la migración intrarregional en América del Sur.

Brasil se ha convertido en el principal punto de ingreso de personas de otros continentes, mientras que Chile actúa como un espacio intermedio en el recorrido de los migrantes hacia su destino final. Todas estas travesías requieren de los “servicios” proporcionados por los coyotes⁸.

Es importante destacar que, sobre todo a partir de la última gran oleada migratoria venezolana en 2018, una nueva ruta migratoria hacia el sur ha sido fuertemente explotada por organizaciones de la subregión, como el Tren de Aragua. Colombia, Perú y Chile han recibido a un gran número de inmigrantes en los últimos años. Sin embargo, desafortunadamente, el tráfico de personas, aun cuando medie un acuerdo entre los migrantes irregulares y quienes los guían en la travesía, ha abierto la puerta a la trata de personas.

La trata de personas es la esclavitud moderna que adopta distintas formas pero que se concentra, básicamente, en trata con fines de explotación sexual y fines de explotación laboral. Se entiende por trata la:

Acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación (United Nations Office on Drugs and Crime, 2000).

En la interseccionalidad entre pobreza, marginalidad y exclusión se encuentran las bases para la explotación de las personas, lo que representa una violación flagrante de los derechos humanos. Desafortunadamente, como destacan Santillán-Molina et al. (2022) tanto la trata como el tráfico de migrantes se han posicionado como los mercados ilícitos más generalizados de la región.

Según Alvarado et al. (2022), lo que diferencia a la trata del tráfico de personas es que el primero es un delito contra las personas, donde no hay consentimiento (aun-

⁸ Así se les llama a las personas que guían a los migrantes durante su travesía y que les cobran por mostrarles el camino.

que puede haber existido, pero desaparece porque siempre es mediante coerción/coacción o engaños), mientras que el último es un delito contra un Estado y hay consentimiento en el traslado. En Latinoamérica la mayoría de las víctimas de trata son mujeres y niñas. En Sudamérica representan el 74% de las víctimas de trata, mientras que en Centroamérica el porcentaje asciende al 79%.

Existe poca información sobre este crimen, básicamente porque la mayor parte de esa información proviene de

víctimas rescatadas, que en muchos casos no están en condiciones de contar su experiencia.

Las políticas públicas desarrolladas por los Estados de la región son escasas. Aunque se ven algunas campañas de prevención, poco se habla de la demanda y el foco se pone mucho más en la víctima. Ese tipo de campañas es necesario, pero es insuficiente para frenar un negocio millonario.

5

DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EFECTIVA EN EL CONTROL DE LOS MERCADOS ILEGALES

Desaparecer los mercados ilegales es, de manera realista, una tarea casi imposible. El objetivo principal para América Latina es controlar su accionar y disminuir la violencia vinculada con sus prácticas, lo que es uno de los desafíos más complejos y persistentes para los gobiernos. Estos mercados, que incluyen el tráfico de drogas, el contrabando de armas, la minería ilegal y la trata de personas y varias otras actividades, han tenido impactos profundos en la economía, la gobernanza y la seguridad de los países latinoamericanos. La debilidad institucional, la pobreza, la desigualdad social y la corrupción han facilitado su crecimiento y en algunos contextos nacionales su consolidación, mientras que las respuestas políticas han sido insuficientes o ineficaces.

5.1 ¿QUÉ HACER?

Primero, es fundamental reconocer que los mercados ilegales son un desafío global y no se limitan solo a los países del sur del planeta. De hecho, es evidente que no solo la mayor proporción de cocaína se consume en los Estados Unidos, sino que el oro ilegal también encuentra su camino hacia Europa. Esto implica que la solución debe incluir una integración global que establezca como objetivo claro la lucha contra el movimiento de dinero ilegal y fortalezca la persecución de estas actividades. Es esencial además reorientar la inversión de la cooperación al sur hacia la lucha contra la pobreza, la desigualdad y el fortalecimiento institucional.

Las tareas son múltiples, pero al considerar las acciones a desarrollar en América Latina se proponen algunas a corto, mediano y largo plazo.

A corto plazo, los gobiernos de América Latina que a menudo recurren a estrategias de militarización y repre-

sión como respuesta al crecimiento de los mercados ilegales, deben revisar esta aproximación. La movilización de fuerzas armadas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado ha sido una constante que no ha demostrado resultados claros, aun cuando puede tranquilizar a la población frente a la sensación de abandono. Estos enfoques suelen tener como objetivo controlar los niveles de violencia asociados con las actividades ilegales y recuperar el control territorial en zonas dominadas por grupos criminales.

Sin embargo, la militarización ha demostrado ser una solución temporal y con resultados a menudo contraproducentes. Si bien a corto plazo puede reducir los niveles de violencia en algunas regiones, tiende a generar la fragmentación de los grupos criminales, lo que puede conducir al aumento en la competencia y violencia entre facciones más pequeñas.

Otro desafío a corto plazo es el impacto de las políticas de mano dura en el sistema penal. El encarcelamiento masivo de pequeños actores involucrados en los mercados ilegales, como consumidores de drogas o traficantes de bajo nivel, ha provocado la sobrecarga de las prisiones en múltiples países de la región. Las cárceles, ya hacinadas y sin recursos adecuados, se han convertido en centros de reclutamiento y entrenamiento para organizaciones criminales, agravando la crisis en lugar de resolverla. Esta situación no es nueva y, a pesar de la experiencia de múltiples países de la región, no parece haber voluntad política para resolverla.

Además, la criminalización de ciertos delitos asociados con los mercados ilegales, como el consumo de drogas, no reduce la demanda ni debilita las estructuras criminales que controlan estos mercados. Por el contrario, refuerza un enfoque punitivo que prioriza el castigo en

lugar de la rehabilitación o la prevención. Para evitar la consolidación de nuevas estructuras criminales es urgente repensar el rol de los sistemas penitenciarios y diseñar iniciativas enfocadas en consumidores problemáticos, así como en aquellos con vínculos con la población penal.

En los mercados ilegales, las mujeres desempeñan roles que, si bien son diferentes, son complementarios a los de los hombres. Desde la producción hasta la distribución, ellas suelen involucrarse en actividades como el cultivo y procesamiento de drogas, el contrabando, el lavado de dinero y, en algunos casos, el tráfico de personas. Sin embargo, a diferencia de los hombres, muchas mujeres se ven forzadas a participar en estas actividades debido a factores como la pobreza extrema, la falta de acceso a oportunidades laborales formales y la necesidad de sostener a sus familias. Por tanto, un desafío central es reconocer que ellas enfrentan riesgos legales y de seguridad, y que muchas veces son también víctimas de explotación, abuso y violencia dentro de las organizaciones criminales. La precariedad laboral y la discriminación que sufren en los mercados formales les deja pocas opciones, y las políticas públicas a menudo no abordan estas particularidades. Para diseñar estrategias efectivas que reduzcan la participación de las mujeres en estos mercados es necesario implementar políticas de desarrollo económico que consideren las barreras estructurales que enfrentan, especialmente en áreas rurales y comunidades marginadas.

A mediano plazo, uno de los principales desafíos es la necesidad de hacer reformas institucionales que fortalezcan las capacidades del Estado para enfrentar los mercados ilegales. Esto incluye la profesionalización de las fuerzas de seguridad y la mejora de la eficiencia del sistema judicial. La corrupción es un obstáculo persistente para el control del crimen organizado y debilita los pilares mismos de las democracias latinoamericanas.

La reforma institucional implica también la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que reduzcan la corrupción y fortalezcan la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Algo crucial en países donde la corrupción ha facilitado la expansión de los mercados ilegales.

A mediano plazo se debe consolidar asimismo la recuperación del control territorial por parte del Estado en regiones dominadas por actores ilegales. En países como Colombia y México, muchas áreas rurales y algunas urbanas están controladas por grupos criminales, lo que limita la capacidad del Estado para implementar políticas efectivas de control. Para debilitar el control de los mercados ilegales es fundamental el despliegue de programas sociales y económicos en estas áreas, junto con una mayor presencia institucional.

Una estrategia de control territorial no solo implica la presencia física de las fuerzas de seguridad, sino también la provisión de servicios básicos como salud, educación e infraestructura. Esto puede reducir la dependencia de las comunidades de los mercados ilegales para su subsistencia. En este objetivo resulta crucial diseñar e implementar programas de prevención y desarrollo alternativo.

En este mismo ámbito temporal se reconoce que la juventud es especialmente vulnerable a los mercados ilegales debido a la falta de oportunidades en múltiples dimensiones, entre las que se destacan lo educativo y laboral. Los jóvenes enfrentan altos niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad, lo que hace que la economía ilegal parezca una alternativa viable para obtener ingresos, generar un sentido de pertenencia y alcanzar un cierto estatus. Los cárteles de drogas y otras organizaciones criminales saben cómo explotar esta situación, reclutando jóvenes mediante promesas de dinero rápido, protección y pertenencia. Para controlar los mercados ilegales desde el enfoque de la juventud, los gobiernos deberían invertir en políticas de inclusión que ofrezcan alternativas reales como programas de educación, capacitación laboral y creación de empleo. Esto debe ir más allá de los esquemas tradicionales, considerando el contexto específico de los jóvenes en comunidades marginadas.

A largo plazo, uno de los mayores desafíos para los gobiernos de América Latina es abordar las causas sociales y económicas estructurales que alimentan los mercados ilegales, especialmente la pobreza y la desigualdad. Los países de la región tienen algunas de las tasas más altas de desigualdad en el mundo, lo que crea un terreno fértil para el surgimiento de economías ilegales que ofrecen

ingresos a las poblaciones excluidas del mercado formal y consolidan economías informales con porosas fronteras con la ilegalidad.

Aunque parezca insólito, es necesario enfatizar que a largo plazo el combate efectivo a los mercados ilegales requiere inversiones significativas en educación, empleo y salud para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Para reducir la dependencia de las economías ilegales es clave el fortalecimiento de los programas de bienestar social, junto con la implementación de políticas redistributivas.

Dado que muchos de los mercados ilegales en América Latina operan a través de fronteras internacionales, es esencial mejorar la cooperación regional e internacional. Los esfuerzos para combatir el narcotráfico, la trata de personas o el contrabando de armas requieren una coordinación efectiva entre múltiples países de todas las regiones del mundo. Asimismo, para frenar el crecimiento de los mercados ilegales es indispensable apuntar a la reducción de la demanda a partir de la implementación de programas de concientización y prevención de este

tipo de crímenes. Para ello, el norte global debe asumir su papel en la cadena de valor de las economías ilícitas buscando reducir la demanda de los bienes que más daño generan en el ámbito global: la trata de personas, por ser un crimen flagrante contra los derechos humanos; la explotación ilegal de recursos naturales no renovables, que ponen jaque la seguridad alimentaria global; y, en particular, la tala de árboles y la explotación minera, que contribuyen a profundizar los efectos negativos del cambio climático.

Sin cooperación interestatal es difícil pensar en soluciones regionales sostenibles. Sin cooperación interregional resulta imposible frenar el crecimiento de las actividades ilícitas de las organizaciones criminales. Finalmente, sin cooperación en el interior de los Estados es imposible dejar de facilitar las actividades criminales. Para ello, se deben desarrollar políticas que incluyan la cooperación comunitaria, otorguen a las mujeres un rol de liderazgo, considerando su conocimiento de esos espacios, y protejan a los jóvenes de los embates del crimen organizado. Solo así será posible pensar en frenar real y sostenidamente este fenómeno.

REFERENCIAS

- Alvarado, N., D. Forero, N. Peña y D. Wolfenzon. 2022. "La trata de personas en América Latina y el Caribe: situación, tendencias y respuestas del sector de seguridad y justicia". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. <https://doi.org/10.18235/0004313>
- Amnistía Internacional. 2008. *Más muertes y abusos mientras el gobierno colombiano niega la situación de derechos humanos*. <https://www.legal-tools.org/doc/187dd7/pdf/>
- Banco Mundial. 2024. "PBI (US\$ a precios actuales)". <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2023&start=1960&view=chart>
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 2018. *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*. CELS. <https://www.cels.org.ar/militarizacion/>
- Congressional Research Service. 2021. *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2021*. CRS.
- Cosoy, N. 2016. "British Broadcasting Corporation". BBC. <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-35491504>
- García, V. 2015. *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. Unijus. Bogotá. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/81014/9789587753141.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GI-TOC. 2023. Global Organized Crime Index. <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>
- Global Financial Integrity. 2017. *Transnational crime and the developing world*. <https://34n.8bd.myftpupload.com/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>
- Grace, A. 2018. "Fracasos de Iniciativa Mérida: violencia y corrupción". InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/fracasos-de-iniciativa-merida-violencia-y-corrupcion/>
- Herrera, G., E. González y D. Ochoa. 2023. "The spatial and economic relationship between labour informality and homicides in Cali, Colombia". *Development Policy Review*. 41 (5), 1-20. <https://doi.org/10.1111/dpr.12709>
- Janzen, R. 2023. "México hizo reformas al sistema de justicia penal en 2008, aunque no han hecho mucho para reducir la delincuencia". *The Conversation*. <https://theconversation.com/mexico-hizo-reformas-al-sistema-de-justicia-penal-en-2008-aunque-no-han-hecho-mucho-para-reducir-la-delincuencia-201657>
- La Barreda Noa, S. 2021. "Deforestación en la región amazónica del Perú: situación y perspectiva". *M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente*. 21 (2), 20-39. https://www.ucm.es/iuca/file/articulo_2_m-a_2021-1?ver
- Latin America Working Group. 2016. "Los costos en derechos humanos durante el Plan Colombia". <https://coeuropa.org/wp-content/uploads/2016/03/Los-Costos-en-Derechos-Humanos-durante-el-Plan-Colombia-Infogra%CC%81fico.pdf>
- Majbub, S. 2023. "El conflicto en Colombia como guerra por el narcotráfico: la gran falacia". Indepaz. <https://indepaz.org.co/el-conflicto-en-colombia-como-guerra-por-el-narcotrafico-la-gran-falacia-por-salomon-majbub-avendano/>
- Ngum, F. y R. Barooah. 2023. "Impact of biodiversity loss and environmental crime on women from rural and indigenous communities: Evidence from Ecuador, Mexico, Cameroon and Indonesia". Resilience Fund, GI-TOC. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/10/>

Faith-Ngum-Radha-Barooah-Impact-of-biodiversity-loss-and-environmental-crime-on-women-from-rural-and-indigenous-communities-GI-TOC-October-2023.v3.pdf

Organización Internacional del Trabajo. 2024. *Estrategia de formalización para América Latina y el Caribe, 2024-2030*. FORLAC 2.0. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-05/Publicacion%20FORLAC.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. 2023. "Tendencias migratorias en las Américas: personas migrantes en tránsito". <https://americas.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/documents/2024-02/es-informe-de-tendencias-q4-2023-vf.pdf>

Prieto-Curiel, R., G. M. Campadelli y A. Hope. 2023. "Reducing cartel recruitment is the only way to lower violence in Mexico". *Science*. 381 (6664), 1312-1316. <https://doi.org/10.1126/science.adh2888>

Quintana, M. 2021. "¿Qué era la Iniciativa Mérida y qué cambia con el Entendimiento Bicentenario?". *SWI*. <https://www.swissinfo.ch/spa/qu%C3%A9-era-la-iniciativa-m%C3%A9rida-y-qu%C3%A9-cambia-con-el-entendimiento-bicentenario/47014550>

Sampó, C. 2017. "Una aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias". En C. Sampó y V. Troncoso (eds.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Sampó, C. y V. Troncoso. 2024. "El tren de Aragua: la transnacionalización del crimen organizado a través del tráfico de migrantes". *Análisis Político*. 37 (108), 147-176.

Santillán-Molina, et al. 2022. "Drogas, tráfico y crimen organizado como detonante de actos violentos en las cárceles del Ecuador". *Revista Universidad y Sociedad*, 14 (3), Epub 30-Jun-2022. [http://scielo.sld.cu/scielo](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000300478&script=sci_art-text&tling=en)

[php?pid=S2218-36202022000300478&script=sci_art-text&tling=en](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000300478&script=sci_art-text&tling=en)

Rivera Vélez, F. y D. Sansó-Rubert Pascual. 2021. *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Editorial Tirant Lo Blanch.

The Economist. 2023, October 5. "South American governments are trying to curb illegal fishing. Ecuador and Peru are doing a better job than Argentina and Uruguay". *The Economist*. <https://www.economist.com/the-americas/2023/10/05/south-american-governments-are-trying-to-curb-illegal-fishing>

United Nations Office on Drugs and Crime. 2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada transnacional. https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickingpersons_sp.pdf

----- . 2004. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

----- . 2015. "Estudio de United Nations Office on Drugs and Crime revela aumento significativo en la producción de hoja de coca en áreas de alta densidad". <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>

----- . 2023a. Homicide and organized crime in Latin America and the Caribbean. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH_2023_LAC_web.pdf

----- . 2023b. Global Report on Cocaine. Local dynamics, global challenges. Naciones Unidas. Viena. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

ACERCA DE LAS AUTORAS

Lucía Dammert. Profesora titular, Departamento de Estudios Políticos, Universidad de Santiago de Chile. lucia.dammert@usach.cl

Carolina Sampó. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Fundadora y miembro de Amassuru, red de mujeres en Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe. carosampo@gmail.com

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Catalina Niño
Coordinadora de proyectos
catalina.nino@fes.de

Bogotá, enero de 2025

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

LA EVOLUCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA



Los Estados latinoamericanos han concentrado sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. No obstante, en la actualidad hay mercados criminales que generan más ganancias y están expuestos a menores niveles de control gubernamental. La focalización en la lucha contra las drogas tiene como consecuencia no intencionada la consolidación de otras economías ilegales.

Para comprender el crimen organizado es fundamental analizar, además del mercado de las drogas, la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de migrantes y la trata de personas, mercados ilegales que además de tener consecuencias directas en la vida de las personas, representan un peligro global.

Para controlar estos mercados se debe enfatizar en los desafíos que su presencia impone a las estructuras estatales. Ampliar el enfoque sobre la problemática criminal permitirá formular políticas públicas serias, basadas en evidencia, que eviten la reproducción de iniciativas pasadas o la adaptación de acciones desarrolladas para enfrentar al narcotráfico.



Dada la transnacionalidad de estas cadenas de valor es indispensable replantear la cooperación, dentro y entre los Estados, con el objetivo de mejorar la eficiencia de las respuestas, y diversificar las capacidades institucionales para responder a los retos planteados.

Para ello, es necesario plantear políticas públicas a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo se deben atacar los mercados ilegales que tienen consecuencias humanas desde la demanda y desde la prevención, para evitar la captación de víctimas en situaciones de vulnerabilidad. A mediano plazo se deben generar programas de concientización sobre estos delitos y sus impactos, incluyendo los mercados ilegales que explotan recursos naturales no renovables. Programas que deben resaltar el daño que generan y promover la revisión de los marcos institucionales y normativos. Y a largo plazo es crucial reforzar las políticas anticorrupción, de funcionarios públicos y del sector privado, y combatir la impunidad a fin de garantizar una mayor eficiencia del sistema judicial a la hora de perseguir, enjuiciar y condenar a quienes se encuentren implicados en estos mercados ilegales.