

Crimen y
Globalización

OCTUBRE 2005

La componenda global

La construcción de un régimen global de control

Programa Crimen y Globalización

T
N
I

TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI Briefing Series
No 2005/3

AUTORES

Michael Woodiwiss
David Bewley-Taylor

EDITORES

Fiona Dove
Tom Blickman
Amira Armenta

TRADUCTORA

Beatriz Martínez

DISEÑO

Jan Abraham Vos

IMPRESA

Drukkerij Raddraaier
Amsterdam

CONTRIBUCIONES

FINANCIERAS

Ministerio de Asuntos
Exteriores de los Países Bajos

CONTACTO

Transnational Institute
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos
Tel: 31 – 20 – 662 6608
Fax: 31 – 20 – 675 7176
drugs@tni.org
www.tni.org/crime

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Para mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI, le aconsejamos suscribirse a nuestro boletín quincenal, enviando una solicitud a: tni@tni.org, o registrándose en www.tni.org.

Amsterdam, octubre 2005

● Editorial 3

● La componenda global: La construcción de un régimen global de control 4

- Los orígenes del crimen organizado 5
- La Ley de Control del Crimen Organizado de 1970 9
- Exportando la guerra contra las drogas 11
- Cuadro: Organismos de la ONU para el control de las drogas y el delito 13
- Hacia la Convención de la ONU de 1988 17
- El crimen organizado se vuelve transnacional 21
- Cuadro: Convenciones de la ONU para el control de las drogas y el delito 25
- Los efectos criminógenos de la globalización 28

● Referencias 30

Los autores y el TNI son los únicos responsables de las opiniones presentadas en este texto.

TNI – Serie Crimen y Globalización

- La industria del éxtasis. Desarrollos del mercado mundial - *TNI Briefing Series No 2004/9, Diciembre 2004*

TNI – Serie Drogas y Conflicto

- Europa y el Plan Colombia - *Documento de Debate No. 1, abril 2001*
- Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate - *Documento de Debate No. 2, septiembre 2001*
- Afganistán, drogas y terrorismo. Fusión de guerras - *Documento de Debate No. 3, diciembre 2001*
- Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado - *Documento de Debate No. 4, marzo 2002*
- Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impasse - *Documento de Debate No. 5, julio 2002*
- Agenda para Viena. Cambio de rumbo - *Documento de Debate No. 6, marzo 2003*
- Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia. A contravía - *Documento de Debate No. 7, junio 2003*
- Centros Operativos de Avanzada - FOL - *Documento de Debate No. 8, septiembre 2003*
- Drogas y conflicto en Birmania. Los dilemas de las respuestas políticas - *Documento de debate n. 9, diciembre 2003*
- Movimientos cocaleros en el Perú y Bolivia. - ¿Coca o muerte? - *Documento de Debate No. 10, abril 2004*
- Una guerra inútil. Drogas y violencia en el Brasil - *Documento de Debate No. 11, noviembre 2004*
- Una espiral descendente. La proscripción del opio en Afganistán y Birmania - *Documento de debate No. 12, junio 2005*

Todas las ediciones de la serie están disponibles en el sitio web en inglés y castellano: <http://www.tni.org/reports/drugs/debate.htm>

En este número de *Crimen y Globalización*, Michael Woodiwiss y Dave Bewley-Taylor rastrean la historia del concepto de crimen organizado y su metamorfosis en un fenómeno 'transnacional' que, supuestamente, plantea una grave amenaza contra el orden mundial. Los autores exponen cómo Estados Unidos ha dominado la construcción de un régimen global de aplicación de la ley interrelacionando los conceptos de prohibición de drogas y lucha contra el crimen organizado. El "enfoque, estrecho y autoexculpador" del crimen organizado promovido por EEUU, afirman los autores, ha desviado la atención de las actividades delictivas empresariales para centrarla en las conspiraciones de organizaciones criminales.

Esta versión "neutralizada" de crimen organizado fue aceptada por la comunidad internacional al aprobar la Convención de la ONU contra la Delincuencia Transnacional Organizada en 2000, un tratado que Washington ve como una ampliación natural de la Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Esta interpretación no reconoce los aspectos criminógenos del actual proceso de globalización neoliberal, ni ayuda a cubrir las necesidades de los países en desarrollo en materia de seguridad, especialmente con respecto a los crecientes problemas de la criminalidad urbana en los barrios marginales del Sur.

La primera versión de este informe se presentó en un seminario sobre *Regímenes globales para el cumplimiento de la ley*, organizado por el Transnational Institute en abril de 2005.¹ El seminario trató sobre el nuevo Consenso de Washington y su lucha contra el "eje del mal" constituido por el tráfico de drogas, el crimen transnacional organizado y el terrorismo internacional, y considerado como una amenaza global a la seguridad. Ya se han establecido varios acuerdos multilaterales para "luchar contra este azote".

En la ONU y el G8, se han aprobado convenciones contra el crimen organizado transnacional y normativas contra el blanqueo de dinero, mientras el Consejo de Seguridad de la ONU ha puesto en marcha un programa global contra el terrorismo internacional. Este patrón es curiosamente parecido al de la internacionalización de EEUU de la guerra contra las drogas. El tráfico de drogas y cues-

tiones afines, como el crimen organizado y el blanqueo de ganancias ilícitas, empiezan etiquetándose como amenazas a la seguridad nacional, siendo extendidas después al resto del mundo. En la UE se está desarrollando un proceso similar para armonizar la política de seguridad.

Estos acuerdos se alcanzan cada vez más en el ámbito intergubernamental (ONU, G8, EU) y se presentan ante los parlamentos nacionales como un hecho consumado. Apenas existen mecanismos para evaluar la eficacia o las desventajas de la aplicación de estas políticas. El acento se pone en las medidas de coerción y aplicación de la ley, y no abordan las causas de raíz, pues eso desembocaría en un análisis inoportuno del presente orden mundial y exigiría incluso que muchos países internacionalizaran sus verdaderos intereses de seguridad.

El actual paradigma de seguridad se cuestiona cada vez más. Son muchos los que ponen en duda su eficacia y apuntan a los posibles efectos negativos sobre las libertades civiles, los derechos humanos y la soberanía nacional en el campo de la justicia penal. Nadie duda que la cooperación internacional es necesaria para abordar los asuntos de seguridad global, pero lo que se cuestiona seriamente es la eficacia del régimen global de represión que se está construyendo y a qué intereses sirve. El problema no tiene que ver con alcanzar un consenso sobre los problemas de seguridad transnacional que se están tratando en el plano transnacional. El problema radica en quién está elaborando la agenda, y cómo se moldean posteriormente las políticas de seguridad transnacional.

En opinión de Woodiwiss y Bewley-Taylor, el elemento más sorprendente del enfoque estadounidense es su fijación exclusiva en arrestar y penalizar a personas nocivas en lugar de adoptar un enfoque más estratégico que reduzca las oportunidades de realizar actividades nocivas. Así, se ha internacionalizado plenamente un enfoque erróneo sobre el crimen organizado. Mientras los organismos de la ONU para la prevención del crimen han perpetuado un análisis engañosamente simplista del crimen organizado con la idea de que hay 'malhechores que amenazan la democracia y la civilización', otros sectores de la organización han elaborado estudios que podrían contribuir a mejorar la interpretación del crimen transnacional organizado analizando la mala gestión del proceso de globalización.



¹ Global Enforcement Regimes: Transnational Organised Crime, International Terrorism and Money Laundering, Transnational Institute, 28-29 de abril de 2005. Para un informe sobre la sesión y otros documentos sobre el tema, véase: <http://www.tni.org/acts/enforce.htm>

Los años sesenta presenciaron la aparición de un renacimiento intelectual conservador en EEUU que ha desembocado en la ideología de libre mercado que ahora se conoce como neoliberalismo. En los setenta, la obra del economista austriaco Friedrich von Hayek, antes ignorada, comenzó a venerarse, y otros, como Milton Friedman o Jude Wanniski, publicaron, con gran éxito de ventas, polémicos escritos y destacadas columnas periodísticas. Estas publicaciones defendían fundamentalmente la fórmula 'libre mercado = libertad del individuo', y argüían que alejarse de esta ecuación supondría nada menos que ese *Camino de servidumbre* que dio título al libro más influyente de Hayek.²

El capitalismo, además de eficiente, era moral, o así opinaba Alan Greenspan, el hombre que, como presidente del sistema de la Reserva Federal, sería uno de los principales responsables de la orientación de la política monetaria nacional de EEUU desde la era Reagan hasta el s. XXI. En 1996, en un artículo que atacaba a organismos reguladores del gobierno como la Administración de Alimentos y Fármacos, la Comisión de Valores y Bolsa, y todos aquellos que participaban en el suministro de bienestar, Greenspan afirmaba:

*El capitalismo se basa en el interés propio y en la autoestima; sus virtudes cardinales son la integridad y la honradez, y así lo hace valer en el mercado, de modo que los hombres sobreviven por sus virtudes y no por sus vicios. Es este sistema excepcionalmente moral lo que los estadistas del bienestar proponen mejorar mediante el derecho preventivo, los burócratas fisgones y la amenaza crónica del miedo.*³

Las grandes empresas estadounidenses no tardaron en subirse al tren y apostaron fuerte por las versiones actualizadas del *laissez faire* y del darwinismo social, y contribuyeron al establecimiento de nuevos centros de investigación de derecha como la Heritage Foundation. La derecha estadounidense vendió un mensaje que caló fondo. El gobierno, repetía una y otra vez, era el problema y no la solución en todos los ámbitos excepto en defensa, delincuencia callejera y el prin-

cipal objeto de este documento: las drogas prohibidas. Aunque la derecha estadounidense fue ganando terreno durante los setenta, tuvo que esperar a que su portavoz más carismático, Ronald Reagan, fuera elegido presidente en 1980 para avanzar realmente. Reagan abrió la puerta a un período de dominio de la derecha que aún pervive. Aunque el monetarismo de Friedman tuvo gran influencia en la política económica de la administración Reagan, cabe señalar que se ignoraron las advertencias del economista sobre las nefastas consecuencias de las políticas de drogas prohibicionistas. Así, Reagan emuló a su predecesor, Richard Nixon, y amplió enormemente las medidas antidrogas del país en el plano nacional y exterior.

En los ochenta, los principios neoliberales dominaban ya las líneas de pensamiento subyacentes a las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), unos principios que siguen impregnando en la gestión de la economía internacional hasta hoy día. Esta política fomenta la reducción de aranceles y barreras comerciales, la desregulación y la privatización. Estos dos organismos financieros aseguran que los países del llamado Tercer Mundo deben seguir una industrialización basada en las exportaciones. Como corolario, los neoliberales suelen oponerse a las normativas laborales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales y poco tienen que decir sobre los delitos que afectan a los trabajadores en particular y al medio ambiente en general.⁴ Los neoliberales subrayan los resultados positivos de la riqueza creada con la creciente integración económica del mundo. Ignoran o encuentran a quién o qué culpar por los inconvenientes de la 'globalización' porque, como no cesan de repetir, 'no hay otra alternativa'.

Traficantes de armas, de drogas, de personas, defraudadores empresariales, cleptócratas, encargados de talleres de explotación laboral y una larga lista de delincuentes se han beneficiado de los cambios que han acompañado a la globalización desde los setenta. Este informe argumenta que han podido hacerlo porque las políticas nacionales e internacionales para controlar el crimen organizado son deplorables y el derecho de protección de las personas se ha subor-

¹ Michael Woodiwiss es profesor de la Universidad West of England. Algunos fragmentos de este informe pertenecen a su último libro, *Gangster Capitalism: The United States and the Global Rise of Organized Crime* (London: Constable & Robinson, 2005). David Bewley-Taylor es profesor de Estudios estadounidenses en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Wales Swansea.

² Eric Hobsbawm, *Age of Extremes, The Short Twentieth Century*, (London: Abacus, 1994) 271.

³ Alan Greenspan, 'The Assault on Integrity', en Ayn Rand, (ed.), *Capitalism: The Unknown Ideal* (New York: The New American Library, 1966), 116.

⁴ Véase Jonathan Friedman, 'Neoliberal Globalization', *The University of Michigan Journal of International Affairs*, Issue 4, marzo de 2004 en <http://www.umich.edu/~ias/mjia/issue4/friedman.htm> con un útil resumen.

dinado al derecho a la propiedad. La situación podría describirse como un arreglo global. Este tipo de arreglo no es sinónimo de soborno y corrupción pero, sin duda, implica ambas cosas. El arreglo, en este caso, supone redes mundiales de alianzas, compromisos y obligaciones que se refuerzan entre sí, y de tal naturaleza que llevan al mundo a una situación de casi total parálisis en lo que se refiere a la aplicación y cumplimiento de la ley. Un aspecto clave de esta parálisis son los patrones de interpretación que definen los límites del debate sobre criminalidad y el significado de términos como 'crimen organizado'. Justamente las cuestiones que deben abordarse pasan a ser impenables o a entenderse como 'inevitables', es decir, como hechos desafortunados de la naturaleza humana que sobrepasan la política. Por ejemplo, suele considerarse que las políticas del FMI y del BM pertenecen al campo de la economía y, por tanto, no pueden vincularse de forma significativa con el debate del crimen organizado.

Este informe expone que la actual respuesta internacional al crimen organizado transnacional es inadecuada, está mal dirigida y, en muchos sentidos, es contra-productiva. Esto se debe en gran medida a que la comunidad internacional ha aceptado una lectura del crimen organizado muy parecida al estrecho enfoque de EEUU. La comunidad internacional, representada principalmente por las Naciones Unidas (ONU), persigue así controlar el crimen organizado transnacional usando métodos impulsados por EEUU. Este informe repasa brevemente la 'neutralización' de la interpretación pública y profesional del crimen organizado en EEUU, y subraya la influencia en este proceso de la cruzada moral estadounidense contra actividades como el juego y la droga. Tras esa neutralización, en los sesenta la mayoría de estadounidenses creía que el problema se debía a un grupo delictivo extranjero habitualmente conocido como Mafia. El Presidente Richard Nixon explotó esta idea para hacer aprobar la Ley de Control del Crimen Organizado de 1970, que ahora funciona, en muchos sentidos, como modelo para otros países y la comunidad internacional. Los autores consideran que la dura actuación de la administración Nixon también aceleró la guerra estadounidense contra las drogas fortaleciendo un régimen prohibicionista global basado en una serie de tratados de la ONU. A continuación, se analizan la estrecha relación y las sinergias positivas existentes entre la Convención de 1988 y la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada

Transnacional, ratificada en 2003. Para concluir, se detalla cómo los programas de ajuste estructural apoyados por el FMI y el BM desde los 80 han ayudado a crear unas condiciones en muchos países pobres que, muy probablemente, exacerbarán los problemas del crimen organizado global. La intervención del FMI y el BM en el denominado mundo en desarrollo ha desembocado, en no pocas ocasiones, en un robo descomedido, violencia y una locura institucional que, por irónico que parezca, queda perfectamente ejemplificada con un estudio de la ONU.

Los orígenes del crimen organizado

A principios del s. XX no existía una noción fija de crimen organizado en la corriente dominante estadounidense. La mayoría de comentaristas 'serios' empleaba el término según el contexto y, normalmente, se consideraba sinónimo de 'estafador', un término que, para la mayoría de estadounidenses, connotaba actividades comerciales fraudulentas, como vender bienes robados o ilegales, la falsificación o el juego ilícito.

Además, se solía opinar que el crimen organizado florecía en los mercados legales estadounidenses porque había una rigidez legal que favorecía el desarrollo de un sistema comercial laxo que abría las puertas al fraude, la extorsión y otros tipos de criminalidad organizada. Por ejemplo, en un libro de 1907 refrendado por el Presidente Teddy Roosevelt, el sociólogo Edward A. Ross planteaba que las prácticas comerciales destructivas y anárquicas habían creado la necesidad de redefinir ciertas ideas sobre la delincuencia. Para Ross, el nuevo delincuente típico de la sociedad industrial era el que medraba empleando prácticas destructivas "aún no prohibidas por la opinión pública". Según él, los delincuentes de las clases más pobres difícilmente podían perjudicar a la sociedad. Los delincuentes de la gran empresa, por el contrario, eran "bestias depredadoras" que podían "robar de mil bolsillos, envenenar a mil enfermos, contaminar mil mentes o poner en peligro mil vidas". La delincuencia moderna se basaba más en la traición que en la agresión, y la vida moderna deparaba engaños monstruosos en todos los ámbitos: "adulteradores, malversadores, corruptores, chanchulleros, que traicionan la confianza que otros han depositado en ellos".⁵

Al señalar que muchas actividades empresariales eran más destructivas que otras formas más cerca-

⁵ Edward A. Ross, *Sin and Society: An Analysis of Latter-Day Iniquity*, (Boston: Houghton Mifflin, 1907) 29-30.

nas de delincuencia, Ross estaba intentando ampliar la definición de crimen. Los criminales de la gran empresa robaban y mataban a una escala nunca vista, pero "mientras la moralidad permanezca inmóvil en su cauce, escapan al castigo y el oprobio". "El hombre que roba bolsillos con un reembolso del ferrocarril, mata con un adúltero en lugar de con una porra, hurta con una 'ruleta' en lugar de con una palanqueta... no siente en la frente el estigma de un malhechor". "Como un gigante acorralado, estúpido y exaltado, el público se fija más en el pequeño infractor que no se esconde que en el gran delincuente encubierto".⁶

El autoritarismo moral de EEUU era tan rígido como la ideología nacional en favor del comercio, y muchos comentaristas señalaban que el crimen organizado florecía por ese motivo. El "elevado grado de desgobierno

(...) se mantiene porque los estadounidenses desean hacer muchas cosas que también desean prohibir", como dejó claro Walter Lippmann en su famoso argumento de los 'bajos fondos como sirviente' en 1931. "Ante la sorpresa de otras naciones más antiguas", proseguía, "hemos

(...) promulgado nuevas prohibiciones legales contra los vicios más antiguos del hombre. Hemos alcanzado un cuerpo legal que atestigua sin reservas nuestro deseo de conducir una vida (...) totalmente intachable sobre la tierra". Lippmann indicó que el principal beneficiario de esta situación serían los bajos fondos del país, que prosperaban porque ofrecían "algo a cambio a los respetables miembros de la sociedad". Mientras que los delincuentes comunes eran totalmente predadores, los "bajos fondos tienen otra categoría". "Sus actividades son, en cierta medida, toleradas por aquellos respetables; de ellos obtienen sus ganancias; entre ellos encuentran a muchos de sus patrones; por ellos son protegidos en varias formas".⁷

El pensamiento de Ross, Lippmann y muchos otros no estaba constreñido por las imágenes congeladas que imperan hoy día sobre la noción de crimen orga-

nizado. Si su línea de razonamiento hubiera mantenido su influencia, mucha más gente habría comprendido que la clave para explicar el crimen organizado está en la oportunidad. La posibilidad de obtener grandes beneficios ilegales a un riesgo mínimo fomenta el crimen organizado. Es decir, que los grupos o individuos que escapan total o parcialmente a los controles o normativas tenderán a participar en actividades de esta índole. Financieros, dirigentes de grandes empresas, aquellos en posiciones inferiores en las jerarquías empresariales tendían hacia la delincuencia porque los riesgos eran menores, y ellos eran poca cosa en un país donde la reina era, sin duda, la propiedad. Como apuntó Donald C. Stone, un experto en administración pública con conciencia histórica, en 1934, "con la centralización de la empresa, con el ocaso de las grandes finanzas, y con el tremendo aumento de la variedad de actividades comerciales y sociales, la manipulación voraz y la avaricia interesada discriminan con mayor facilidad al común de los ciudadanos". "La diversidad de tramas es innumerable", proseguía, "prosperan en pequeñas y grandes ciudades, allí donde los hombres intentan obtener algo

a cambio de nada". También ilustró el problema que ha perseguido a todos aquellos que han estudiado el crimen organizado desde entonces: "la dificultad, por no decir imposibilidad, de trazar la línea entre una práctica legítima y un auténtico tinglado".⁸ Las leyes de imposible cumplimiento que intentaban prohibir el alcohol, el juego, las drogas y el sexo comercial también empequeñecían los riesgos para tantos políticos, funcionarios policiales y gánsters que se beneficiaban con los nuevos mercados ilegales. En los veinte, EEUU se había convertido indiscutiblemente en una tierra de grandes oportunidades delictivas.

Durante la época del *New Deal* de Franklin Roosevelt, se entendió que el problema del crimen organizado exigía algo más que un esfuerzo extra de la policía para detener y condenar a malhechores. La anulación de la prohibición del alcohol supuso el reco-

Durante la Guerra Fría, el crimen organizado debía entenderse como algo externo a EEUU y la idea de la mafia echó raíces

⁶ Ibid., 26.

⁷ Walter Lippmann, 'The Underworld as Servant,' *Forum*, January and February 1931, citado en Gus Tyler (ed.), *Organized Crime in America*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1967) 58-69.

⁸ Donald C. Stone, 'Reorganization for Police Protection,' *Law and Contemporary Problems*, Vol. 1, No. 1, diciembre de 1934, 452.

nocimiento, notable aunque raro, de que los ideales morales no coinciden con la ingenuidad y naturaleza humanas. La reestructuración del capitalismo durante el *New Deal* fue otro de esos extraños reconocimientos de que es necesario proteger al capitalismo de los capitalistas. La reforma bancaria introducida por la Ley Glass-Steagall, por ejemplo, redujo las posibilidades de cometer fraudes bancarios. "El gobierno en manos del dinero organizado", declaró Roosevelt en un discurso de la campaña de 1936, era "tan peligroso como el gobierno en manos de una banda organizada".⁹

Roosevelt murió el 12 de abril de 1945, apenas unos meses antes del fin de la Segunda Guerra Mundial. Para entonces, la época de reformas del *New Deal* ya había concluido y la actividad gubernamental se había vuelto mucho más deferente con las demandas de la gran empresa y menos propensa a intentar limitar el daño ocasionado por el crimen de empresa organizado. En los 50, los grandes empresarios y los financieros de Wall Street eran vistos como personas con responsabilidad social más que como los capitalistas avariciosos y corruptos que casi habían llevado a EEUU a la ruina económica en la generación anterior. Muchos de los mecanismos de control introducidos por el *New Deal* sobrevivieron unas décadas y, en cierto grado, mantuvieron a raya el crimen organizado empresarial. Sin embargo, se fueron diluyendo y, finalmente, acabaron eliminándose. A medida que estos mecanismos se debilitaban, la criminalidad empresarial se iba institucionalizando y haciendo más destructiva.

Al mismo tiempo, el problema del crimen organizado se redefinió de forma que eximiera los intereses corruptos empresariales, la policía, los políticos y otros profesionales. Estos casos comenzaron a verse como anomalías en un sistema económico que, por lo demás, era perfecto. Curiosamente, el propio sistema solía describirse como basado en la libre empresa en un momento en que la empresa en EEUU era menos libre. Mientras la propiedad comercial se concentraba cada vez más, el dominio empresarial sobre el resto de la sociedad se cuestionaba cada vez menos.

Durante la Guerra Fría, el crimen organizado debía entenderse como algo externo a EEUU y la idea de

la mafia echó raíces. Se decía que la mafia era una gran amenaza, no sólo para EEUU sino también para el resto del mundo. "La mafia", escribió el periodista neoyorquino Ed Reid, suponía "la mayor amenaza de la historia contra la moralidad" y "la principal fuente criminal del mundo, pues controla el vicio, el juego, el contrabando, la venta de drogas y otras fuentes de maldad".¹⁰ Esta estrecha visión implicaba que no podía haber concesiones en la guerra contra las actividades que se creía que alimentaban al crimen organizado y dependían de la mafia. Las voces que abogaban por legalizar el juego o medicalizar el problema de la drogadicción fueron silenciadas y condenadas por ser signo de capitulación ante un enemigo externo. El crimen organizado había dejado de entenderse como el resultado de leyes contradictorias y un mal control de las actividades comerciales; era, más bien, una confabulación de intrusos que pretendían minar las políticas morales del país y eran lo bastante poderosos como para constituir una amenaza.¹¹

La teoría de la confabulación de la mafia para explicar el crimen organizado permitió a políticos como Richard Nixon defender la represión como única forma de luchar contra el crimen organizado. Con la Ley de Control del Crimen Organizado de 1970, Nixon apoyó una serie de medidas que no sólo conforman la base de esta lucha en EEUU, sino también en el resto del mundo. Como consecuencia, se aceptó a escala internacional la clase de régimen de control que, a todas luces, no había funcionado en EEUU. Se ha detenido y condenado a un gran número de gánsters destacados y de personas involucradas en el crimen organizado, pero otros factores han contrarrestado cualquier posible ventaja ganada con la retirada social de estos individuos. De hecho, desde los setenta, las medidas emprendidas en EEUU para desregular grandes áreas de la actividad comercial y reforzar la guerra contra las drogas han creado nuevas oportunidades de actividad delictiva en todos los ámbitos. Los escándalos de Enron y de otras grandes empresas dan fe de ello, así como la proliferación de bandas callejeras y carcelarias cada vez más violentas. A pesar de la gran cantidad de pruebas que demuestran el fracaso de las medidas de EEUU para controlar el crimen organizado, los dirigentes gubernamentales de todo el mundo siguen cerrados en banda al respecto.

⁹ Discurso de Roosevelt citado en Arthur M. Schlesinger Jr., *A Life in the Twentieth Century: Innocent Beginnings, 1917-1950*, (Boston: Houghton Mifflin, 2000) 123.

¹⁰ Ed Reid, *Mafia*, (New York: Random House, 1952), 1.

¹¹ Para un análisis del proceso, véase Michael Woodiwiss, *Organized Crime and American Power: A History* (Toronto: University of Toronto Press, 2001) 227-65.

No era así en los setenta. Ciertas revelaciones sobre el papel de la empresa de telefonía International Telephone and Telegraph (ITT) en su intento por evitar que Salvador Allende, el presidente de Chile elegido democráticamente, subiera al poder en 1970, y sobre el comportamiento abusivo de muchas otras multinacionales conmocionaron a la comunidad internacional, representada por la ONU, hasta el punto de incluir el crimen de empresa en sus primeras deliberaciones sobre el problema del crimen transnacional organizado. Dichas deliberaciones contemplaban las complejidades del crimen organizado de forma opuesta a la noción simplista de EEUU sobre las organizaciones criminales. Cabe destacar que las primeras reflexiones de la ONU sobre este asunto ponían mayor énfasis en la *actividad* delictiva organizada y la participación en ella de instituciones empresariales o personas respetables que en las acciones de diversos 'grupos criminales organizados'.

Los debates del IV Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito en 1975, por ejemplo, giraron en torno a posibles maneras de reducir actividades ilegales como el soborno, la fijación de precios, el contrabando, la violación de normativas por parte de empresas privadas y delitos contra la moneda como la fijación del precio de las transferencias para evadir o evitar impuestos¹² y el comportamiento de empresas transnacionales, tanto como en torno a los grupos delictivos organizados en su sentido más convencional. En un apartado titulado 'El delito como negocio', que reconocía abiertamente que gran parte de los delitos empresariales podían considerarse como crimen organizado, el Congreso recomendó que se investigara lo siguiente:

las diferencias que pueden existir en distintos países en cuanto a (a) el alcance del derecho penal en materia de "delito como negocio" y (b) las técnicas empleadas para controlar formas de comportamiento nocivas. Por ejemplo, la fijación del precio de las transferencias en algunos países se consideraba un delito mientras que, en otros, era simplemente objeto de arreglos civiles. Se expuso que también era importante analizar los sistemas de valores con respecto a la legislación, sobre todo en lo concerniente a diferencias en las estructuras de clase de diversas sociedades. Varios delegados señalaron que el delito como negocio se originaba en el conflicto entre clases,

y que empresarios, gerentes, administradores y otras personas de clase media o alta con poder económico podrían tender a controlar la maquinaria de la justicia penal de modo que su comportamiento anormal y perjudicial económicamente no se definiera como delictivo.

Los delegados que apuntaron esto último estaban ofreciendo, de hecho, una descripción clarividente de lo que sucedería con la desregulación mundial durante los ochenta y noventa.

Los participantes del Congreso también debatieron qué técnicas serían óptimas para controlar el delito como negocio. Algunos participantes abogaron por que el derecho penal y la prisión formaran parte integral del control de estos delitos, y se abandonara la tendencia a la despenalización de muchas actividades comerciales perjudiciales, como el soborno y la fijación del precio de las transferencias. Según ellos, el derecho penal y la prisión tendrían "un efecto disuasorio definitivo con los empresarios-delincuentes, aunque puede que no sean eficaces en el caso de otros delitos".¹³

La ONU ya había demostrado su compromiso para controlar el comportamiento de los poderosos intereses comerciales de las transnacionales con la creación del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC) en 1974. El UNCTC empezó investigando las actividades y el poder económico de empresas transnacionales y, en 1985, llegó a la conclusión de que las 350 mayores organizaciones transnacionales, la mitad de ellas con sede en EEUU, tenían un conjunto de ventas de 2.7 trillones de dólares. Esta cifra representaba un tercio de todas las economías industriales de mercado juntas y era muy superior al total del PNB de todos los países en desarrollo, China incluida. Tras el caso de la ITT, y claramente preocupado por las posibilidades de abuso que ofrecían tales concentraciones de poder, el UNCTC también comenzó a elaborar códigos de conducta para las empresas transnacionales, códigos que, sobre todo, pretendían controlar la corrupción, garantizar el respeto de los derechos humanos y alcanzar ciertos objetivos sobre la protección de los consumidores y el medio ambiente.

Sin embargo, en los noventa, la propia ONU y el UNCTC se convirtieron en objeto de duras críticas

¹² Sobre la fijación del precio de las transferencias, véase Ingo Walter in *Secret Money* (London, Unwin, 1988) 16.

¹³ United Nations, *Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Report Prepared by the Secretariat* (Ginebra, 1-2 de septiembre de 1975) 10-1.

por parte de las administraciones de Reagan y Bush (padre), y de ciertos centros de investigación como el mencionado Heritage Foundation, acompañadas por la negativa de EEUU a aportar sus contribuciones a la ONU. Para reparar lo que los estadounidenses calificaban como 'la pérdida de tiempo y la ineficacia' de la ONU, el antiguo fiscal general de Bush, Richard Thornburgh, fue designado subsecretario general de la organización internacional en 1992. Un año después, en parte debido a su intervención, el UNCTC se cerró y los esfuerzos de la ONU por establecer controles más eficaces sobre las empresas transnacionales prácticamente se abandonaron.¹⁴ El papel de Thornburgh, según Ian Williams en *The Nation*, no sólo consistió en recortar el tamaño de la organización, sino también en "moldearla con la forma deseada por la derecha estadounidense".¹⁵

A partir de los noventa, el debate sobre el problema del crimen organizado bajo los auspicios de la ONU se fue encauzando para adaptarse a la cosmovisión de la derecha estadounidense, y quitó importancia a la participación delictiva de instituciones comerciales o empresarios. A diferencia de la inquietud mostrada en la reunión de 1975 por la participación de multinacionales en actividades delictivas nocivas, la amenaza venía entonces de las 'multinacionales del delito'. Éstas, según la nueva línea presentada por Boutros Ghali en 1994 y el material de fondo de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 'envenenan', 'contaminan' y 'se infiltran' en los negocios legales. Esta neutralización del discurso del crimen organizado no era casual, ya que, en los noventa, el dominio de la ideología neoliberal era ya una realidad, lo cual no sólo afectaba al BM y al FMI, sino también a la ONU. El término neoliberal representaba ahora el traspaso del programa económico de Reagan (promercado, contra el bienestar, desregulador y monetarista) desde su tierra natal al escenario global. Los secretarios generales de la ONU Boutros Ghali y su sucesor, Kofi Annan, poco hicieron para frenar el avance global del neoliberalismo, ya que ambos deseaban que las políticas y los objetivos de la ONU contaran con el beneplácito de las grandes empresas. Por estos y otros motivos, los análisis sobre el crimen organizado que consideraban como parte del problema la cuestión de las multinacionales en parti-

cular, y de las leyes y políticas inadecuadas en general, dejaron de ser aceptables. La criminalidad transnacional de las empresas se eliminó así de la agenda de la ONU con la llegada del nuevo milenio y se substituyó, como veremos, por el compromiso global de apoyar el sueño de EEUU de instaurar un régimen global de drogas prohibicionista y una noción totalmente errónea del crimen organizado transnacional.

Ley de Control del Crimen Organizado de 1970

La Ley de Control del Crimen Organizado de 1970 otorgó a los funcionarios gubernamentales nuevos poderes para luchar contra la confabulación de la mafia. Esta ley incluía, entre otras, las siguientes medidas para controlar el crimen organizado: confiscación de bienes; jurados de acusación especiales; mejores cláusulas de protección de testigos para obligar o disuadir a testigos reacios; sentencias más severas para las personas condenadas por crimen organizado; y el uso de escuchas telefónicas y conversaciones "robadas" como prueba en casos federales.

El Presidente Nixon, mientras esperaba a que se aprobara la Ley de Control del Crimen Organizado, articuló el consenso para la lucha contra el crimen organizado. Concedió a la teoría de la confabulación de la mafia el sello de aprobación presidencial en un mensaje pronunciado ante el Congreso el 23 de abril de 1969. En él, describió la influencia de la mafia como "más cierta que nunca" y advirtió que sus operaciones habían "penetrado profundamente en amplios segmentos de la vida estadounidense". "Es de vital importancia", continuó, "que los estadounidenses vean esta organización foránea como lo que realmente es: una sociedad totalitaria y cerrada que funciona en el marco de una sociedad democrática y abierta. Hasta el momento ha triunfado porque el público, apático, no es consciente de la amenaza que supone a la vida de EEUU".

Aseguró que el juego era "el sustento del crimen organizado" y que, por lo tanto, sería el principal objetivo de las medidas de la administración. "El juego", explicó, "proporciona la mayor parte de las ganancias

¹⁴ Información sobre el UNCTC: Human Rights Sub-Commission 2000, *Relations between the United Nations and Transnational Corporations*, en <http://www.cetim.ch/20000/00FS04V4.htm>; Gerald Piel, 'Globalopolies', *The Nation*, 18 de mayo de 1992 en <http://www.globalpolicy.org/reform/gpiel.htm>; Friends of the Earth - International Forum of Globalization, *Towards a Progressive International Economy: A History of Attempts to Control the Activities of Transnational Corporations: What lessons Can Be Learned?* en <http://www.foe.org/progressive-economy/history.html>.

¹⁵ Ian Williams, 'Why the Right Loves the U.N.', *The Nation*, 13 de abril de 1993 en <http://www.globalpolicy.org/reforms/williams.htm>.

que se acaban destinando a préstamos usureros, sobornos a policías y funcionarios locales, 'contribuciones' a las campañas de políticos, el tráfico de estupefacientes a gran escala, la infiltración de negocios legítimos y la retribución del gran número de abogados, contables y otros profesionales que prestan sus servicios al crimen organizado".

El mismo mes en que realizó tales afirmaciones, Nixon designó un grupo de consultores presidenciales para que analizaran la eficacia del poder ejecutivo en la lucha contra el crimen organizado. Los consultores de Nixon centraron su estudio en la eficacia del programa federal en nueve grandes ciudades del noreste. Tras revisar los hechos con más de 100 empleados de la justicia penal federal, estatal y local, y de las fuerzas de represión, concluyeron que el control federal del crimen organizado era total-

mente infructuoso. Los consultores elaboraron muchas recomendaciones de mejora, pero la limitación de sus competencias las redujo a simples sugerencias de cambios administrativos y estructurales en el ejecutivo. Y acompañaron estas sugerencias con un comentario que, de haberse hecho público,

habría minado gravemente la línea de Nixon sobre el crimen organizado: "sin embargo, se nos podría tildar de negligencia si no destacáramos que el crimen organizado florece en el actual entorno social y legal. Aunque se efectúen mejores administrativas, el crimen organizado seguirá prosperando mientras la comunidad siga basándose principalmente en las sanciones penales como medida disuasoria contra el juego y el uso de drogas".¹⁶

La administración de Nixon hizo caso omiso de las conclusiones y recomendaciones del informe, asegurándose de clasificarlas como confidenciales y destruyendo la mayoría de las copias. A continuación, intensificó la guerra contra el juego y, después, contra las drogas.

Las medidas de la administración de Nixon contra el juego fueron el último capítulo inútil de este programa de EEUU por la reforma moral. A mediados de

los setenta, el aumento de las medidas federales contra el juego había vuelto a reducirse con pocos logros, a pesar de los grandes gastos destinados a vigilancia y acciones judiciales.

Mientras tanto, la administración de Nixon había substituido el juego por las drogas como 'sustento' del crimen organizado tras aumentar las medidas de control de drogas del país. La intención era empezar exagerando el problema de las drogas, culpar del problema al crimen y, finalmente, dar la impresión de que el ejecutivo actuaba con resolución declarando la 'guerra' contra las drogas.¹⁷

A pesar de esta acción reforzada –o quizá precisamente por ella–, la larga guerra de EEUU contra las drogas ha seguido creando un mundo institucionalizado

de avaricia, caos, corrupción, traición y terror que va mucho más allá del experimentado durante la prohibición del alcohol. Cualquier presidente desde Nixon preferiría tolerar la corrupción y el tráfico a gran escala que participar en un debate razonado e informado que estudie seriamente las alternativas a la prohibición. Se

han gastado miles de millones de dólares en hacer cumplir la ley, pero cada vez hay más pruebas que demuestran la corrupción y destrucción derivadas de la prohibición de las drogas.

EEUU, sin embargo, siguió invirtiendo en medidas inútiles para aplicar la represión en su país y convencer a otros de que hicieran lo mismo. La línea ha seguido intacta desde Nixon: las medidas implacables y coercitivas en el territorio deberían combinarse con lo propio en el exterior. La posición de Nixon como presidente de la nación más poderosa del mundo permitió que el régimen prohibicionista contra las drogas soñado por EEUU estuviera cada vez más cerca.

Durante su mandato en la Casa Blanca, Nixon hizo de la guerra contra las drogas una de sus principales prioridades, y convocó periódicamente reuniones de alto nivel sobre el tema. En ellas participaban el gabinete,

La posición de Nixon como presidente de la nación más poderosa del mundo permitió que el régimen prohibicionista contra las drogas soñado por EEUU estuviera cada vez más cerca

¹⁶ Todas las citas tomadas de la Oficina Ejecutiva del Presidente, Consejo Asesor del Presidente en materia de Organización Ejecutiva, *Organized Crime Strike Force Report*, Washington D.C., 19 de noviembre de 1969, folder: Sourcebook, Organized Crime, Egil Krogh Files: Box 50, WHCF, (PACEO), Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

¹⁷ Testimonio de Ehrlichman en *Federal Drug Enforcement*, Hearings before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Government Operations, US Senate, 94th Congress, Second Session, July 27, 28, 29, 1976, Part 4, (US Government Printing Office, Washington DC, 1976) 794.

altos funcionarios de la administración, embajadores e incluso, el 3 de junio de 1971, el Presidente de los Jefes de Estado Mayor, Almirante Thomas H. Moorer, el General William Westmoreland, comandante de las tropas estadounidenses en Vietnam y otros tres jefes militares de alto rango. El objetivo de esta última reunión, según el informe preparado para el presidente, era "indicar su (de Nixon) determinación a combatir el uso indebido de drogas de forma integral". El informe aconsejaba a Nixon que cerrara la intervención diciendo que "espero una cooperación y un apoyo incondicionales de todos los departamentos y agencias implicados". O, como rezaba un resumen de la reunión, "el Presidente dijo al grupo que (...) no se tolerarían tonterías". Las intervenciones y la reacción de los jefes militares no constan.¹⁸ Sin embargo, uno puede imaginarse el tipo de reacción, divertida y avergonzada, de hombres que habían pasado toda su carrera organizando la maquinaria de guerra del país para luchar contra enemigos armados y no contra los polvos y pastillas que tanto preocupaban al comandante en jefe. Probablemente, también sintieron cierto bochorno porque se los convocó en respuesta a ciertos artículos periodísticos sobre el gran número de soldados en activo adictos a la heroína.

Exportando la guerra a las drogas

Ya antes de finalizar el primer año de mandato, Nixon dejó claro que no pensaba confinar la guerra a las drogas a las fronteras del país. El 29 de septiembre de 1969, su asesor en seguridad nacional, Henry Kissinger, envió un informe al secretario de estado, William Rogers, y al fiscal general, George Mitchell, que contenía básicamente el enfoque del garrote y la zanahoria que ha caracterizado hasta nuestros días la diplomacia de EEUU en materia de control de drogas:

El presidente está convencido de que el problema de la adicción a los estupefacientes en EEUU ha alcanzado tal nivel que constituye una amenaza a nuestra estabilidad nacional. La mayoría de estupefacientes se cultiva y procesa en países extranjeros y, después,

ingresan de contrabando a EEUU, especialmente en el caso de la heroína. Dadas las circunstancias, el presidente considera que todo país que facilite el tráfico internacional de heroína, o contribuya a él, está cometiendo una acción hostil hacia EEUU.

Se instó a Rogers y Mitchell a "estudiar este problema con la mayor diligencia" y a

*recomendar lo antes posible un programa de acciones que deje rotundamente claro a aquellos países que cultivan adormidera que debe detenerse el cultivo con fines no terapéuticos; y a aquellos países que fabrican heroína que los laboratorios ilegales deben clausurarse (...) Su estudio debería examinar métodos de disuasión positiva, incluidos incentivos económicos para la cooperación en el control del tráfico de heroína, así como medidas de represalia en caso de que algún país se niegue a cooperar con este programa.*¹⁹

En otras palabras, a partir de entonces se intensificaron las medidas para obligar o sobornar a otros países de modo que aceptaran un régimen global de control de drogas basado en el modelo estadounidense.²⁰

Nixon abrió muchos frentes en la guerra contra las drogas. El primero de ellos suponía el uso del poder diplomático de EEUU en la ONU. John E. Ingersoll, director de la Dirección de Estupefacientes y Drogas Peligrosas (BNDD), fue enviado a una sesión especial de la Comisión de Estupefacientes (CND) de la ONU en el otoño de 1970. Su misión consistía en señalar los supuestos fallos de la Convención Única de la ONU de 1961 e iniciar la primera parte de un plan de la ONU que, en palabras del propio Ingersoll, "podría convertirse en un eficaz programa mundial".²¹ La Convención de 1961, en gran medida resultado de años de esfuerzos de EEUU, establecía sin duda la prohibición de ciertas drogas con cualquier fin que no fuera terapéutico o científico como paradigma en materia de política internacional. También centraba las medidas de control en los países productores, lo cual encajaba perfectamente con la costum-

¹⁸ Egil Krogh, 'Meeting on Drugs with Top Administration Officials and Military Chiefs', Memo for: The President, 2 June 1971; 'Summary, Narcotic Meeting, State Dining Room, 3 June 1971', Egil Krogh Files: Box 4, WHCF, - 1971, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

¹⁹ Henry Kissinger, 'Study of Means to Stop International traffic in Heroin', Memo for: The Secretary of State, the Attorney General, 29 de septiembre de 1969, Egil Krogh Files: Box 30, WHCF, Folder: Heroin/Turkey - 1969, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

²⁰ Para un informe sobre las medidas de EEUU para desarrollar y mantener el régimen global de drogas prohibicionista, véase David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997 Continuum, 2001*

²¹ John E. Ingersoll, 'Delegation Report of the Second Special Session of the U.N. Commission on Narcotic Drugs', Memo to Egil Krogh, 2 November 1970, Egil Krogh Files, Box 31, Folder: International Trafficking - UN Commission, Box 31, WHCF, - 1970, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

bre de EEUU de considerar que el origen de sus propios problemas con las drogas ilícitas está fuera de sus fronteras. El principal fallo de la Convención, según la delegación estadounidense, radicaba en que descansaba "básicamente en la cooperación de todas las partes en el contexto de sus decisiones nacionales y no en medidas internacionales efectivas".

EEUU decidió así que la Convención Única se debía enmendar para "frenar y, en última instancia impedir por completo" el tráfico de drogas ilícitas. Las enmiendas propuestas tenían dos objetivos básicos: en primer lugar, "establecer mecanismos de control aplicables y un sistema internacional apropiado para garantizar su cumplimiento" y, en segundo, "establecer incentivos para que las Partes respeten todos los compromisos del tratado". La delegación de Ingersoll no se anduvo con rodeos e informó a la División de Estupefacientes (DE) de la ONU que de ella se esperaba "proseguir con sus actividades presentes con mayor energía y asumir responsabilidades nuevas e importantes". Éstas últimas incluían la "capacidad de planificar y poner en marcha programas de asistencia técnica para ayudar a los países (...) a establecer y mejorar las administraciones nacionales de control de drogas y el sistema de aplicación de la ley, la formación del personal necesario para estos servicios".²² El orgullo desmedido de estas exigencias era pasmoso, ya que apenas dos años antes, el principal organismo estadounidense encargado de hacer cumplir la legislación sobre drogas se había tenido que clausurar por corrupción endémica.²³

Para garantizar que sus propuestas de reforma del régimen global de drogas fueran prioritarias en la agenda de la ONU, los estadounidenses estaban dispuestos a pagar. En 1971, hicieron una promesa inicial de dos millones de dólares para contribuir a crear el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID).²⁴ Se suponía que este fondo se alimentaría también con otras naciones, fundaciones y donantes privados. A partir de entonces, EEUU se aseguró de que, por pobre que

fuera el resto de aportaciones de EEUU a la ONU, la financiación para la guerra internacional contra las drogas nunca faltara. A pesar de la muestra de generosidad de EEUU, otros gobiernos se mostraron reacios a contribuir porque les preocupaban los objetivos reales del Fondo. Su preocupación resultó estar bien fundada. Pronto quedó claro que la iniciativa estaba dominada por la agenda estadounidense, y que el acento se ponía en medidas represivas y programas de sustitución de cultivos, y no en estrategias orientadas a la demanda. Al favorecer los proyectos que incluían a los aliados de Washington, el FNUFUID se convirtió también en un foro para la persecución de otros objetivos más amplios de EEUU en política exterior. Esta situación llevó a que el director de la DE, Vladimir Kusevic, expresara su inquietud ante Ingersoll: "dadas las circunstancias, ¿quién podría dudar que el Fondo representa, de hecho, una iniciativa estadounidense?".²⁵

Una vez utilizados los incentivos económicos para influir en la dirección tomada por las agencias de la ONU para el control de drogas, Washington adoptó una fuerte estrategia de presión para instar a los estados miembros a apoyar el fortalecimiento de la legislación internacional, lo que desembocó en la Conferencia de Plenipotenciarios de la ONU de marzo de 1972 para enmendar la Convención Única de 1961. En palabras de un especialista en la materia, "la diplomacia estadounidense había catalizado toda actividad a favor de las enmiendas a la Convención de un modo nunca visto en la historia de los tratados sobre drogas. En aquella ocasión, no sólo se emplearon los canales diplomáticos habituales, sino que también se eligieron embajadores con este propósito concreto que viajaron de país en país intentando convencer a los gobiernos de que apoyaran las enmiendas y la Conferencia de Plenipotenciarios".²⁶ El Protocolo de Enmienda resultante no fue tan estricto como había deseado EEUU. Sin embargo, mantuvo la línea prohibitiva del régimen de control de drogas y el enfoque basado en la oferta, y reforzó la lucha internacional contra el tráfico ilícito. Por ejemplo, cuando las Par-

²² Commission on Narcotic Drugs, Special Session, Geneva, 25 de septiembre-3 de octubre, 1970, *Preliminary US Proposals*, Talking Paper; Egil Krogh Files, Box 31, Folder: International Trafficking – UN Commission, Box 31, WHCF, - 1970, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

²³ Para un relato sobre el escándalo que condujo al cierre de la Dirección Federal de Estupefacientes, véase Michael Woodiwiss, *Organized Crime and American Power*, 256-7; véase también Douglas Valentine, *The Strength of the Wolf: The Secret History of America's War on Drugs*, (London: Verso, 2004).

²⁴ David Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Continuum, 2001, 167.

²⁵ William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Routledge, 2000, 238-9

²⁶ Kusevic, Vladimir, "Drug Abuse Control and International Treaties," *Journal of Drug Issues*, Vol. 7, No. 1, 1977, 47. Véase también Fisher, K., "Trends in Extraterritorial Narcotics Control: Slamming the Stable Door After the Horse Has Bolted," *New York University Journal of International Law and Policy*, Vol. 16 1984, 361 and William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Routledge, 2000, 236-7

tes firmaran tratados de extradición, dichos acuerdos deberían incluir a partir de entonces, obligatoria y automáticamente, los delitos relacionados con drogas, incluido el tráfico. El Protocolo también amplió los poderes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) con respecto al tráfico. Estable-

cida en virtud de la Convención Única, el papel de la JIFE consiste en supervisar que los países cumplan los tratados de control de drogas. Las enmiendas a la Convención Única contemplaban una redefinición de las funciones de la Junta para incluir una referencia explícita a la prevención del "tráfico ilícito" y otorgaba a

Organismos de la ONU para el control de las drogas y el delito

Entre los principales organismos de la ONU relacionados con las políticas de drogas, están el Consejo Económico y Social (ECOSOC o Consejo), la Comisión de Estupefacientes (CND o Comisión), la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CPDJ), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta).

La Carta de la ONU confía al ECOSOC los asuntos internacionales económicos, sociales, culturales, educativos, sanitarios y afines. A fin de desarrollar estas funciones, el Consejo estableció varias comisiones, entre ellas la CND. El ECOSOC es un marco no legislativo para el debate y la presentación de recomendaciones, pone en marcha estudios, redacta borradores de convenciones y convoca conferencias sobre el problema de las drogas ilícitas.¹

La CND se creó en 1946 como cuerpo consultivo del ECOSOC y para "preparar proyectos de acuerdos internacionales sobre todas las cuestiones relacionadas con la fiscalización de estupefacientes".² Como organización integrante de la ONU, la Comisión celebra reuniones anuales durante un período no superior a ocho días. La Comisión está formada por 53 Estados miembros de la ONU, elegidos por el ECOSOC. Puesto que el ECOSOC está integrado por 54 miembros, la Comisión no puede ser mayor que el organismo del que depende. Otros Estados miembros pueden asistir –y asisten– como observadores y, aunque en las reuniones de la Comisión se dan cita muchos estados, sólo pueden votar los 53 miembros oficiales.

Este organismo es una pieza clave del sistema de formulación de políticas internacionales sobre drogas. Analiza la naturaleza cambiante del tráfico de drogas ilícitas, fomenta los acuerdos internacionales para controlarlo, desempeña un papel importante en el intercambio de información y mantiene vínculos con otros organismos internacionales de control de drogas.³

El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUDIF) se creó en la oficina de la ONU en Viena en 1991 como único organismo encargado de la acción internacional concertada para controlar el uso indebido de drogas. Su creación intentaba resolver la confusión resultante de tener tres organismos ubicados en el mismo lugar pero independientes entre sí y con responsabilidades distintas que se solapaban en el campo de las políticas de drogas.⁴ Así, el PNUDIF se encarga de coordinar y dirigir las iniciativas de la ONU contra las drogas ilícitas. Ofrece servicios de secretaría a la Comisión y a la JIFE, asesora a las partes sobre cuestiones relativas a la adhesión y la ejecución de los tratados, y elabora y suele ejecutar proyectos sobre el terreno.

En 1997 se produjo otra fusión cuando el PNUDIF se unió con el Centro para la Prevención Internacional del Delito (CICP) para formar la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD). En septiembre de 2002 hubo un nuevo cambio cuando la OFDPD pasó a llamarse Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

El CICP se creó en 1997 como sucesor de la División de Prevención del Delito y Justicia Penal. Desde octubre de 2002 al CICP se le llama Programa contra el Delito de la ONUDD. Este Programa es responsable de la prevención del delito, la justicia penal y las reformas del derecho penal. El Programa contra el Delito da asistencia a los países para la elaboración, ratificación e implementación de los protocolos y Convenciones del derecho penal internacional, como las Convenciones de la ONU contra el Delito Transnacional Organizado y la Convención de la ONU contra la Corrupción adoptada recientemente.

El CICP se creó en 1997 como sucesor de la División de Prevención del Delito y Justicia Penal. Desde octubre de 2002 al CICP se le llama Programa contra el Delito de la ONUDD. Este Programa es responsable de la prevención del delito, la justicia penal y las reformas del derecho penal. El Programa contra el Delito da asistencia a los países para la elaboración, ratificación e implementación de los protocolos y Convenciones del derecho penal internacional, como las Convenciones de la ONU contra el Delito Transnacional Organizado y la Convención de la ONU contra la Corrupción adoptada recientemente.

¹ Neil Boister; *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*, The Hague, Boston, London, Kluwer Law International, 2001, p. 469.

² E/RES/1991/38 United Nations. Economic and Social Council. *Terms of Reference of the Commission on Narcotic Drugs*.
³ Brice De Ruyver, et al, *Multidisciplinary Drug Policies and the UN Drug Treaties*, Institute for International Research on Criminal Policy Ghent University, (IRCP), Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2002, p. 149-150

⁴ Cindy Fazey, "The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: Politics, Policies and Prospects for Change", *International Journal of Drug Policy*, 14, 2003, p. 157



El Programa contra el Delito se dedica especialmente a combatir el delito transnacional organizado, la corrupción y el tráfico ilícito de seres humanos a través de 'programas globales'. El Programa Global contra la Corrupción apunta a países de desarrollo vulnerable o economías en transición, promueve medidas anticorrupción y procura que las actividades del sector público sean más transparentes. El Programa Global contra el Tráfico de Seres Humanos desarrolla estrategias conjuntas contra el comercio humano. El Programa Global contra el Crimen Transnacional Organizado establece las últimas tendencias de los grupos delictivos organizados y "resalta su daño potencial a nivel mundial para que se emprendan acciones preventivas".

Los 40 miembros de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CPDJP) de la ONU, o Comisión contra el Delito es la entidad de ECOSOC que supervisa el Programa contra el Delito de la ONUDD. La CPDJP formula políticas internacionales, recomienda acciones en el campo del control del delito, a la vez que sienta importantes directivas para los Congresos periódicos de la ONU. Esta Comisión surgió en un encuentro ministerial en Versalles en 1991. Anteriormente la labor había estado a cargo de un cuerpo de orientación más técnica, el Comité para la Fiscalización y Prevención del Delito, constituido en 1971 para reemplazar a un comité consultivo de expertos que existía anteriormente, y para abarcar un espectro más amplio dentro del interés de la ONU en política de justicia penal.

En 1999 la Asamblea General le dio a la ONUDD la misión de dirigir los temas de prevención del terrorismo, estableciéndose ese mismo año la Subdivisión de Prevención del Terrorismo (SPT). Pero en 2001, luego de los ataques del 11 de septiembre, el centro de las actividades antiterroristas pasó al Consejo de Seguridad, y la agenda cambió de prevención del terrorismo a antiterrorismo. El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1373, que impuso obligaciones legales sin precedentes a los estados miembros de la ONU para cumplir con las medidas designadas para financiación, viajes, reclutamiento y suministro con fines antiterroristas. Para supervisar el cumplimiento de estas medidas, el consejo creó el Comité contra el Terrorismo (CCT). El SPT se dedica ahora a proveer aportes importantes para el trabajo de la CCT y asistencia técnica para pedirles a los países la ratificación e implementación de las convenciones y protocolos contra el terrorismo.⁵

El SPT es parte de la División para Asuntos de Tratados (DAT) de la ONUDD, que cubre también los secretariados de la CND y de la Comisión contra el

Delito (CPDJP). Desde la fusión del PNUFID y el CICP en lo que es hoy la ONUDD hay una tendencia entre los funcionarios de la ONUDD a proponer también una fusión de los dos cuerpos de ECOSOC de los que depende la Oficina, la CND y la CPDJP. Pero al parecer los estados miembros no parecen muy dispuestos a ello. La fusión de los programas de drogas y los de delito dentro de la ONUDD estaría, según algunos críticos, empujando las políticas de control de drogas demasiado hacia la represión a expensas de los enfoques que favorecen la salud pública.

La DAT acoge también el secretariado de la JIFE, el órgano de control independiente y casi judicial para la aplicación de los tratados de control de drogas. La creación de la JIFE se perfiló en la Convención Única y se creó finalmente en 1968, aunque contaba con organismos predecesores que se remontaban a la Sociedad de las Naciones.

La JIFE, como la ONU, goza de independencia de los gobiernos y está formada por 13 "expertos" –principalmente farmacólogos, farmacéuticos, abogados, agentes de policía y médicos– que trabajan en función de sus competencias personales. Son elegidos por el ECOSOC y pueden solicitar el consejo experto de la OMS.

La JIFE tiene competencias para valorar la demanda de sustancias controladas con fines médicos y científicos en todo el mundo a partir de los cálculos presentados por los Estados miembros y, posteriormente, asignar cupos entre las partes en materia de cultivo, producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión lícitos. Las partes están obligadas a cumplir con las disposiciones de las convenciones y presentan un informe anual ante la JIFE. La Junta estudia los informes y, en caso de que detecte un posible incumplimiento u otros problemas, puede hacerlo saber al ECOSOC, la CND y a las propias partes.

Durante los últimos años, la JIFE ha asumido responsabilidades más amplias y, por ejemplo, redacta informes sobre las tendencias del tráfico y el uso ilícito de drogas, controla los precursores químicos en consonancia con las disposiciones de la Convención de 1988, y comenta el desarrollo de las políticas de los Estados miembros. Aunque los últimos informes de la JIFE se han mostrado críticos con las iniciativas de algunos Estados miembros, sólo puede "solicitar explicaciones" e "instar a los gobiernos a adoptar medidas correctivas". La JIFE carece de poder formal para imponer el cumplimiento de las disposiciones de las Convenciones y, según algunos, sus competencias se han ampliado excesivamente.

⁵ Véase: David Cortright, *A Critical Evaluation of the UN Counter-Terrorism Program: Accomplishments and Challenges*, documento presentado en el seminario Régimen Global de Control, auspiciado por el Transnational Institute (TNI), abril de 2005. Disponible en inglés en: <http://www.tni.org/crime-docs/cortright.pdf>

este organismo potestad para aconsejar a las Partes sobre sus medidas para reducir el comercio de drogas ilícitas.²⁷ (véase Cuadro: Organismos de la ONU)

El segundo frente abierto por Nixon en la guerra contra las drogas conllevaba el uso del poder diplomático estadounidense para asegurarse la conformidad de otros países en el ámbito bilateral. El 14 de junio de 1971 convocó a altos funcionarios del Departamento de Estado y a los embajadores de Vietnam del Sur, Francia, Turquía, Tailandia y Luxemburgo. El informe preparatorio de la reunión describía a estos cinco países como "directamente implicados en el tráfico internacional de drogas ilícitas", y el objetivo del encuentro era subrayar "la necesidad de adoptar una postura más dura en el exterior". Según el resumen de la reunión, el Presidente indicó que opinaba que "la misión diplomática fundamental de los embajadores" consistía en "establecer negociaciones con estos países sobre el problema de las drogas". Después, "ordenó a los embajadores que comunicaran a sus gobiernos anfitriones que EEUU quería negociar", y acabó señalando que "detener el tráfico de drogas es más importante que mantener unas buenas relaciones".²⁸ A partir de entonces, el Departamento de Estado obligó a los embajadores estadounidenses a presentar resultados sobre el control internacional de drogas. Si se estimaba que no hacían lo suficiente, se los substituía.

Para complementar el trabajo de alto nivel de los embajadores, se esperaba que los agentes de control de drogas de EEUU hicieran mucho más en el plano operativo. Tal como ha explicado Ethan Nadelmann en *Cops Across Borders* (1993), también debían actuar como diplomáticos y defensores del régimen de fiscalización de drogas:

*... influir en la introducción de cambios estructurales en el sistema de control de estupefacientes allí donde estuvieran destinados, presionar el establecimiento de leyes más estrictas, formar a policías locales en técnicas de represión contra las drogas, sensibilizar a los funcionarios locales sobre la inquietud de EEUU en este ámbito, etc.*²⁹

Durante la era Nixon, un pequeño contingente de agentes estadounidenses especializados en estupefacientes pasó a ser, según Nadelmann, "la primera agencia global de aplicación de la ley con capacidad operativa". La administración Nixon aumentó en más del doble el cuerpo de funcionarios de control de drogas destinados a embajadas y misiones estadounidenses en el exterior y, desde entonces, su número no ha cesado de aumentar. En 1976, el presupuesto de la Dirección de Lucha contra la Droga (DEA) era de 161,1 millones de dólares, y más del 10% de sus 2.141 agentes estaban destinados en el exterior, en 68 oficinas de 43 países. Actualmente, la agencia tiene más de 5.000 agentes y un presupuesto de 2.150,9 millones de dólares.³⁰

La administración Nixon también se aseguró de que se aprobara la Ley de Control del Comercio de Estupefacientes de 1974, que tendría un efecto internacional devastador en las décadas siguientes. Las cláusulas de esta nueva ley estipulaban básicamente que los países de producción o tránsito de drogas que no cooperaran con las políticas prohibicionistas de EEUU se verían sujetos a diversas sanciones, incluida la retirada de la ayuda estadounidense y el aumento de impuestos y aranceles. En otras palabras, los países pequeños debían seguir las instrucciones de EEUU en este terreno o, de lo contrario, serían aplastados económicamente.

De este modo, se podía intimidar a otros países para que adoptaran gestos inútiles, a menudo cínicos, de control de drogas en nombre de EEUU. Los consumidores estadounidenses seguían pagando los precios más elevados y la medida sólo sirvió para demostrar que las plantas que se podían convertir en drogas podían cultivarse en todo el mundo y que los agentes de fiscalización extranjeros aceptan sobornos con el mismo entusiasmo que sus homólogos en EEUU. Con Nixon, las drogas y el crimen organizado pasaron a ser amenazas a la seguridad nacional, lo que, según se decía, fundamentaba un enfoque basado en la represión doméstica y la exportación de políticas equivocadas.

²⁷ Véase J. Sinha, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, Report prepared for the Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs, 2001, 31

²⁸ Egil Krogh, 'Meeting on Drugs with Top State Department Officials, Top Administration officials, CIA Officials and Ambassadors to South Vietnam, France, Turkey, Thailand and Luxembourg, 14 June 1971' Memo for: The President, 11 June 1971; 'Meeting with Ambassadors and State department Officials on International Narcotics Trafficking, 14 June 1971', Memo for: The President's File, 26 July 1971, Egil Krogh Files: Box 4, WHCF, - 1971, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives.

²⁹ Ethan A. Nadelmann, *Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1993), 141.

³⁰ Ibid, 14. Para consultar las cifras de presupuesto y personal de la DEA, véase la web de la DEA en <http://www.usdoj.gov/dea/agency/staffing.htm>.

A fin de institucionalizar la última parte de este proceso, en 1978 se creó la Dirección de Asuntos Internacionales relativos a Estupefacientes (INM) en el Departamento de Estado. La INM actuó principalmente como un “escaparate de políticas” que representaba a EEUU en su iniciativa internacional contra las drogas, junto con la DEA y otras agencias afines. También sirvió para organizar la erradicación de cultivos y otras medidas contra las drogas, y prepara anualmente el Informe sobre Estrategia Internacional para el Control de Estupefacientes en materia de producción y tráfico mundial de drogas, y de lo que denomina uso indebido de drogas. Este informe y el proceso de certificación de control de drogas, gestionado por la INM desde fines de los ochenta, servían para decir si los países estaban adoptando medidas en la línea de las políticas prohibicionistas. La INM ayuda a gestionar las medidas necesarias para convencer u obligar a otros países a intentar evitar que sus ciudadanos abastezcan al mercado más próspero del mundo. El Departamento de Estado, principalmente a través de la INM, gastaba decenas de millones todos los años en programas de sustitución o erradicación de cultivos. También

emplearon a la ONU y a otros organismos internacionales para predicar la palabra de la política de control de drogas estadounidense, presentándola como un modelo a seguir por otros países.

La INM sigue activa, pero a principios de los noventa se amplió sus competencias para incluir el blanqueo de dinero, el contrabando de armas y otras mercancías, el tráfico de personas y otras formas de crimen transnacional. Por ese motivo, fue rebautizada como Dirección de Asuntos Internacionales relativos a Estupefacientes y la Aplicación de la Ley (INL) en 1995. Actualmente, la principal tarea de la INL consiste en trabajar por la aplicación de la Estrategia Internacional de EEUU para el Control del Delito. Esta estrategia fue desarrollada junto con otras agencias en 1998 “como una hoja de ruta para una ofensiva coordinada y eficaz a largo plazo contra el crimen internacional”. Con este fin, los diplomáticos estadounidenses

trabajan incansablemente mediante foros multilaterales y bilaterales para definir lo que la INL denomina “normativas globales para una legislación penal efectiva”, que no son más que las reglas de EEUU. La INL también insta a “gobiernos extranjeros a aprobar y hacer cumplir leyes basadas en estas normativas”.³¹

No deja de resultar significativo que entre mediados y fines de los noventa el sistema de control de drogas de la ONU comenzara a evolucionar de una forma muy parecida a la de la INM. En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y el Centro para la Prevención Internacional del Delito (CICP) – posteriormente responsable de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (UNTOC)– fueron agrupados por el secretario general de la ONU en un mismo núcleo: la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFDPD). La llegada en mayo de 2002 del italiano Antonio Maria Costa como nuevo Director Ejecutivo de la OFDPD no frenó esta tendencia. El Sr. Costa simplificó la unión de estas agencias en lo que se conoce actualmente como Oficina

de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). En estos momentos, se está preparando la disolución del PNUFID y el CICP, aún separados, para reorganizarlos en una estructura única y unificada de la ONUDD. Además, se ha presentado un presupuesto para 2004-05 en que las drogas, el delito y el terrorismo se integran en una misma unidad operativa. Parece probable que los intentos por incorporar el terrorismo en este eje tuvieran algo que ver con que EEUU doblara su contribución al Fondo de Principales Donantes de la ONUDD en 2003 hasta alcanzar 25 millones de dólares.³² El momento en que se fusionaron las operaciones contra las drogas y el delito, y las relaciones de Washington tanto con Kofi Annan como con el Sr. Costa, sugiere también cierta influencia estadounidense.

Como todos los secretarios generales de la ONU, el Sr. Annan se ha mostrado dispuesto a mantener bue-

*El Departamento de Estado
emplea a la ONU y a otros
organismos internacionales
para predicar la palabra de
la política de control de
drogas estadounidense*

³¹ Información de la Dirección de Asuntos Internacionales relativos a Estupefacientes y la Aplicación de la Ley tomada de la web del Departamento de Estado en http://www.state.gov/www/publications/statemag_dec99/bom.html, consultada el 15 de noviembre de 2003.

³² Véase Martin Jelsma y Pien Metaal, *Grietas en el Consenso de Viena: El Debate sobre el Control de las Drogas en la ONU*, Drug War Monitor, enero de 2004, Washington Office on Latin America, pp. 9-10. Disponible en http://www.wola.org/publications/ddhr_un_brief_esp.pdf 16/02/04

nas relaciones con EEUU, especialmente en sus primeros meses de mandato. También se ha dicho que, antes de que el Sr. Costa asumiera su cargo en la ONU, eran raras las ocasiones que se le veía por los pasillos de la ONU en Viena sin el subsecretario de estado Rand Beers. Además, como demuestran los últimos acontecimientos en la ONUDD con respecto a las denominadas políticas de reducción del daño, el Sr. Costa no escapa a la disuasión económica de EEUU. Durante los últimos años, las agencias de la ONU, la ONUDD incluida, han comenzado a adoptar políticas o a realizar declaraciones en defensa de lo que se conoce como reducción del daño. Se trata de un enfoque aplicado al uso de drogas ilícitas que no se basa totalmente en la abstinencia, sino que acepta el uso de ciertas drogas intentando reducir el daño que dicho uso provoca al consumidor y a la sociedad en general. En noviembre de 2004, el Sr. Costa se reunió con el jefe de la INL, Robert Charles. En la reunión, Charles amenazó con cortar la financiación de EEUU a la ONUDD a no ser que el Sr. Costa le garantizara que la agencia se abstendría de participar en intervenciones para la reducción del daño y de apoyarlas, incluidos los programas de intercambio de jeringuillas. El gobierno estadounidense es el principal donante de la ONUDD. Así que, al día siguiente, el Sr. Costa escribió una carta de *mea culpa* al Sr. Charles con las promesas que se le habían exigido para garantizar la financiación estadounidense.³³

*Me alegro de que nos reuniéramos ayer y tuviera la oportunidad de discutir una serie de asuntos importantes (...). De hecho, juntos hemos logrado, y seguiremos haciéndolo, muchas cosas (...). En lo que respecta en general a la "reducción del daño", comparto su inquietud. Hay gente actuando bajo el lema de "reducción del daño" de manera soterrada para alterar la oposición mundial a las drogas. Esta gente abusa de nuestras bien intencionadas declaraciones a favor de su propia agenda, algo que no debemos permitir. Así, y tal como acordamos en nuestra reunión, estamos revisando nuestras declaraciones, impresas y electrónicas, y estaremos aún más atentos en el futuro.*³⁴

Este episodio recuerda el relato explicado por un agente del organismo que precedió a la BNDD sobre su trabajo. Al hablar sobre las operaciones en el exterior, Charles Siragusa, agente de la Dirección Federal

de Estupefacientes (FBN), recordaba que: "la policía de otros países solía trabajar de buen grado con nosotros. Eran más bien sus superiores en el gobierno los que a veces estaban descontentos de que entráramos en sus países. Sin embargo, me di cuenta de que, en la mayoría de ocasiones, la mención casual de la posibilidad de anular nuestros programas de ayuda al exterior, soltada en el lugar adecuado, traía consigo, aunque fuera a regañadientes, el permiso necesario para iniciar nuestras operaciones casi de inmediato".³⁵

Hacia la Convención de la ONU de 1988

Para proporcionar los modelos a los que se refiere Nadelmann, los funcionarios del gobierno estadounidense necesitaban que el resto del mundo aceptara los análisis de su país sobre la 'amenaza' de las drogas y el crimen organizado, así como mantener la falsa idea de que los métodos de EEUU para controlar las drogas y el crimen organizado funcionan. La intención fue siempre conseguir la aprobación internacional sobre la necesidad de colaborar siguiendo las líneas marcadas por EEUU.

La INM tuvo un impacto significativo a principios de los 80, cuando EEUU creía que el control de la producción de drogas en el lugar de origen era fundamental, y eso lo llevó a intervenir más directamente en los asuntos de los países productores. La INM se encargaba de gestionar y supervisar el cumplimiento de las nuevas leyes estadounidenses que exigían que los países fuente alcanzaran "la máxima reducción de producción ilícita considerada alcanzable". La idea para conseguirlo era empezar con la erradicación de cultivos y, después, conseguir que otros países aprobaran leyes sobre la extradición de traficantes de drogas, blanqueo de dinero y refinado de materias primas. Si se consideraba que las exigencias de EEUU no se habían cumplido, los países fuente se enfrentaban a una serie de castigos: anulación de toda ayuda económica (excepto para lucha contra las drogas y humanitaria) y sanciones económicas, como la cancelación de preferencias comerciales y la suspensión de cupos de importación. Estos países también podían esperar mayores dificultades para obtener préstamos de desarrollo ya que, en caso de no alcanzar el nivel fijado por Washington, EEUU votaría contra la financiación

³³ Véase Informe sobre políticas de drogas del TNI, núm. 12, marzo de 2005, Las Naciones Unidas y la Reducción del Daño. Disponible en <http://www.tni.org/policybriefings/brief12s.htm>

³⁴ Carta del 11 de noviembre de 2004 disponible en <http://www.colombo-plan.org/www/images/pubs/pdf/unodcnov2004.pdf>

³⁵ Charles Siragusa, *The Trail of the Poppy*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966, 212).

de los bancos multilaterales de desarrollo, incluido el BM.³⁶ Así pues, la mayoría de países en desarrollo no tienen otra salida que cumplir con las exigencias de EEUU.

Las estrategias internacionales impuestas por EEUU a los países productores han dado pocos frutos, aunque los funcionarios estadounidenses afirman lo contrario. El control de drogas en los países andinos, por ejemplo, se ha caracterizado durante las últimas dos décadas por las campañas de erradicación. Éstas suelen implicar el asperjado de herbicidas o el uso de fuerzas militares que supervisan la erradicación manual de los cultivos. El primero de estos métodos ha tenido, no pocas veces, consecuencias medioambientales perjudiciales, quizá incluso catastróficas a largo plazo, ya que la guerra química contra las drogas ha contribuido a la deforestación de la cuenca del Amazonas y de los bosques andinos. El segundo, basado en una erradicación directa de las plantas más respetuosa con el medio ambiente, a menudo ha creado divisiones, dado que los campesinos dependen económicamente de las cosechas ilícitas.³⁷

Un libro reciente de Robin Kirk da también cuenta de la complicidad de EEUU con graves violaciones de los derechos humanos perpetradas por el ejército colombiano, excusadas y perpetuadas por las continuas medidas infructuosas contra el comercio de las drogas. Kirk escribe que el ejército colombiano empezó a aceptar más dinero y consejos del gobierno estadounidense en nombre de la lucha contra las drogas a partir de 1990 y, después, dirigió el sistema más bien hacia aquellas personas sospechosas de "subversión". "Una nueva red de inteligencia de la armada con base en Barrancabermeja empezó a reclutar asesinos profesionales y paramilitares como un 'escuadrón de la muerte' que recopilaba información usada para asesinar (...) a dirigentes campesinos, defensores de los derechos humanos y todo aquel que cometiera el error de interponerse en su camino. Llamada Red 7, su comandante, Coronel Rodrigo Quiñones, fue relacionado posteriormente por un grupo de investigadores del gobierno con al menos 57 asesinatos, incluida la ejecución del secretario del principal grupo de

derechos humanos de la región. Red 7 también creó grupos paramilitares que usaban el nombre MAS para amenazar y asesinar en la zona".

En respuesta a las noticias sobre tal tipo de atrocidades, EEUU rechazó las propuestas que abogaban por condicionar la ayuda para derechos humanos, arguyendo que serían contraproducentes y que los funcionarios colombianos acabarían comportándose mejor cuando siguieran el buen ejemplo de sus homólogos estadounidenses. Un alto funcionario del Departamento de Estado lo explicaba así ante un indiferente comité del Congreso: "negar ayuda o imponer condiciones de imposible cumplimiento acaba con todo objetivo que persiga mejorar los derechos humanos. En el mundo real, lo perfecto es enemigo de lo bueno".³⁸

A pesar de estas objeciones, la administración de Clinton y el Congreso hicieron de los derechos humanos un punto importante de las relaciones EEUU-Colombia. En 1997, el Departamento de Estado publicó un detallado informe que criticaba las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas colombianas y los paramilitares. Ese mismo año, la 'Enmienda Leahy' apareció por primera vez como parte de la Ley de Presupuesto para Operaciones Exteriores, prohibiendo la ayuda a todo ejército extranjero o unidad policial que contara con miembros implicados en violaciones contra los derechos humanos. La enmienda, así llamada por uno de los proponentes, el Senador Patrick Leahy, empezó aplicándose sólo al programa de Control Internacional de Estupefacientes del Departamento de Estado, pero pronto se amplió para incluir todos los programas de ayuda en seguridad financiados por la Ley de Operaciones Exteriores y todos los programas de formación autorizados en virtud de la Ley de Presupuesto del Departamento de Defensa. También se asignaron fondos para fortalecer instituciones clave de derechos humanos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y la gestión de programas para el respeto de la ley.

Sin embargo, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en su libro *Drugs and*

³⁶ Coletta A. Youngers and Eileen Rosin (Eds) *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy*, Lynne Rienner, Boulder, London, 2005, p. 372 y *Annual Drug Certification Process: Time for a Change*, Washington Office on Latin America, http://www.wola.org/publications/Citizen_Action_Certification.pdf. Estos castigos pueden anularse en interés de la seguridad nacional pero, como señalan Youngers y Rosin, esto "no quita la humillación de haber recibido" una mala nota de Washington. Para más información sobre este tipo de exoneración, véase David R. Bewley-Taylor; "Certification meets NAFTA: more schizophrenia in the misguided war," *International Journal of Drug Policy*, 9 (1998), pp. 417-426.

³⁷ Francisco Thoumi, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes* (Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 2003), 169-170. Véase también: Jelsma, Martin, *Círculo vicioso: La guerra química y biológica a las drogas*, (Amsterdam: Transnational Institute, 2001) en: <http://www.tni.org/archives/jelsma/viciouscircle-s.htm>

³⁸ Robin Kirk, *More Terrible than Death: Violence, Drugs, and America's War in Colombia* (New York: Public Affairs, 2003) 241-2.

Democracy in Latin America: the Impact of US Policy (2004), ofrece datos que sugieren que, aunque las medidas de EEUU para apoyar los derechos humanos y las iniciativas para el respeto de la ley en Colombia son importantes, éstas están supeditadas a otras cuestiones de seguridad, y que la financiación de estos programas es tremendamente modesta comparada con el programa de ayuda en materia de seguridad.³⁹

Según WOLA, "el Departamento de Estado se basa en una interpretación estrecha y legalista, por lo que cualquier caso o acción que se adapte a las condiciones, aunque sea mínimamente, se consideran conformes. Así, el Departamento de Estado puede afirmar que Colombia está respetando la ley, aunque su propio informe anual sobre derechos humanos recoja la constante colaboración entre las fuerzas armadas colombianas y los paramilitares, y aunque los delitos relacionados con los derechos humanos sigan gozando de casi total impunidad".⁴⁰

WOLA también da cuenta de la subordinación de un país involucrado en la guerra contra las drogas: "actualmente, es el Congreso de EEUU el que decide cuánto dinero se destina a la guerra en Colombia y las condiciones de la 'ayuda' bélica; es la Agencia de Protección Medioambiental la que establece las ventajas del glifosato; es el Departamento de Estado el que determina si los derechos humanos se respetan o no; es la Oficina de Asuntos Políticos la que decide si Colombia constituye una amenaza regional o global. En este ciclo de determinantes, el único que no puede expresar una opinión es el Congreso de Colombia, que se abstiene de hacerlo de forma voluntaria (...) el golpe contra la democracia colombiana es evidente".⁴¹

A pesar de cierta mejora en la situación de los derechos humanos en Colombia, las violaciones contra éstos son aún numerosas. Los políticos estadounidenses siguen mostrándose tan reacios como durante la administración Nixon a confrontar estas consecuencias catastróficas derivadas de las campañas de prohibición de las drogas.

Casi todos los años desde los ochenta hasta nuestros días, las campañas de erradicación en algunas zonas estuvieron marcadas por el llamado 'efecto globo', por el que aparecen grandes campos de coca en una región tras haber sido erradicados en otra. Puede que las medidas nacionales y exteriores de EEUU hayan conseguido controlar el efecto globo con el aumento de las aspersiones, pero lo que se da ahora es una 'atomización' de los cultivos de drogas en terrenos pequeños, muchas veces en zonas aisladas, que son prácticamente imposibles de detectar. Los cultivadores también se han adaptado a la nueva situación creando plantas de coca más resistentes a los productos químicos, adaptables a climas diversos y con mayor rendimiento.⁴²

Los programas de sustitución de cultivos en Asia y Latinoamérica –con los que se anima a los campesinos a dedicarse a cultivos comerciales alternativos, como la remolacha azucarera, el café o las patatas– también han fracasado. A menudo, los campesinos viven lejos de los mercados donde vender los cultivos legítimos, y el dinero obtenido no les compensa el esfuerzo. El opio y la coca, en cambio, son cultivos ventajosos incluso para los campesinos más explotados ya que, entre otras cosas, no hay que pagar el transporte; son los traficantes los que van en su busca.

A mediados de los ochenta estaba ya claro que las medidas internacionales de EEUU para detener el flujo de drogas de los países productores habían fracasado. Un informe del Congreso de 1984, por ejemplo, indicaba que "en la mayoría de países productores, la producción, la fabricación y el tráfico de estupefacientes ilícitos han aumentado de forma espectacular".⁴³ En lugar de replantearse la política para el control de drogas, la administración Reagan utilizó a la INM y otras agencias para globalizar esta fallida política prohibicionista aún más. Debido a las medidas reforzadas de EEUU, la mayoría de gobiernos del mundo ampliaron y endurecieron sus penas por tráfico de drogas y actividades afines. Muchos gobiernos decidieron adoptar una legislación inspirada en el modelo estadounidense, que permitía la incautación y confiscación de mercancías de traficantes, y las organiza-

³⁹ Coletta Youngers and Eileen Rosin (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America: the Impact of US Policy*, (Lynne Rienner: Boulder 2004), p. 133.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 129.

⁴¹ Colectivo de abogados 'José Alvear Restrepo', Plan Colombia No (Bogotá: Colectivo de abogados, 2003) en Coletta Youngers and Eileen Rosin, *Drugs and Democracy in Latin America: the Impact of US Policy*, (Lynne Rienner: Boulder 2004), p. 136.

⁴² Juan Forero, 'Hide-and-Seek Among the Coca Leaves', *New York Times*, 9 de junio de 2004; véase también: *¿Una súper coca?* Informe de políticas de drogas del TNI, núm. 8, septiembre de 2004 disponible en <http://www.tni.org/policybriefings/brief8s.htm>

⁴³ Michael Woodiwiss, *Crime, Crusades and Corruption: Prohibitions in the United States, 1900-1987*, (London: Pinter, 1988), 216.

ciones internacionales, especialmente Interpol y los organismos de control de drogas de la ONU, fomentaron un modelo legislativo basado en el estadounidense y en políticas de drogas prohibicionistas.

De todo esto, lo más destacable fue la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas en 1988. El mismo año en que el Congreso estadounidense informaba sobre el aumento general de la producción, fabricación y tráfico de drogas ilícitas, los estados miembros de la ONU tomaron medidas para fortalecer la legislación internacional contra el tráfico de drogas. Como sucedió con el Protocolo de Enmienda de 1972, Washington influyó notablemente en el proceso. David Stewart, asesor jurídico auxiliar del Departamento de Estado y miembro de la delegación estadounidense en la Conferencia Internacional donde se adoptó la Convención, explica sin lugar a equivoco: "EEUU participó activamente en la negociación de la Convención, y muchas de sus cláusulas reflejan enfoques y mecanismos legales ya presentes en la legislación estadounidense".⁴⁴

Uno de los principales apartados de la Convención, un instrumento de derecho penal internacional, es el Artículo 3: "Delitos y sanciones". Como se indica en los Comentarios de la ONU a la Convención, el tratado se aparta de las convenciones sobre drogas anteriores al exigir que las Partes "adopten la legislación necesaria para establecer un código penal moderno sobre delitos penales relacionados con los diversos aspectos del tráfico ilícito y garantizar que dichas actividades sean tratadas como delitos graves por parte de las autoridades de la judicatura y la fiscalía".⁴⁵ Así, la Convención de 1988 amplió de forma significativa el alcance de medidas contra el tráfico, incorporó cláusulas para controlar el blanqueo de dinero, embargar los bienes de traficantes de drogas, permitir la extradición de grandes traficantes y mejorar la cooperación legal entre países. La presión ejercida por los estados productores en la Conferencia Internacional ayudó a garantizar que también se incluyera la penalización de los usuarios de drogas por posesión. (Véase Cuadro - Convenciones de la ONU) Y aunque la Convención contemplaba el tratamiento o la rehabilitación de los adictos como alternativa a una

sentencia penal, la amplia aceptación del texto puede considerarse como un paso importante en la internacionalización de las políticas prohibicionistas de EEUU en materia de drogas.

De hecho, antes de arriesgarse a enfrentarse a la desaprobarción de EEUU, muchos países se apresuraron a aceptarla y, en noviembre de 1990, la Convención entró en vigor.⁴⁶ También se ha dicho que muchas naciones estaban dispuestas a acceder a los deseos de EEUU en el ámbito multilateral porque estimaban que era "una manera de evitar más acciones unilaterales por parte de EEUU".⁴⁷

Para algunas naciones, sobre todo latinoamericanas, esta estrategia salió mal. Aunque cabía esperar que la Convención de 1988 redujera la participación de EEUU en la formulación y aplicación de políticas de drogas en otros estados soberanos, la Convención se convirtió, de hecho, en otro garrote con el que EEUU podía apalea a los países productores. Como parte del proceso de certificación, todos los países que habían recibido ayuda de la INM durante los dos años anteriores debían presentar un informe sobre los logros alcanzados respecto a "las metas y objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Ello incluía intervenciones sobre asuntos como el cultivo, la producción, la distribución, la venta, el transporte y la financiación ilícitos, así como el blanqueo de dinero, la confiscación de bienes, la extradición, la ayuda jurídica mutua, la aplicación de la ley, la cooperación en el tránsito, el control de precursores químicos y la reducción de la demanda.

En julio de 2005, la Convención contaba ya con 173 países y, por lo tanto, dejó de ser simplemente un texto usado para aparentar ante los sueños prohibicionistas de EEUU. Se trataba más bien del equivalente global de la Ley Volstead, aprobada en los 20 para prohibir el alcohol, y tan condenada como ella a generar algo que no fuera violencia, corrupción y un estrepitoso fracaso. Las estadísticas de la ONU hablaban por sí solas. En 1986, la producción mundial de opio era de unas 2.000 toneladas. En 1994, la cifra se había triplicado hasta las 6.000. Se calculaba que había 141 millones de 'personas que abusan de las drogas' en todo el mundo,

⁴⁴ Stewart, David P., "Internationalizing the War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances," *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 18, No. 3, 1990, 387.

⁴⁵ United Nations Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Done at Vienna on 20 December, 1988, New York, United Nations, 1998, 48.

⁴⁶ Richard Hartnoll in Coomber, *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?* 235-6.

⁴⁷ P. Green, *Drugs, Trafficking and Criminal Policy*, Waterside Press, Winchester, 1998, 36 citado en Neil Boister, *Penal aspects of the UN Drug Conventions*, Kluwer Law International, 2000, 50.

incluidos ocho millones de adictos a la heroína, 30 millones de usuarios de anfetaminas y 13 millones de usuarios de cocaína.⁴⁸ Dada la prohibición, se pagaban precios inflados por drogas de producción barata. Los beneficios iban así a parar a manos de un gran número de cultivadores, contrabandistas, distribuidores, funcionarios corruptos y profesionales como abogados, contables y banqueros. Era pues necesario explicar este fracaso, que implicó la neutralización del discurso internacional sobre el crimen organizado. Durante el proceso, se continuó con la 'americanización' en la aplicación del derecho internacional.

El crimen organizado se vuelve transnacional

La persona que más popularizó la nueva noción de crimen organizado fue Claire Sterling, una periodista estadounidense que vivía en Italia. Sterling se dio a conocer durante los ochenta, publicando un material que probablemente procedía de sus contactos entre los servicios de inteligencia estadounidenses. Sin duda, había sectores de la CIA que apreciaban que Sterling opinara que los soviéticos controlaban el terrorismo global en un momento en que el Presidente Reagan estaba aumentando la tensión de la Guerra Fría con la retórica del 'imperio del mal'. Es cierto que había vínculos entre agentes soviéticos y grupos terroristas, del mismo modo que la CIA se buscaba a menudo malas compañías, pero la tesis de Sterling se repitió hasta la saciedad. El apoyo de personas tan destacadas como el Secretario de Estado, Alexander Haig, y el jefe de la CIA, William Casey, ayudó a incrementar las ventas de uno de sus libros, titulado *La red del terror: la guerra secreta del terrorismo internacional* (1981).⁴⁹

Con el fin de la Guerra Fría, Sterling, al igual que sus fuentes, empezó a buscar otras amenazas conspirativas y las encontró en el mundo del crimen organizado. En su libro *Octopus: el largo brazo de la mafia siciliana internacional* (1990), sostenía que la mafia siciliana controlaba la oferta mundial de heroína junto con terroristas y otras organizaciones criminales como los 'cárteles' de la droga colombianos. Cuatro años después, actualizó su trabajo publicando *El mundo en poder de las mafias: la amenaza de la nueva red mundial del cri-*

men organizado (1994). En él, afirmaba que las mafias siciliana y estadounidense, los cárteles colombianos, las triadas chinas y la yakuza japonesa se habían unido a la mafia rusa para organizar un ataque a gran escala y desvalijar a Rusia y Europa. Ambos libros encajan con la descripción que da Richard Hofstadter sobre las teorías conspirativas, sobre todo en cuanto a su tendencia a pasar de lo innegable a lo increíble, y sus alusiones a fuerzas imprecisas que amenazan a toda una civilización. Son pocos los investigadores serios que consideran que el trabajo de Sterling sea creíble y, sin embargo, no es sorprendente que fuera alabado por la comunidad de la inteligencia de EEUU. En muchos sentidos, Sterling fue la fundadora de los análisis dominantes sobre el crimen organizado transnacional e influyó con ellos en la opinión estadounidense sobre el tema. De hecho, ayudó a ofrecer a los funcionarios del gobierno estadounidense una línea que se podía vender a la ONU. Dada la autoridad de este organismo, cada vez han sido más las naciones que han optado por adoptar un enfoque del problema del crimen organizado tan poco dispuesto a asumir las propias culpas como lo ha demostrado el modelo estadounidense.

La comunidad de la inteligencia de EEUU valoraba el trabajo de Sterling lo suficiente como para invitarla a presidir, en septiembre de 1994, un seminario sobre el crimen organizado ruso, celebrado en Washington DC en el marco de una conferencia de altos cargos de la policía y la inteligencia estadounidenses. Uno de los organizadores de la conferencia, Arnaud de Borchgrave, la presentó alabando su trabajo con *El mundo en poder de las mafias* y con la dudosa afirmación de que su libro anterior, *La Red del terror*, había sido "confirmado (...) por las pilas y pilas de informes salidos de los archivos de los antiguos servicios de inteligencia comunistas".⁵⁰

Sterling fue invitada porque sus extravagantes teorías reflejaban muy bien las de la inteligencia estadounidense en aquel momento. El título de la conferencia, *Crimen global organizado: el nuevo imperio del mal*, y las charlas presentadas coincidían con la teoría conspirativa clásica, y no sólo incluían saltos de lo innegable a lo increíble, sino también estadísticas míticas y declaraciones sobre fuerzas externas que amenazaban el futuro de la civilización. El resumen ejecutivo de la conferencia marcaba ya la pauta:

⁴⁸ Estadísticas de la ONU disponibles en <http://www.undcp.org>.

⁴⁹ *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*. Para más detalles sobre la conexión de Sterling con la CIA, véase John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*. (New York: Touchstone Books, 1987), 697-8.

⁵⁰ Linnea P. Raine and Frank J. Cilluffo, *Global Organized Crime: The New Empire of Evil*. (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 1994) 106.

La dimensión del crimen global organizado representa un mayor reto de seguridad internacional que cualquier otro al que se hayan enfrentado las democracias occidentales durante la Guerra Fría. Se están forjando alianzas mundiales en todos los ámbitos criminales, desde el blanqueo de dinero y la falsificación de moneda al tráfico de drogas y material nuclear. El crimen global organizado es el negocio más creciente del mundo, con unos beneficios calculados en un trillón de dólares.

*Uno de los conferenciantes clave fue Louis Freeh, Director del FBI, que subrayó que 'los estragos del crimen transnacional' suponían la mayor amenaza a largo plazo contra la seguridad de EEUU, y advirtió que el tejido de la sociedad democrática estaba en peligro en todo el mundo. El Director de la CIA, R. James Woolsey, prosiguió señalando que "las amenazas del crimen organizado trascienden los problemas tradicionales de las fuerzas del orden. Afectan intereses vitales de la seguridad nacional (...) algunos gobiernos ven su autoridad sitiada en el propio país y sus intereses nacionales en el exterior en peligro".*⁵¹

El discurso de Woolsey incluía un indicio muy revelador de que la nueva idea dominante sobre el crimen organizado estaba concebida para encajar con una cosmovisión neoliberal. Habló del empeño del Presidente Boris Yeltsin para luchar contra 'la amenaza del crimen organizado' hacia el loable proceso de privatización de Rusia. En aquel momento, Rusia estaba siendo objeto de una amplia reforma que transformara su economía del modelo comunista al capitalista. Yeltsin, según Woolsey, estaba protegiendo esta 'transformación positiva' firmando una serie de nuevas leyes que colocaban los métodos rusos para el control del crimen organizado más en línea con los estadounidenses. Sin embargo, la realidad de la privatización en Rusia sugiere que este proceso estaba corrompido ya desde el principio, y no tanto amenazado por los 5.700 grupos criminales organizados, según datos del propio Woolsey, que estaban operando en Rusia. La manera en que el gobierno de Yeltsin organizó la privatización desembocó en una corrupción galopante y en un sistema de capitalismo que enriqueció de forma espectacular a una nueva clase de magnates ladrones. En palabras de Joel M. Ostow, los programas de bonos del Esta-

do y de préstamos por adquisición de acciones, en concreto, resultaron ser "un gigantesco programa en pirámide patrocinado por el gobierno que, como era de prever, se derrumbó y, al hacerlo, puso los ahorros de millones de rusos de a pie en los bolsillos de esos magnates ladrones".⁵² Así pues, la privatización rusa fue desastrosa desde el punto de vista económico, político y social para la gran mayoría de la población, y tremendamente provechosa para unos pocos. Esos pocos eran personas corruptas pero, ante todo, estaban bien situadas. La aplicación corrupta de las reformas de inspiración neoliberal fue, por lo tanto, responsable de la aparición de un nuevo híbrido de 'capitalismo gángster', y los miles de grupos rusos del crimen organizado eran más un síntoma de la mala gestión privatizadora que la causa de los problemas de la privatización.

El mensaje transmitido desde la conferencia y desde los medios colaboradores sobre el nuevo imperio del mal fue que esta nueva amenaza mundial del crimen organizado exigía una respuesta internacional más dura y coordinada. La amenaza requería, en concreto, que se compartiera más información entre funcionarios policiales y los servicios de inteligencia de distintos países, y se mejoraran los métodos para trascender las barreras jurídicas en la persecución e inculpación de los malhechores.

A principios de los noventa, los diplomáticos estadounidenses ya habían presionado fuerte. Dos meses después de la conferencia de Washington, la ONU celebró en Nápoles la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada. A partir de los estudios de trasfondo de la conferencia, queda claro que el encuentro representaba una coincidencia de intereses entre EEUU, los estados miembros de la Unión Europea y la propia política interna de la ONU.⁵³ La conferencia ofreció un foro internacional a la teoría de la confabulación global del crimen organizado.

La conferencia de la ONU acogió a representantes gubernamentales de alto nivel de 138 países. La retórica era básicamente la misma empleada por Freeh, Woolsey y Sterling. Según la nota de prensa de la ONU, los participantes reconocieron la creciente amenaza del crimen organizado, con su "influencia, tremendamente desestabilizadora y corruptora, en ins-

⁵¹ Ibid., ix.

⁵² Joel M. Ostow, Book review of Andrei Shleifer and Daniel Triesman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*, (Cambridge MA: The MIT Press, 2001) en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 3, abril de 2003, 345-351.

⁵³ Adam Edwards and Peter Gill (eds.), *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*, (London: Routledge, 2003) 8-9. La aportación de Martin Elvins, 'Europe's response to transnational organised crime,' 28-41 resulta especialmente relevante.

titaciones sociales, económicas y políticas fundamentales". Esto suponía un reto que exigía una cooperación internacional mayor y más eficaz. "El desafío que plantea la delincuencia transnacional organizada", proseguía el documento, "sólo puede enfrentarse si las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley son capaces de demostrar la misma ingenuidad e innovación, flexibilidad organizativa y cooperación que caracterizan a las propias organizaciones delictivas".⁵⁴ Es decir, que el análisis era el mismo que el presentado por los políticos y funcionarios gubernamentales de EEUU desde los sesenta.

El Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali marcó la pauta de la conferencia y ofreció, probablemente, la mejor exposición de la nueva lectura del crimen organizado con su discurso de apertura. El crimen organizado, empezó diciendo, "se ha convertido en un fenómeno mundial. Las fuerzas de la oscuridad operan en Europa, Asia, África y América, y no perdonan a ninguna sociedad". Y prosiguió: "se burla de las fronteras y se convierte en una fuerza universal. Las organizaciones delictivas tradicionales han conseguido adaptarse, en muy poco tiempo, al nuevo contexto internacional para convertirse en verdaderas multinacionales del delito". "Mina los cimientos del orden democrático internacional. El delito transnacional envenena el clima comercial, corrompe a dirigentes políticos y socava los derechos humanos. Debilita la eficacia y credibilidad de instituciones y, por lo tanto, mina la vida democrática."

Boutros-Ghali acabó con lo que ya empezaba a ser una convocatoria universal a la intervención internacional:

*No obstante, también sabemos que cuando los Estados deciden emprender medidas efectivas y voluntarias para combatir el delito transnacional, y cuando deciden cooperar mutuamente y armonizar esfuerzos, la sociedad legítima recupera todo su poder y fuerza. Es en nombre de ese empeño por fomentar la victoria de la ley y combatir el delito transnacional por lo que estamos reunidos aquí, en Nápoles.*⁵⁵

Boutros-Ghali fue seguido por una serie de oradores que repitieron los mismos temas: la amenaza que planteaba el crimen organizado a las sociedades e instituciones gubernamentales del mundo, y la necesidad de aumentar la cooperación internacional para enfrentarse a dicha amenaza. La gravedad de la supuesta amenaza se acentuó con los términos empleados en muchos discursos. Por ejemplo, Elias Jassan, Ministro de Justicia de Argentina, describió el crimen organizado como "un nuevo monstruo (...) el antiestado", y Silvio Berlusconi, Primer Ministro italiano, habló de las organizaciones criminales como "ejércitos del mal" que sólo podrían ser derrotados con "la colaboración internacional".⁵⁶ Melchior Wathelet, Viceprimer Ministro y Ministro de Justicia de Bélgica, aseguró que ninguna región del mundo estaba "a salvo de las grandes redes delictivas" y apoyó la propuesta de elaborar un instrumento legal vinculante en la línea del precedente establecido por el tratado contra las drogas de 1988.⁵⁷ En la conferencia no hubo una discrepancia significativa de esta línea; el debate sobre el crimen organizado en los más altos niveles internacionales había quedado congelado con unas imágenes que no admitían ninguna discusión.

Muchos de los oradores en Nápoles hicieron hincapié, implícita o explícitamente, en el éxito de las estrategias para controlar el crimen organizado aprobadas por EEUU. Este deferente consenso quedó especialmente bien reflejado en un documento de fondo de la conferencia, que destacaba una parte clave de la Ley de Control del Crimen Organizado de 1970, el estatuto sobre Organizaciones Corruptas e Influenciadas por la Mafia (RICO), como ejemplo de legislación "dinámica" capaz de "adaptarse a (...) los acontecimientos". El documento detallaba:

*En EEUU, el estatuto RICO suele considerarse como el punto de partida de un nuevo proceso de conciencia del delito organizado por parte del Gobierno de EEUU y su sistema de justicia penal. Su eficacia ha quedado demostrada con el gran número de acusaciones y condenas de miembros de grupos delictivos organizados que se han producido desde que se aprobó la legislación.*⁵⁸

⁵⁴ United Nations, Background Release, *World Ministerial Conference on Organised Transnational Crime to be held in Naples, Italy, From 21 to 23 November*, 17 de noviembre de 1994.

⁵⁵ United Nations Background Release, *Statement by the Secretary-General on the Occasion of the World Ministerial Conference on Organised Transnational Crime*, Naples, 21 de noviembre de 1994.

⁵⁶ Todas las citas tomadas de United Nations Background Release, *Proposed Formulation of Global Convention Against Organised Crime Discussed at World Ministerial Conference*, 22 de noviembre de 1994.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ United Nations Economic and Social Council, *Appropriate Modalities and Guidelines for the Prevention and Control of Organised Transnational Crime at the Regional and International Levels, Background Document*, E/CONF.88/5, 19 de septiembre de 1994.

En el boletín que informaba sobre la conferencia, la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU ilustraba la nueva línea del crimen transnacional organizado con una serie de perfiles gráficos de redes delictivas que incluían mapas para ubicar a grupos delictivos tales como las Cosas Nostras de Sicilia y EEUU, la Camorra, la 'Ndrangheta y la Sacra Corona Unita de Italia, triadas de China, cárteles colombianos, la yakuza japonesa y la mafia rusa. Los mapas y perfiles iban acompañados de absurdos comentarios sin fundamento como "el negocio mundial de todas las mafias del mundo representa un billón de dólares estadounidenses", y daba la impresión de que estos "ejércitos del mal", claramente identificables, amenazaban al mundo. Cabe destacar que, en los apartados 'Tamaño y estructura' de los perfiles, sólo se reconocía cierto éxito a EEUU porque, según los datos, 20 de 25 jefes estadounidenses de la Cosa Nostra estaban en prisión junto a 300 policías neoyorquinos.⁵⁹

El principal resultado de la conferencia fue situar la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) en el centro del debate. El proceso culminó en diciembre de 2000, cuando representantes de más de 100 países se reunieron en Palermo, Sicilia, para firmar la Convención, y el 23 de septiembre de 2003, cuando ésta entró en vigor tras ser ratificada por el número de estados requerido. La Convención UNTOC definía un 'grupo delictivo organizado' como 'grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material'.⁶⁰ La ONU decidió no explicar este notable alejamiento de la idea previa de la organización, que trataba el problema del crimen organizado en términos de *actividad* más que en diversos grupos de personas, y enfatizaba la necesidad de reducir las actividades de las grandes empresas transnacionales.

Las naciones que ratifican la Convención UNTOC se comprometen a adoptar el tipo de medidas estadounidenses que la ONU considera eficaces para combatir el crimen organizado. En virtud de los Artículos 12 a 14, por ejemplo, los estados se comprometen a adoptar medidas para autorizar el decomiso e

incautación del producto de los delitos comprendidos en la Convención. El Artículo 20 obliga a los estados, "siempre que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno", a adoptar "las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, por sus autoridades competentes en su territorio con objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada". 'Entrega vigilada' se describe en el Artículo 2 como "la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos". La mayoría de las entregas vigiladas serían de drogas ilegales. El Artículo 26, 'Medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley', conlleva que los estados adopten "medidas apropiadas para alentar a las personas que participen o hayan participado en grupos delictivos organizados". En virtud de este artículo, un estado "considerará la posibilidad de prevenir, en los casos apropiados, la mitigación de la pena de las personas acusadas que presten una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención". Estos testigos quedarían amparados por las medidas de protección establecidas en el Artículo 20.

El principal problema de estas estrategias recomendadas por EEUU es que están únicamente centradas en arrestar y penalizar a personas concretas en lugar de adoptar un enfoque más estratégico que reduzca las posibilidades de desarrollar actividades nocivas. Estos métodos se han empleado en EEUU durante décadas. Aunque han conseguido algunas condenas importantes, no han afectado significativamente el alcance de la actividad criminal organizada, mientras que otros factores han exacerbado de hecho los problemas relacionados con el crimen organizado estadounidense.

Tras conseguir internacionalizar un enfoque erróneo sobre el crimen organizado, Washington, mediante la

⁵⁹ United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter, *The World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime, Naples, Italy, 21-23 November 1994*, Numbers 26/27, noviembre de 1995, 23-8.

⁶⁰ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Documento A/55/383) está disponible en http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383s.pdf

El sistema actual de control internacional de las drogas y crimen se rige mediante tres convenciones: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. En julio de 2005, 178 estados forman parte de la Convención Única o de la Convención enmendada por el Protocolo de 1972. El número de partes de las Convenciones de 1971 y 1988 es de 177 y 173, respectivamente.

La piedra angular de lo que Ethan Nadelmann etiquetó en 1990 como régimen global de control de drogas¹ es la Convención Única, que promovida por EEUU² substituyó en gran medida a los tratados internacionales anteriores, desarrollados de manera poco sistemática desde principios del s. XX. Las partes signatarias, vinculadas a las disposiciones de la Convención, están obligadas a limitar la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a fines estrictamente médicos y científicos. La Convención presta especial atención a las drogas 'derivadas de plantas' u 'orgánicas', como el opio, la heroína, la coca, la cocaína y el cannabis. Asimismo, clasifica más de 100 sustancias ilícitas en cuatro listas de drogas o preparados controlados por la Convención según sus supuestas propiedades adictivas.

El Convenio de 1971, concebido como instrumento complementario de la Convención Única, surgió a raíz de la creciente preocupación sobre los efectos nocivos de las sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas, como las anfetaminas, los barbitúricos y el LSD. Siguiendo un modelo parecido al de la Convención de 1961, el Convenio también clasificaba las sustancias sicotrópicas en cuatro listas. La clasificación de las sustancias depende de sus propiedades adictivas, su potencial de uso indebido y su valor terapéutico. La fabricación, comercio y distribución de las sustancias incluidas en las cuatro listas dependen de la concesión de licencias gubernamentales y su suministro sólo es posible con una autorización legal.

La Convención de 1988 se elaboró para abordar el aumento del tráfico internacional de sustancias ilegales en los setenta y ochenta, ya que los instrumentos internacionales anteriores sólo trataban el asunto de forma restringida. Debido en parte al empeño de EEUU, ofrece medidas integrales contra el tráfico de drogas que incluyen disposiciones sobre blanqueo de dinero, incautaciones, acuerdos

sobre asistencia jurídica mutua y diversión de precursores químicos. Del mismo modo que en los tratados afines, la Convención de 1988 cuenta con un anexo de dos listas que, en este caso, se denominan tablas. Estas tablas catalogan sustancias que suelen emplearse en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.

La Convención también endureció el régimen de control en gran medida, al incorporar el concepto de la demanda. Tanto la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 como el Convenio de 1971 contemplaban la aplicación de medidas penales sobre el ámbito de la oferta de drogas. Aunque la Convención de 1988 trataba principalmente sobre la oferta ilícita de drogas, uno de sus párrafos aborda la cuestión del usuario de drogas. El Artículo 3(2) exige que las partes tipifiquen como delitos penales, conforme a su derecho interno, la posesión de drogas para consumo personal y, tal como indica el Comentario a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988), ello "implica la penalización del consumo personal".³ La inclusión de este artículo en la versión definitiva de la Convención podría considerarse como un logro de la presión ejercida por los estados productores de drogas orgánicas. Interesados en reparar lo que consideraban un desequilibrio en las convenciones existentes, estas naciones deseaban que los estados tradicionalmente consumidores asumieran una mayor responsabilidad en el problema global de las drogas.⁴

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada entró en vigor el 25 de diciembre de 2003 y, en julio de 2005, formaban parte de ella 86 estados. Se trata de un instrumento vinculante que obliga a los estados que la ratifican a emprender una serie de medidas contra los grupos criminales organizados. Entre ellas, está la tipificación de delitos penales para combatir el problema, la adopción de amplios marcos para la cooperación jurídica, la extradición, la colaboración en la aplicación de la ley, y la cooperación técnica y formativa.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entró en vigor el 28 de enero de 2004 y, en julio de 2005, formaban parte de ella 77 estados. El Protocolo aborda el problema de los grupos organizados que trafican con migrantes. Otros protocolos que plantean la esclavización y explotación de los migrantes, y la fabricación y el trá-

¹ Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society," *International Organization* 44 (4), 1990, p.503.

² David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997 Continuum*, 2001, p. 7 & 137

³ United Nations (1998) *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, Done at Vienna on 20 December 1988, United Nations Publications, New York. E/CN.7/590. p. 80

⁴ Neil Boister, *Penal aspects of the UN Drug Conventions*, Kluwer Law International, 200, p. 124

fico de armas de fuego aún no han entrado en vigor.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción también sigue pendiente de entrar en vigor y, en julio de 2005, formaban parte de ella 29 estados. Un capítulo de la Convención está dedicado a la prevención, con medidas dirigidas a los sectores público y privado. Entre éstas, se incluyen políticas modelo preventivas, como la creación de organismos de lucha contra la corrupción y una mayor transparencia en la financiación de campa-

ñas electorales y partidos políticos. La Convención también exige que los países tipifiquen delitos penales y de otro tipo para cubrir un amplio abanico de actividades corruptas en caso de que aún no estén recogidas en su derecho interno. En virtud de la Convención, los países deben prestarse formas determinadas de ayuda legal para recopilar y traspasar pruebas judiciales, y extraditar a delincuentes. Los países también deben tomar medidas para rastrear, congelar, decomisar y confiscar los productos del delito.

Convención UNTOC, también esperaba fortalecer el régimen prohibicionista global. Así lo sugería el hecho de que un documento adjunto a un borrador de la Convención pusiera el “tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas y el blanqueo de dinero”, tal como se definen en la Convención de 1988, al principio de su lista de delitos graves.⁶¹ Este deseo se hizo explícito cuando Rand Beers anunció que se presentaría ante el Senado una nueva convención para revisarla y ratificarla en febrero de 2001 como ‘continuación’ de la Convención de 1988.⁶² (Véase Cuadro - Convenciones de la ONU)

Si las políticas para el control de drogas de EEUU hubieran funcionado, quizá habría sido lógico que la comunidad internacional también las hiciera suyas pero, como hemos visto, todo indica lo contrario. Mientras tanto, la guerra internacional contra las drogas, como admite la propia ONU, ha fracasado en igual medida que la versión estadounidense. Los cálculos de la ONU indican que el uso de drogas prohibidas ha aumentado notablemente en las últimas décadas mientras que su precio, en general, ha caído en picado. En 2003, la ONUDD calculó que en el mundo había unos 200 millones de personas que abusaban de las drogas, lo que equivaldría al 3,4% de la población mundial o al 4,7% de la población mayor de 15 años. Estas cifras incluían 160 millones de usuarios de cannabis, 34 millones de anfetaminas, 8 millones de éxtasis y unos 14 millones de cocaína y heroína.⁶³ Dado el inmenso coste de esta cruzada y la avalancha de crimen y corrupción que la acompañaba, merece la pena recordar el comentario que hizo en

1931 el Senador Robert Wagner sobre la prohibición del alcohol: “¿Por qué seguir amontonando sacrificios frente al altar de la desesperanza?”.

La continua participación de los estados nación en un régimen internacional de drogas basado en la prohibición, como hemos visto, se debe en gran medida al empeño de EEUU. Además, como explica Harry G. Levine, “los gobiernos de todo tipo, en todo el mundo, también han considerado que la prohibición de las drogas les servía para sus propios fines”.⁶⁴ Por ejemplo, como se presenció en EEUU durante la presidencia de Nixon, sirve para dar una explicación lógica cuando se amplían los poderes policiales. Además, el proceso de satanización de las drogas ilícitas permite a los gobiernos construir un punto de mira simplista –y, por lo tanto, políticamente seguro– sobre las políticas dirigidas a un amplio abanico de complejos problemas sociales, como la pobreza y la delincuencia. Así pues, las drogas, como bien apunta el título de un libro escrito por Nils Christie y Kettil Bruun, pueden considerarse como *El enemigo útil*.⁶⁵

Sin embargo, la adhesión al régimen también depende mucho del estatus de la propia ONU. Su imagen de organismo benévolo ha sido vital para el funcionamiento del régimen global prohibicionista. Tal como observó Inis L. Claude Jr. ya en 1966, “aunque puede que la ONU no sea la verdadera voz de la humanidad, representa sin duda su mejor facsímil, y los estadistas han tratado a la ONU, por consenso, como el instrumento más imponente y con mayor autoridad para crear la versión general de la voluntad

⁶¹ La lista incluía otros delitos como: tráfico de personas, falsificación de moneda, robo de objetos culturales, robo de material nuclear, terrorismo, fabricación ilícita de armas de fuego, tráfico ilícito de vehículos de motor y corrupción de funcionarios públicos y cargos de instituciones privadas. United Nations, General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, *Revised draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, (A/AC.254/4/Rev4), 19 July 1999, 52-3. Estos delitos no se especifican en la versión final de la convención.

⁶² U.S. Department of State, ‘Crime Convention will soon advance to U.S. Senate’, *International Information Programs* [online] en <http://usinfo.state.gov/topical/global/traffic/01021401.htm>, febrero de 2001.

⁶³ Cálculos recientes citados en Mark Tran, ‘Drug War just an Exercise in Futility’, *Guardian*, 11 de junio de 1998, 19. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Global Illicit Drug Trends 2003*, (Austria: United Nations Publications, 2003) citado en la web de *Drug War Facts* en <http://www.drugwarfacts.org/druguse.htm>.

⁶⁴ Harry G. Levine, *Global Drug Prohibition: its uses and crises*, *International Journal of Drug Policy*, 14 (2003), pp. 147-148.

⁶⁵ Nils Christie & Kettil Bruun, *Der Nuetzliche Feind: Die Drogenpolitik und ihre Nutzniesser [The Useful Enemy: Drug Policy and Its Beneficiaries]*, Bielefeld, Germany, AJZ Verlag, 1991 citado en Jurg Gerber & Eric L. Jensen, “The Internationalization of US Policy on Illicit Drug Control”, en Jurg Gerber & Eric L. Jensen (Eds), *Drug War American Style: The Internationalization of Failed Policy and Its Alternatives*, Garland Publishing, 2001, p 8-9.

común”.⁶⁶ Con el empleo de una retórica que afirmaba que las drogas definidas como ilícitas son un “peligro para la humanidad” (Convención Única de 1961), que los ideales de la ONU “trascienden los problemas tradicionales de la comunidad internacional” (Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988) y que, por tanto, “representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos” (Convención de 1988)⁶⁷, los defensores del régimen pueden ejercer una presión considerable sobre las naciones para conformar las normas de comportamiento establecidas con respecto a las políticas de control. Los estados que no obedecen los principios del régimen y se niegan a acatar las reglas pueden ser tildados de conducta desviada, por lo que se arriesgan a ser condenados por los miembros de la comunidad internacional que cumplen con el comportamiento establecido. Las llamadas “consecuencias para la reputación” en caso de incumplimiento son importantes porque, al renunciar a sus compromisos en virtud de un régimen o al apartarse de la esencia de éste, puede que las naciones perjudiquen su reputación y pierdan posibles beneficios futuros en materia de cooperación.⁶⁸ La práctica de vincular o “anidar” el control de drogas con otras cuestiones hace que la cooperación y los costes sean asuntos importantes. La violación de un determinado acuerdo o norma del régimen puede tener consecuencias que van más allá del ámbito estricto de las drogas, y puede influir en la capacidad de un estado para alcanzar objetivos en otros campos. Así pues, los estados están dispuestos a aceptar las normas del régimen si consideran que el precio del cumplimiento es más ventajoso que el del incumplimiento.⁶⁹

Evidentemente, la cuestión del precio gana importancia cuando la ecuación incluye a un país hegemónico.

Como hemos mencionado, el gran apoyo de Washington al régimen de control de drogas garantiza que los estados suelen estar dispuestos a acatarlo. Actualmente, podría decirse que EEUU actúa como encargado de hacer cumplir los elementos prohibicionistas del mecanismo de control de drogas de la ONU, sobre todo en la JIFE. Este organismo suele intentar contrarrestar su falta de poder formal avergonzando a los gobiernos para obligarlos a cumplir lo que considera que son sus obligaciones. En los últimos años, la Junta ha interpretado las situaciones nacionales con respecto a los tratados desde una posición cada vez más rígida. Esto significa que, aunque las convenciones sobre drogas permiten a las Partes interpretar ciertas cláusulas de forma relativamente libre (de ahí la existencia del sistema de “coffee shops” en los Países Bajos y otros ejemplos de despenalización *de facto* de las drogas ilícitas), la JIFE suele mostrarse crítica ante cualquier postura que no sea la de la prohibición total. Sin duda, se trata de una posición muy en línea con la de Washington y, como tal, se ve a veces reforzada por el apoyo de las administraciones estadounidenses. Así, apartarse del régimen puede salir muy caro cuando lo que está en juego es la cooperación de EEUU en otros asuntos internacionales.

Podría decirse que la Convención UNTOC se benefició de esta dinámica porque estaba asociada con el régimen global de drogas prohibicionista. Aunque no aborda únicamente la cuestión de las drogas proscritas, los vínculos entre lo que se define como crimen organizado y el comercio de drogas ilegales asegura que haya objetivos coincidentes con respecto al tráfico ilícito y la Convención de 1988. Además, el proceso de conceptualización del crimen organizado durante el período precedente a la Convención de Palermo desplegó unas técnicas semánticas parecidas

⁶⁶ Inis L. Claude, Jr., “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations,” en Frederick Kratochwil and Edward D. Mansfield, *International Organization: A Reader*, HarperCollins, 1994, p. 196. (First published in *International Organization*, 20 (1966), 267-279)

⁶⁷ UN Conference for the Adoption of the Single Convention on Narcotic Drugs, Volume II, New York, UN Publications, 1964, 300, Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking and Comprehensive Multidisciplinary Outline on Future Activities in Drug Abuse Control, New York, United Nations, 1988, iii and 1. United Nations (1998) Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988, Done at Vienna on 20 December 1988, United Nations Publications, New York. E/CN.7/590. En los últimos años, la ONU ha suavizado la retórica asociada al control de drogas y ha borrado de su vocabulario términos como “mal” y “azote”. Esto parece estar en consonancia con cierto alejamiento del enfoque basado en la oferta, asociado largo tiempo con las medidas de control internacional. Pero incluso sin una terminología tan emotiva, la imagen de la organización sigue siendo importante para al adhesión al régimen. Véase también Robin Room, “The Rhetoric of International Drug Control,” *Substance Use and Misuse*, 34 (12), 1689-1707, 1999.

⁶⁸ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, 94.

⁶⁹ Véase David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control*, op. cit., 171-174. Véase también Peter Andreas, que indica que: “la deserción abierta del régimen prohibicionista de drogas tendría (...) graves consecuencias: daría al país desertor la categoría de ‘narcoestado’ paria, generaría repercusiones materiales en forma de sanciones económicas y el corte de la ayuda, además de perjudicar el prestigio moral del país en la comunidad internacional”. “When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy,” 127-128, in H. Richard Friman and Peter Andreas (Eds), *The Illicit Global Economy and State Power*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 1999.

al del régimen global de control de drogas. De este modo, pudo ganarse el amplio apoyo de la comunidad internacional. Las alusiones a la amenaza universal tan presentes en la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada de 1994 son, como hemos visto, notablemente parecidas a las encontradas en varios documentos de la ONU sobre políticas de drogas.

Los efectos criminógenos de la globalización

Del mismo modo que, a principios del s. XX, los intereses de las grandes empresas estadounidenses habían conseguido apartar el elemento de reforma en la sociedad de la corrupción del sistema para intentar eliminar aspectos del comportamiento personal de ciertos individuos, los diplomáticos y burócratas estadounidenses conseguirían un efecto parecido en la ONU. Los primeros análisis de la ONU no coincidían con la agenda neoliberal dominante, pero el nuevo acento sobre esas novelescas organizaciones súper criminales le permitieron volver al redil. La organización internacional recomienda ahora que todos los países coloquen ratoneras siguiendo el modelo de EEUU y, mientras tanto, las condiciones neoliberales y éticamente hipócritas que alimentan los problemas del crimen organizado siguen exacerbándose.

Mientras que las agencias de la ONU para la prevención de la delincuencia han estado perpetuando un análisis simplista del crimen organizado, basado en la idea de que hay grupos de malhechores que amenazan la democracia y la civilización, otros sectores de la organización han elaborado estudios que ayudan a entender mejor qué representa el crimen organizado a escala mundial sin temer analizar en qué medida ha contribuido al problema una globalización mal gestionada. En 2003, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), publicó los hallazgos de uno de sus estudios, titulado *The Challenge of the Slums*. Cerca de 924 millones de personas viven actualmente en tugurios, y el estudio documenta las migraciones masivas del ámbito rural al urbano que explican este número en constante aumento. El estudio refleja la situación de los pobres urbanos, que se deteriora rápidamente, y ofrece una explicación seria a esta gran tendencia global tremendamente desestabilizadora. Sin duda, los conflictos armados en Asia, África, Latinoamérica y

zonas del antiguo bloque comunista han desplazado a millones de personas desde el fin de la Guerra Fría; el neoliberalismo, no obstante, ya ha desplazado –y sigue haciéndolo– a muchos otros millones.

Merece la pena citar unas líneas de las conclusiones del informe:

Gran parte del entorno político y económico en el que se ha acelerado la globalización durante los últimos 20 años se ha creado siguiendo el principio rector de un gran cambio en el paradigma económico, es decir, el neoliberalismo. A escala global, estas políticas han reinstaurado un régimen internacional bastante parecido al existente durante el período mercantilista del s. XIX, cuando los barrios de tugurios en las ciudades occidentales se encontraban en el peor de los momentos, y el colonialismo ejercía un dominio global. En el plano nacional, el neoliberalismo ha hallado su mayor expresión en los Planes de Ajuste Estructural (PAE), que han tendido a debilitar el papel económico de las ciudades en la mayoría del mundo en desarrollo y han puesto el acento en las exportaciones agrícolas, actuando así contra la dirección demográfica primaria al desplazar a todos los nuevos trabajadores hacia las ciudades. Estas políticas han conducido, tanto como otros factores, a la rápida expansión del sector informal en las ciudades y a la reducción de oportunidades de empleo en el sector formal urbano.⁷⁰

El estudio arguye que la dirección principal de las intervenciones nacionales e internacionales durante los últimos 20 años ha incrementado de hecho la pobreza urbana y los barrios de tugurios, y ha aumentado la exclusión y la desigualdad.

El historiador urbano Mike Davis ha calculado que podría haber más de un cuarto de millón de barrios de tugurios en el planeta. Las cinco grandes metrópolis del Sudeste Asiático (Karachi, Mumbai, Delhi, Kolkata y Dhaka) tienen ya 15.000 comunidades de tugurios con una población total de más de 20 millones de personas. Los bloques de construcción de este planeta de tugurios, escribe, "son a un mismo tiempo intercambiables y espontáneamente únicos", desde los *chawls* de Mumbai, los *kampung*s de Yakarta y los *iskwaters* de Manila a las *favelas* del Brasil y las muy bien llamadas *villas miseria* de la Argentina. Sin embargo, buena parte de los asentamientos tuguriales ha impli-

⁷⁰ UN-Habitat, *The Challenge of the Slums. Global Report on Human Settlements 2003* (London; 2003), 6.

cado por lo general corrupción a gran escala y crimen organizado. "Las maquinarias políticas locales y nacionales", escribe Davis, "suelen aceptar un asentamiento informal (y la especulación privada ilegal) mientras pueden controlar el carácter político de los barrios de tugurios y obtener de ellos un flujo regular de sobornos o rentas. Sin títulos de propiedad de las tierras o las viviendas, los habitantes de los barrios de tugurios se ven obligados a vivir en dominios casi feudales que dependen de funcionarios locales y de los peces gordos del partido. La deslealtad puede significar el desalojo o incluso la destrucción de todo un distrito".⁷¹

"Los pobres urbanos", sostiene el informe de ONU-Hábitat, están atrapados en un mundo informal e 'ilegal', "en barrios de tugurios que no aparecen en mapas, donde no se recogen los residuos, donde no se pagan impuestos ni se prestan servicios públicos. La mayoría de sus habitantes viven al margen de la ley. Si alguna vez entran en contacto con el gobierno, es más probable que se les impida la posibilidad de obtener los elementos vitales básicos -vivienda y sustento- que se les ayude. Viven en un estado de inseguridad e ilegalidad

permanente, de modo que los granujas y gánsters se desplazan a estos vacíos sin gobierno".⁷² En Rio de Janeiro, por ejemplo, los traficantes de drogas han asumido una posición de dominio total sobre otras instituciones comunitarias en muchas *favelas*, y la violencia es una forma de vida, como lo muestra en la ficción la popular película *Ciudad de Dios*. En 2003, por ejemplo, la policía de Rio mató en sus operaciones a mil personas, y el homicidio es ahora la principal causa de muerte entre los hombres jóvenes de la ciudad, con un índice anual de 205 asesinatos por mil personas. Como dijo un activista comunitario, "...jóvenes tiránicos ahora arreglan las discusiones más básicas según su capricho y con un disparo".⁷³

El proceso de globalización dirigida por el mercado ha conducido a una rápida transformación económica, totalmente descontrolada, en todo el mundo en

desarrollo. Esto, a su vez, ha alimentado la corrupción y la violencia en muchos países que, antes, habían sido relativamente estables, con tradiciones, costumbres y normas que servían, hasta cierto punto, para proteger a la población más vulnerable. Estas tradiciones, costumbres y normas se han roto ahora en muchos lugares, y han sido substituidas por muchas y muy variadas formas de brutalidad colectiva y explotación.⁷⁴

Por cada ladrón o explotador en los barrios de tugurios, hay docenas de explotados, la mayoría de los cuales son niños. La Organización Mundial de la Salud calcula que, actualmente, hay entre 10 y 30 millones de niños de la calle en todo el mundo. Además de los muchos en Latinoamérica y Asia, cada vez hay más niños de la calle en Europa Oriental, sobre todo en Moscú. Cada año, más de un millón de éstos, informa la organización *Free the Children*, pasa a practicar la prostitución. Ayudan así a cubrir la demanda de turismo sexual por parte de hombres procedentes de países acomodados, que viajan a otros países para tener relaciones sexuales con niños. Los niños suelen tener entre

13 y 17 años, pero en ocasiones tienen apenas cinco.

Cuando los padres no pueden saldar por sí solos las deudas, los niños también se ven obligados a trabajar en condiciones de esclavitud. En Nueva Delhi, por ejemplo, el problema es tan grave que hay una organización que trabaja por la liberación de niños esclavos y trabajadores infantiles. La South Asian Coalition on Child Servitude (SACCS) rescata a estos niños, que han sido apartados de sus padres, a menudo son obligados a trabajar 18 horas diarias y, a veces son objeto de palizas y abusos sexuales. El presidente de SACCS, Kailash Satyarthi, explica: "verás a niños trabajando en la mayoría de restaurantes o tugurios de la calle. Si visitas un hogar indio de clase media, también verás a niños realizando las tareas domésticas. Habrá una niña limpiando la casa y sirviendo el té. Los niños trabajan en los comercios minoristas, en las

En Rio de Janeiro los traficantes de drogas han asumido una posición de dominio total sobre otras instituciones comunitarias en muchas favelas

T
N
I

⁷¹ Mike Davis, 'Planet of Slums: Urban Invention and the Informal Proletariat', *New Left Review*, 26, Mar/Apr 2004, 14-16.

⁷² UN-Habitat, *The Challenge of the Slums*, 6-7.

⁷³ Gareth Chetwynd, 'Deadly setback for a model favela', *Guardian*, 17 de abril de 2004. Sobre el tema de las *favelas* de Rio, véase también: *Una guerra inútil: Drogas y violencia en el Brasil*, Drogas y conflicto, Documentos de debate del TNI, núm. 11, noviembre de 2004 en <http://www.tni.org/reports/drugs/debate11s.htm>

⁷⁴ Para un análisis del proceso que ha llevado a millones de personas a verse atrapadas en una situación cercana a la esclavitud, véase Kevin Bales, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* (Berkeley: University of California Press, 2004).

industrias del plástico y el metal (...) Encontrarás mano de obra infantil en todos los talleres mecánicos (...) También verás a muchos niños mendigando por las calles de Delhi, pero son pocos los que lo hacen para sí mismos. El dinero no va a sus bolsillos (...) hay gángsters que obligan a los niños a hacerlo".⁷⁵

El trabajo infantil en condiciones parecidas a la esclavitud no sólo afecta las economías locales. En las industrias de la alfombra de la India, Pakistán, Nepal y Marruecos, por ejemplo, también ayuda a abastecer al mercado mundial, indican organizaciones como la Anti-Slavery Society. Esta organización sostiene que puede que las fuentes de trabajo infantil sean locales, pero que también puede obtenerse de zonas que son aún más pobres "comprando o coaccionando a niños de Bihar, al noreste de la India, para llevarlos a Uttar Pradesh; o de pequeñas aldeas de Nepal a Katmandú; o de aldeas de la periferia a pequeñas ciudades de Pakistán; e incluso niños traídos de otros países, importados, por ejemplo, desde el oeste de Nepal a Uttar Pradesh". Así, los bajos precios de muchas alfombras en Occidente se explican por el uso difundido de mano de obra ilegal y 'no libre'. 'Unas poblaciones cada vez mayores y unas economías que aparentemente nunca crecen multiplican las migraciones en masa, los solicitantes de asilo económico y el regreso del comercio de esclavos y de grupos sin escrúpulos que trafican con seres humanos', opinaba Robert Stern, antiguo funcionario de lucha contra el terrorismo del Departamento de Estado de EEUU.⁷⁶

Programas de ajuste estructural, aumento espectacular de la población y migraciones en masa sin precedentes han creado así enormes concentraciones de personas que generan o pueden generar grandes problemas. "¿Cuánto tiempo", se pregunta Stern, "se conformará el tercer mundo con vernos vivir a todo tren (la televisión por satélite e internet garantizan que sepan cómo vivimos)?" Y opina que "el mundo cada vez está más dividido entre ricos y pobres, y los pobres no van a resignarse a seguir así".⁷⁷

Lamentablemente, los ex jefes de Stern en la Casa Blanca de George W. Bush y los grandes medios de comunicación que los corean proyectan los problemas globales en términos mucho más simplistas: el bien frente al mal. En esta ocasión, según la Fox y otras agencias de noticias, muchos de los problemas del mundo se reducen a Al Qaida, presentada como un red terrorista omnipresente y bien organizada dirigida por una mente malvada, Osama Bin Laden. Todo esto está tan lejos de la compleja realidad del terrorismo como lo fue en su tiempo la idea de que hay un puñado de organizaciones mafiosas que dominan el crimen organizado en EEUU y el resto del mundo. Todas estas ideas simplistas apartan la atención de la necesidad de abordar defectos más estructurales de la economía política internacional si lo que pretendemos es crear un mundo más seguro y sensato. Y si esos defectos no se abordan, las grandes empresas, los caudillos, los gángsters y los empresarios con tendencias delictivas seguirán prosperando.

⁷⁵ Camille Colatosi, 'Children in the Global City', *AGW - A Globe of Witnesses*, en <http://thewitness.org/agw/colatosi.012502.html>.

⁷⁶ Robert H. Stern, 'The Demographic Bomb', *Crime and Justice International*, November/December 2003, 40.

⁷⁷ *Ibid.*

REFERENCIAS

- Bales, Kevin, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* (Berkeley: University of California Press, 2004).
- Bewley-Taylor, David, *The United States and International Drug Control, 1909-1997* (London: Continuum, 2001)
- Boister, Neil, *Penal aspects of the UN Drug Conventions*, Kluwer Law International, 2000.
- Coomber, Ross (ed.), (1998) *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?*, (Amsterdam: Harwood Academic, 1998)
- Davis, Mike, "Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Proletariat," *New Left Review*, 26, Mar/Apr 2004.
- Edwards, Adam and Peter Gill (eds.), *Transnational Organized Crime: Perspectives on Global Security*, (London: Routledge, 2003)
- Federal Drug Enforcement, *Hearings before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Government Operations, US Senate, 94th Congress, Second Session, July 27, 28, 29, 1976, Part 4* (US Government Printing Office, Washington DC, 1976).
- Fisher, K, "Trends in Extraterritorial Narcotics Control: Slamming the Stable Door After the Horse Has Bolted," *New York University Journal of International Law and Policy*, Vol. 16, 1984.
- Freidman, Jonathan, "Neoliberal Globalization," *The University of Michigan Journal of International Affairs*, Issue 4, March 2004 at <http://www.umich.edu/ias/mjia/issue4/jfriedman.htm>
- Friman H. Richard, and Peter Andreas (Eds), *The Illicit Global Economy and State Power* (Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 1999).

- Greenspan, Alan, "The Assault on Integrity," in Ayn Rand, (ed.), *Capitalism: The Unknown Ideal* (New York: The New American Library, 1966),
- Hobsbawm, Eric, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century* (London: Abacus, 1994).
- Inis L. Claude, Jr., "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations," in Frederick Kratochwil and Edward D. Mansfield, *International Organization: A Reader* (New York: HarperCollins, 1994)
- Jelsma, Martin and Pien Metaal, *Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate*, Washington Office on Latin America, *Drug War Monitor*, January 2004, http://www.wola.org/publications/ddhr_un_brief.pdf
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1984)
- Kirk, Robin, *More Terrible than Death: Violence, Drugs, and America's War in Colombia* (New York: Public Affairs, 2003)
- Kusevic, Vladimir, "Drug Abuse Control and International Treaties," *Journal of Drug Issues*, Vol. 7, No. 1, 1977.
- Lippmann, Walter, "The Underworld as Servant," *Forum*, January and February 1931, excerpted in Gus Tyler (ed.), *Organized Crime in America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1967)
- Mansfield, David and Colin Sage, "Drug Crop Producing Countries: A Development Perspective," in Ross Coomber, *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?* (Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 199
- McAllister, William B., *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* (London: Routledge, 2000)
- Nadelmann, Ethan A., *Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1993)
- Ostow, Joel M., Book review of Andrei Shleifer and Daniel Triesman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge MA: The MIT Press, 2001), in *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 3, April 2003, 345-351.
- Raine, Linnea P. and Frank J. Cilluffo, *Global Organized Crime: The New Empire of Evil* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 1994
- Ranelagh, John, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA* (New York: Touchstone Books, 1987)
- Reid, Ed, *Mafia* (New York: Random House, 1952)
- Room, Robin, "The Rhetoric of International Drug Control," *Substance Use and Misuse*, 34(12), 1999, 1689-1707.
- Ross, Edward A., *Sin and Society: An Analysis of Latter-Day Iniquity* (Boston: Houghton Mifflin, 1907)
- Sinha, J., *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, Report prepared for the Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs, 2001.
- Siragusa, Charles, *The Trail of the Poppy: Behind the Mask of the Mafia*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966)
- Stern, Robert H., "The Demographic Bomb," *Crime and Justice International*, November/December 2003.
- Stewart, David P., "Internationalizing the War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances," *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 18, No. 3, 1990
- Stone, Donald C., "Reorganization for Police Protection," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 1, No. 1, December 1934
- Thoumi, Francisco, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes* (Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 2003).
- TNI Drug Policy Briefing Number 12, March 2005, *The United Nations and Harm Reduction*. Available on <http://www.tni.org/policybriefings/brief12.htm>
- UN-Habitat, *The Challenge of the Slums. Global Report on Human Settlements 2003* (London; 2003)
- United Nations, *Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking and Comprehensive Multidisciplinary Outline on Future Activities in Drug Abuse Control* (New York: United Nations, 1988)
- United Nations, *Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Report Prepared by the Secretariat (Geneva, 1-2 September, 1975).
- United Nations Background Release, *Proposed Formulation of Global Convention Against Organized Crime Discussed at World Ministerial Conference*, 22 November 1994.
- United Nations Background Release, *Statement by the Secretary-General on the Occasion of the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*, Naples, 21 November 1994.
- United Nations Background Release, *World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime to be held in Naples, Italy*, From 21 to 23 November, 17 November 1994.
- United Nations Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Done at Vienna on 20 December, 1988, New York, United Nations, 1998, 48.
- United Nations, *Conference for the Adoption of the Single Convention on Narcotic Drugs*, Volume II (New York: UN Publications, 1964)
- United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter, *The World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*, Naples, Italy, 21-23 November 1994, Numbers 26/27, November 1995, 23-8.
- United Nations Economic and Social Council, *Appropriate Modalities and Guidelines for the Prevention and Control of Organized Transnational Crime at the Regional and International Levels*, Background Document, E/CONF.88/5, 19 September 1994.
- United Nations, General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, *Revised draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime (A/AC.254/4/Rev4)*, 19 July 1999
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Global Illicit Drug Trends 2003* (Austria: United Nations Publications, 2003)
- Valentine, Douglas. *The Strength of the Wolf: The Secret History of America's War on Drugs* (London: Verso, 2004).
- Walter, Ingo. *Secret Money* (London: Unwin, 1988)
- Woodiwiss, Michael. *Crime, Crusades and Corruption - Prohibitions in the United States, 1900-1987* (London: Pinter, 1988)
- Woodiwiss, Michael. *Organized Crime and American Power: A History* (Toronto: University of Toronto Press, 2001)
- Youngers, Coletta and Eileen Rosin (eds), *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of US Policy* (London: Lynne Rienner, 2005)

En este número de *Crimen y Globalización*, Michael Woodiwiss y Dave Bewley-Taylor rastrean la historia del concepto de crimen organizado y su metamorfosis en un fenómeno 'transnacional' que supuestamente plantea una grave amenaza al orden mundial. Los autores muestran cómo Estados Unidos ha dominado la construcción de un régimen global de control al asociar conceptos de la prohibición de drogas con los de la lucha al crimen organizado. El 'enfoque estrecho y autoexculpador' del crimen organizado promovido por EEUU ha desviado la atención de las actividades delictivas empresariales para centrarla en las conspiraciones de organizaciones criminales.

Esta versión 'neutralizada' de crimen organizado fue aceptada por la comunidad internacional al aprobarse la Convención de la ONU contra la Delincuencia Transnacional Organizada en 2002. Washington considera este tratado como la ampliación natural de la Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Esta interpretación no reconoce los aspectos criminógenos del actual proceso de globalización neoliberal, ni ayuda a cubrir las necesidades de los países en desarrollo en materia de seguridad, especialmente con respecto a los crecientes problemas de la criminalidad urbana en los barrios marginales del Sur.

Lo más sorprendente del enfoque estadounidense es su fijación exclusiva en el arresto y penalización a individuos nocivos en vez de adoptar un enfoque más estratégico que reduzca las oportunidades de cometer actos delictivos. De este modo se ha internacionalizado plenamente un enfoque erróneo sobre el crimen organizado. Mientras los organismos de la ONU para la prevención del delito han perpetuado un análisis engañosamente simplista del crimen organizado con la idea de que existen 'malhechores que amenazan la democracia y la civilización', otros sectores de esta misma entidad han elaborado estudios que podrían contribuir a mejorar la interpretación del crimen transnacional organizado analizando la mala gestión del proceso de globalización.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sostenible.

El proyecto *Crimen y Globalización* analiza la sinergia entre la globalización y el delito. Examina, por un lado, los efectos criminógenos de la globalización y, por el otro, los nuevos discursos sobre un 'eje del mal' clandestino integrado por el tráfico de drogas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional. El proyecto aspira a fomentar el pensamiento crítico frente a los discursos predominantes, que ignoran deliberadamente los efectos criminógenos de la globalización e intentan establecer vínculos entre el 'mundo del delito' y el terrorismo político.

En cuanto a los efectos criminógenos de la globalización, el proyecto se interesa por el número de personas obligadas a "migrar hacia la ilegalidad" a causa de la pobreza y la marginación. También se ocupa del aumento del delito corporativo a medida que las economías se desregularizan.

En cuanto al 'eje del mal' del tráfico de drogas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional que se está formando actualmente como si fuera la mayor amenaza contra la seguridad mundial, el proyecto se ocupa del cuerpo de acuerdos multilaterales establecidos para 'luchar contra la plaga'. Éstos se están adoptando sobre la base de definiciones vagas, información escasa y vínculos difusos, acarreando graves consecuencias para las libertades civiles, los derechos humanos y la soberanía nacional.