

LA CONTEXTUALIDAD DEL CRIMEN ORGANIZADO: REFLEXIONES PARA UNA RESPUESTA EQUILIBRADA DESDE EL ESTADO

Nicolas Zevallos Trigos¹

Sumilla: El crimen organizado, en tanto fenómeno social, no opera en el vacío: construye relaciones con el contexto en el cual se desarrolla. Sin embargo, se suele abordar en el debate y las políticas como si se tratase de fenómenos aislados y marginales. Una revisión a las estructuras y procedimientos existentes del crimen organizado en el Perú, nos acerca al complejo entramado de relaciones que se tejen en torno a estos fenómenos en diferentes contextos. Ello conlleva el reto de pensar la respuesta a estos fenómenos no solo desde la política criminal, sino desde la necesidad de dar una respuesta estatal que equilibre el control con el desarrollo social e institucional.

Palabras clave: Crimen organizado, política criminal, criminología, mercados ilegales, crimen predatorio

1. La ceguera contextual del efecto Corleone

La agenda pública peruana acoge desde hace un tiempo la discusión sobre el crimen organizado. Si bien los fenómenos asociados a esta categoría no son del todo nuevos, el uso de los conceptos ha ido ampliándose progresivamente para describir tanto las formas de operación de algunos actores criminales, como las medidas de persecución que se integran a la política criminal en el Perú. Desde el 2013 la normativa nacional integra la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, complementada posteriormente por el Decreto Legislativo N° 1244. Y desde el 2019 el Estado peruano cuenta con una Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado. Estos instrumentos sintetizan la visión y apuesta que tiene el Perú frente al reto que representa este fenómeno criminal.

A pesar de ello, subsisten algunos vacíos en la comprensión de los alcances de este fenómeno criminal. Estos vacíos van más allá de la liberalidad con la que se usan mediáticamente conceptos como

¹ Instituto de Criminología y Estudios sobre la Violencia

mafia o banda para catalogar a todo accionar criminal en el cual se identifica la confluencia de intereses de varias personas y un esfuerzo coordinado para cometer actos ilícitos. Así, el asunto se complica cuando una consideración –que debería permanecer anecdótica– permea la narrativa y comprensión de los/las legisladores/as y decisores responsables de diseñar, aprobar y ejecutar los dispositivos para el combate contra este fenómeno. No es ajena a la práctica de algunos/as operadores/as de seguridad y justicia, la presentación de organigramas que describen estructuras criminales jerárquicas que en la realidad responden a redes acéfalas o desconcentradas. Tampoco las consecuentes dificultades para demostrar judicialmente el accionar coordinado de sus integrantes. La literatura cataloga esta desviación como *el efecto Corleone*: la figura cinematográfica de *El Padrino* emerge como molde de la idea general de crimen organizado (De la Corte & Giménez-Salinas, 2010, p. 7).

Pero el problema no parece resumirse solo a la manera en que se concibe y ejecuta la política criminal frente al crimen organizado en el Perú. Sin ser este un asunto menor, la cuestión más seria es la compleja y menos visible forma en la que se inserta en nuestros contextos sociales e institucionales. Por la indignación que despierta, llaman más la atención los casos específicos en los que se desarticulan estructuras criminales dedicadas a prácticas corruptas en entidades gubernamentales. También ocurre ello con la fastuosidad y violencia con la que viven y operan aquellos dedicados al tráfico ilícito de drogas o a la minería ilegal. La espectacularidad de estos hechos nos deslumbra impidiéndonos mirar el complejo entramado social e institucional que se teje en torno a la expansión de estas actividades ilícitas. Si se comprende que es un fenómeno social, se comprende que el crimen organizado no opera en el vacío. No se trata de hechos marginales y aislados. Por el contrario, establece y constituye relaciones –aunque sean dañosas y nocivas– en los contextos donde se desarrolla.

Como consecuencia de esta comprensión limitada sobre el crimen organizado, el abordaje del Estado aparece restringido a la política criminal. Así, por ejemplo, ante el incremento de amenazas y asesinatos de defensores ambientales de parte de narcotraficantes, mineros y madereros ilegales, la demanda se concentra en incrementar accionar policial y judicial. De igual manera ocurre con el sostenido embate de las bandas criminales que extorsionan y asaltan a los pequeños emprendimientos familiares urbanos; la policía no patrulla, el fiscal no investiga, el juez no sanciona y la cárcel no los controla. Sin duda se trata de reclamos legítimos, pero se pierde de vista que detrás de estos fenómenos existe una pugna por los recursos de un territorio

amazónico o un claro caos en el comercio local de nuestras urbes. Se trata de cuestiones claramente estructurales que superan –pero no excluyen– a las/los operadores de seguridad y justicia. Así, el efecto Corleone incluye también algo de ceguera contextual.

2. Dimensiones básicas del crimen organizado

Para comprender la complejidad referida previamente es pertinente entender las dimensiones básicas del crimen organizado. Autores como Von Lampe (2016) señalan que existen más de doscientas definiciones de este precepto, por lo que es complejo tratar de encontrar una lectura única a este fenómeno. Lo clásico es recurrir a lo propuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la Convención de Palermo (Naciones Unidas, 2004), y que es recogido –en parte– por diversas normativas nacionales como la peruana. Pero incluso aquí no se ubica una definición de crimen organizado, pues este instrumento es cauteloso al plantear qué se debe entender como grupo delictivo organizado. Aun así, esta prescripción propone cuando menos dos dimensiones básicas para comprender la lógica del crimen organizado: a) una estructura y b) un procedimiento. La estructura refiere a un número de personas, su estabilidad en el tiempo y con tareas diferenciadas. El procedimiento alude en la búsqueda de fines materiales a través de tareas y operaciones particularmente dañosas, pero que implican algún nivel de coordinación entre los y las participantes (que integran la estructura). La tabla 1 resume las dimensiones y sus contenidos.

Tabla 1

Dimensiones básicas del crimen organizado

Dimensión	Contenido
Estructura	Número de personas
	Estabilidad en el tiempo
	División de tareas
Procedimiento	Fines materiales
	Coordinación entre actores
	Gravedad y tipificación

Elaboración propia a partir de la Convención de Palermo

Al momento de estudiar el crimen organizado, la literatura especializada reconoce ambas dimensiones. De un lado, propone abordar las formas en las que se configuran estas estructuras. Un ejemplo de ello se ubica en las tipologías clásicas de estructuras criminales que desarrolla UNODC: jerarquía estándar, jerarquía regional, agrupación jerárquica, grupo central y red criminal (Le, 2012, p. 122). Este listado implica una secuencia en la que la estructura asume una configuración cada vez menos vertical y centralizada, y cada vez más flexible. En esta misma lista de estudios aparecen las discusiones sobre las estructuras tradicionales, cuyas evoluciones históricas dan cuenta de una relación diferenciada con sus contextos de desarrollo: lógica territorial y culturales en las mafias, dinámicas predatorias de las bandas, dinámicas de pertenencia simbólica de las pandillas o articulación empresarial global de los cárteles, por ejemplo. En la mirada desde esta dimensión se integran discusiones sobre la gobernanza criminal y la manera en las que estas estructuras se relacionan generando tensiones y sinergias con otros actores en los lugares en los que se desarrollan: sindicatos, empresas, instituciones estatales, etc. (Lampe, 2016).

De otro lado se encuentra la dimensión de las actividades, que alude al sentido procedimental del crimen organizado. En este caso, no se mira cómo se organizan y gobiernan las estructuras, sino cómo operan para conseguir sus fines materiales. Qué tareas desarrollan y de qué manera coordinan es el centro de atención de esta arista del debate. Para autores como Albanese (2000, p. 411), desde esta perspectiva el crimen organizado corresponde a una categoría de comportamientos más amplia denominada “crimen organizacional”, que implica una secuencia organizada de actividades para su realización. El crimen organizado abarca en ese sentido un encadenamiento de tareas y operaciones. Para la literatura especializada, esta perspectiva permite incorporar el paradigma empresarial en la discusión; se trata, finalmente, de un modelo de emprendimiento ilícito, organizado secuencialmente para conseguir beneficios materiales a través de actividades proscritas. Desde esta dimensión es que se abordan cuestiones como los mercados ilegales (tráficos ilícitos y contrabandos) y los crímenes predatorios (asaltos, secuestros y extorsiones). Ambas implican actividades que generan ganancias, con la diferencia que los mercados ilegales implican intercambios voluntarios, mientras que los crímenes predatorios usan la fuerza para extraer la riqueza de manera violenta.

Ambas dimensiones dialogan entre sí, es posible identificar distintas formas de estructura criminal asociadas a diferentes procedimientos

criminales. Sin embargo, la literatura sugiere que la estructura se subordina al procedimiento. En particular en los mercados ilegales, los actores ajustan sus estructuras a la necesidad de responder a la variabilidad de la oferta y demanda, y no de manera irrestricta a algún liderazgo (Von Lampe, 2016, pp. 59-60). Bajo estas perspectivas, las formas de organización aparecen subordinadas a las necesidades procedimentales para el cumplimiento de los objetivos de estas actividades criminales.

3. Elementos para contextualizar el crimen organizado en el Perú

La norma penal peruana no es ajena a las dos dimensiones señaladas al momento de abordar el crimen organizado. La Ley N° 30077 y posteriormente el Decreto Legislativo N° 1244 incorporan a la legislación penal dos tipos de estructuras básicas. De una parte, el artículo 317 del Código Penal peruano define la configuración de una organización criminal, en una línea semejante a lo previsto en la Convención de Palermo: una estructura estable en el tiempo con división coordinada de tareas. De otro lado, el artículo 317-B define la figura de banda criminal, abarcando el concierto de intereses en la comisión de delitos en el que no necesariamente confluyen características propias de las organizaciones criminales (estabilidad y división de tareas, especialmente). Lo particular es que, en ambos casos, la fórmula legal no recoge expresamente los fines económicos.

Sin embargo, aludiendo a la idea de delitos graves recogida en la Convención de Palermo, tanto la Ley N° 30077 como el DL N° 1244 definen un inventario de delitos abarcados por la figura de organización criminal. Este listado alude precisamente a los procedimientos, siendo ahí donde se evidencian –en la gran mayoría de los casos– los fines materiales de estas actividades ilícitas. Así, como se observa en la tabla 2, estos delitos comprenden tanto mercados ilegales (tráficos de drogas, armas, personas), crímenes predatorios (contra el patrimonio, estafas, usurpaciones) y delitos conexos (que facilitan el desarrollo de otros delitos o permiten aprovechar los beneficios obtenidos ilícitamente). Salvo en el delito de genocidio y en cierta medida en el de violación del secreto de las comunicaciones, el resto del inventario da clara cuenta del interés material de estas actividades. Como se sostiene es en los procedimientos de este inventario de delitos donde radica la particular amenaza que representa el crimen organizado (Adamoli et al., 1998, p. 4).

Tabla 2*Delitos abarcados por la figura de crimen organizado*

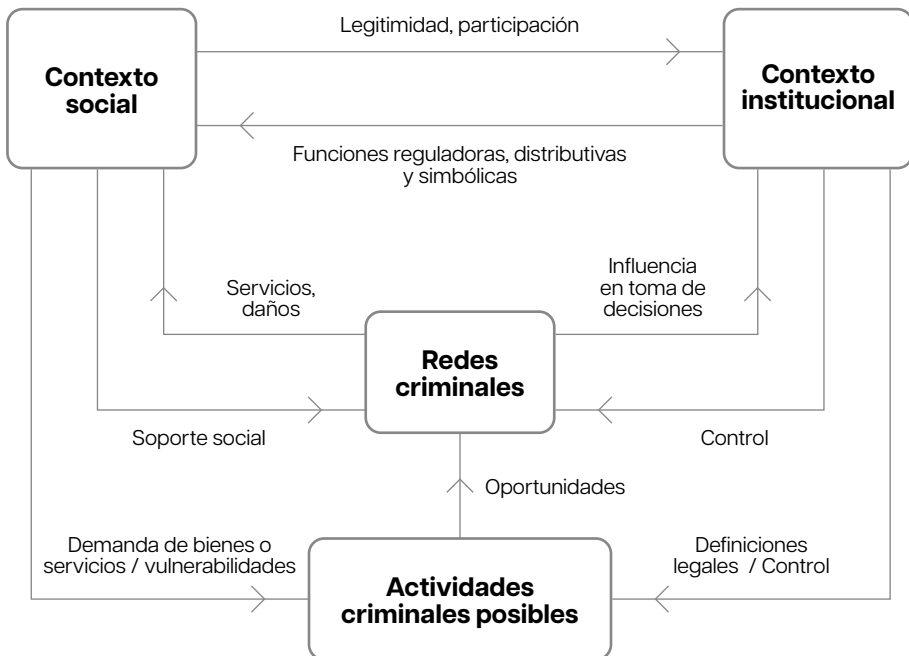
1. Homicidio calificado, sicariato y la conspiración y el ofrecimiento para el delito de sicariato	11. Tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos
2. Secuestro	12. Delitos contra la salud pública: falsificación de medicinas y su comercialización
3. Trata de personas	13. Tráfico ilícito de drogas
4. Violación del secreto de las comunicaciones por interceptación telefónica	14. Tráfico ilícito de migrantes
5. Delitos contra el patrimonio: hurto agravado, robo agravado, receptación agravada, estafa agravada, defraudación	15. Delitos ambientales
6. Pornografía infantil	16. Delito de marcaje o reglaje
7. Extorsión	17. Genocidio, desaparición forzada y tortura
8. Usurpación simple y agravada	18. Delitos contra la administración pública (corrupción)
9. Delitos informáticos previstos en la ley penal	19. Delito de falsificación de documentos
10. Delitos monetarios (falsificación de monedas, alteración de monedas y tráfico de monedas falsas)	20. Lavado de activos

Elaboración propia a partir del Decreto Legislativo N° 1244

¿Por qué son importantes estas actividades ilícitas y sus procedimientos? Porque es a partir de estas que se puede explorar cómo interactúa el crimen organizado con su contexto. Retomando las ideas iniciales, el crimen en tanto fenómeno social no opera en el vacío, por lo que construye y reconstruye relaciones y significados con su entorno. Para comprender en qué consiste esta contextualidad, Von Lampe (2016) propone un esquema a abordar brevemente. Como se observa en el diagrama 1, dos contextos priman en este análisis: el social –relacionado con el orden social en el cual se desenvuelven las actividades del crimen organizado– y el institucional, alusivo al entramado de normas y burocracia que sostiene el aparato Estatal. Como se observa en el diagrama 1, mientras el contexto institucional tiene funciones reguladoras, distributivas y simbólicas sobre el social, este último le otorga legitimidad y dinámica participativa.

Diagrama 1

Contextualidad del crimen organizado



Extraído de Von Lampe, 2016, p. 356

Asimismo, el diagrama integra a las redes criminales (anticipando un sentido orgánico y sistemático en su accionar), así como las actividades criminales que resultan posibles en este escenario. Entre estos componentes existe un vínculo de oportunidad. Se entiende entonces que algunos escenarios son proclives a ofrecer determinadas oportunidades delictivas a las redes criminales. Por ejemplo, así ocurre con la zona andina y la franja amazónica, en donde las condiciones naturales brindan una oportunidad a la producción ilícita de cocaína, la minería ilegal y la tala ilegal de madera. Aludiendo a la teoría de la oportunidad delictiva (Cohen & Felson, 1979 y Wilcox et al., 2003), estas opciones no solo refieren a la posibilidad de un objetivo alcanzable. También implican la presencia de actores motivados (las redes criminales) y la laxitud de la vigilancia (control social formal e informal).

Estos elementos se observan en la relación entre las actividades criminales posibles y ambos contextos: de un lado, la demanda de bienes y servicios que la sociedad no logra obtener ya sea porque se encuentran proscritos o porque existen barreras de acceso (superadas por delitos como el contrabando, por ejemplo). ¿Qué se obtiene a cambio de facilitar este acceso proveyendo bienes y servicios? Soporte social, incluso a pesar del daño que pueda generar en este contexto. De otro lado, relacionado con la laxitud del control, el contexto institucional plantea definiciones legales y dispositivos de control que pueden facilitar o debilitar las posibilidades de las actividades criminales. Si bien este contexto procura control sobre las redes criminales, estas últimas también buscan ejercer influencia sobre la toma de decisiones mediante prácticas de corrupción o amedrentamiento.

4. Reflexiones sobre el control del crimen organizado a partir de su contextualidad

En síntesis, la idea de contextualidad que propone Von Lampe y se desarrolla en la sección precedente invita a que la discusión trascienda aspectos de la configuración específica del crimen organizado, ya sea desde sus estructuras o desde sus procedimientos. Si se asume esta premisa, el control del crimen organizado no puede limitarse exclusivamente a sus formas específicas de operación. Es necesario pensar –cuando menos– las maneras en que penetra los contextos sociales e institucionales. La peligrosidad y amenazas que reviste el crimen organizado desde sus diversas manifestaciones se sostiene precisamente en estas interacciones. Así, si bien expresiones evidentes como el recurso a la violencia despiertan preocupación inmediata,

el verdadero peligro se ubica en la consolidación de las relaciones sociales e institucionales que el crimen organizado logra tejer en nuestras comunidades.

En ese orden de ideas, corresponde preguntarnos de qué manera las políticas del Estado están respondiendo a estas interacciones. Ello lleva a considerar que el control del crimen organizado requiere abordar, cuando menos, dos niveles. De un lado, el que refiere a la eficacia de la respuesta de los operadores de seguridad y justicia para enfrentar a las manifestaciones concretas de los mercados ilegales, delitos predatorios, organizaciones y bandas criminales. No deja de ser válido y legítimo demandar mayor capacidad estratégica, táctica y operativa, así como mejores niveles de coordinación entre la seguridad y la justicia para tener un control más efectivo. Sin embargo, el otro nivel convoca al resto del aparato del Estado para atender las vulnerabilidades que conllevan tanto las brechas sociales como la precariedad institucional en el país. Estas últimas devienen en el caldo de cultivo propicio para la expansión de las manifestaciones del crimen organizado en el Perú. Lo que corresponde entonces es evaluar qué políticas de las vigentes procuran ese equilibrio y qué sinergias son necesarias para reducir las oportunidades delictivas y así aminorar los riesgos que afectan nuestra convivencia segura y pacífica.

Referencias

- Adamoli, S., Di Nicola, A., Savona, E., & Zoffi, P. (ed.). (1998). *Organized Crime Around The World*. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations.
- Albanese, J. S. (2000). The Causes of Organized Crime Do Criminals Organize Around Opportunities for Crime or Do Criminal Opportunities Create New Offenders? *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 16(4), 409-423.
- Kleemans, E. R., Soudijn, M. R. J., & Weenink, A. W. (2012). Organized crime, situational crime prevention and routine activity theory. *Trends in Organized Crime*, 15(2-3), 87-92. <https://doi.org/10.1007/s12117-012-9173-1>
- Le, V. (2012). Organized Crime Typologies: Structure, Activities and Conditions. *International Journal of Criminology and Sociology*. <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2012.01.12>
- Liddick, D. (1999). The enterprise “model” of organized crime: Assessing theoretical propositions. *Justice Quarterly*, 16(2), 403-430. <https://doi.org/10.1080/07418829900094191>
- Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. 96.
- Von Lampe, K. (2016). *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*. SAGE Publications, Inc.