

Organizaciones criminales transnacionales: alianzas estratégicas

Phil Williams

***E**n un mundo cada vez más intercomunicado y abierto, es obvia la tendencia a estructurar y fortalecer, por encima de las desuetas sensibilidades nacionalistas, mecanismos de prevención, investigación y sanción de las actividades criminales que afecten la seguridad internacional. Esta tendencia hace parte de la notoria corriente actual de fortalecimiento de los poderes internacionales.¹*

* * *

TRADICIONALMENTE, EL CRIMEN ORGANIZADO ha sido considerado como un problema interno que aqueja a una cantidad relativamente pequeña de Estados, como Italia, Estados Unidos y Japón. En los últimos años, sin embargo, se ha comenzado a reconocer que el problema ya no se limita a unos pocos Estados y que ya no puede ser tratado como algo que compete a una única jurisdicción. El surgimiento de un mercado internacional para drogas ilícitas; la terminación de la guerra fría y el derrumbe de las barreras entre Este y Oeste; el colapso del sistema de justicia penal en Rusia y los demás

Estados de la antigua Unión Soviética; el desarrollo de áreas de libre comercio en Europa occidental y Norteamérica, y el surgimiento de sistemas financieros y comerciales globales han cambiado fundamentalmente el contexto en el que operan las organizaciones delictivas, y han fomentado la transformación de lo que habían sido grupos predominantemente nacionales en organizaciones criminales transnacionales (OCT).

Diversos sucesos han puesto de relieve el reto que plantean estas organizaciones: la lucha librada por los carteles colombianos para

IV TRIMESTRE 1996

cambiar la política de extradición del gobierno; el ataque de la mafia siciliana contra el Estado italiano y el asesinato de jueces como Giovanni Falcone; el surgimiento de organizaciones criminales rusas no sólo en la Comunidad de Estados Independientes, sino también en Europa occidental y Estados Unidos; el enorme incremento en el lavado de dinero; y, quizás lo más peligroso de todo, las revelaciones sobre tráfico de material nuclear. Todo esto ha contribuido a alertar a los formuladores de políticas y a la opinión pública sobre esta nueva amenaza. En el segundo semestre de 1993 y gran parte de 1994, las audiencias del Congreso de Estados Unidos pusieron de manifiesto que el problema también había evocado la atención de las agencias nacionales de inteligencia, con testimonios rendidos no sólo por los representantes de la Oficina Antinarcóticos (DEA) y la Oficina Federal de Investigación (FBI), sino también por el director de la Oficina de Inteligencia (CIA).

Esta mayor atención que se está prestando al problema es, en términos generales, muy bienvenida. El crimen organizado transnacional es un problema real que exige una investigación más cuidadosa y mayores recursos de los que hasta el momento se le han asignado. Es evidente que las tríadas chinas, las organizaciones

criminales rusas, los carteles colombianos, el *yakuza* japonés, la mafia siciliana (así como los otros grupos italianos como los napolitanos camorra, Ndrangheta y Sacra Corona Unita), las organizaciones criminales nigerianas y los grupos de narcotraficantes turcos realizan una gran cantidad de actividades delictivas a nivel regional, y a veces global. Los sucesos a escala nacional han brindado nuevas oportunidades de acción y han permitido que las OCT alcancen un nivel de preeminencia que amenaza de diversas maneras la seguridad nacional e internacional. Estas organizaciones violan la soberanía nacional, socavan las instituciones democráticas incluso en Estados en donde éstas tienen un sólido arraigo, ponen en peligro los procesos de democratización y privatización en Estados en transición, y agravan problemas como la proliferación nuclear y el terrorismo.

Sin embargo, a medida que los formuladores de políticas comienzan a vislumbrar las dimensiones reales del asunto, es necesario conceptualizar la amenaza planteada por las OCT lo más precisamente posible. Sin una evaluación válida del reto que plantean estas organizaciones, las perspectivas de poder ejercer una acción efectiva contra ellas son mínimas. Infortunadamente, existen algunos indicios de que la evaluación se está moviendo en direcciones

equivocadas, que podrían conducir a la formulación de políticas inapropiadas e inefectivas.

Parte del problema es la forma exagerada en que se está describiendo la amenaza. El hecho de dramatizar el desafío se puede explicar en gran parte como un esfuerzo por galvanizar la atención de la opinión pública, movilizar apoyo y generar los recursos necesarios para abordar un problema que tradicionalmente ha tenido un perfil relativamente bajo, por lo menos a nivel internacional. El tratar el crimen transnacional como si fuera una especie de conspiración global monolítica reviste un atractivo especial, porque sugiere —por lo menos implícitamente— que puede estar fraguándose una amenaza contra la seguridad internacional que equivale al reto planteado por la Unión Soviética durante la guerra fría. Esto resulta especialmente atractivo para los organismos de inteligencia, pues están habituados a tratar con un enemigo centralmente controlado y les resulta difícil ajustarse a un mundo sin una amenaza abrumadora que suministre justificación intelectual y presupuestaria.

Lo irónico es que una evaluación de este tipo no sólo es engañosa y, por lo tanto, perniciosa en sus consecuencias, sino que, paradójicamente, puede subestimar la amenaza. Es engañosa porque agrupa diferentes tipos de amenazas y no distingue, por ejemplo, entre las OCT que explotan la

apertura del sistema financiero internacional mediante el lavado de dinero, y las que quieren trastornar el sistema mediante acciones terroristas. A casi todas las OCT les interesan las utilidades, más que la política, y es poco probable que quieran socavar un sistema que pueden explotar y aprovechar para sus propios fines. Unos pocos grupos, sobre todo los ligados a los "Estados parias", pueden tener metas más drásticas. El hecho de tratar estas organizaciones tan distintas como si fueran un único desafío global no sólo resulta conceptualmente engañoso, sino que podría propiciar políticas inefectivas y no diferenciadas.

La noción de que existe una cantidad relativamente pequeña de conglomerados globales vinculados en una vasta conspiración criminal también subestima la amenaza. Una evaluación del crimen organizado que se concentra exclusivamente en grandes organizaciones como las mencionadas anteriormente implica que el problema es relativamente sencillo, y que si se asignan suficientes recursos al desmantelamiento de unas pocas organizaciones, entonces el crimen organizado transnacional quedará virtualmente eliminado. La realidad no sólo es más complicada sino también más preocupante, y menos susceptible de ser resuelta de modo tan simplista. Las estructuras grandes, fijas, monolíticas y estrictamente jerárquicas constituyen blancos relativamente fáciles. Son vulnerables a la decapitación y

1/ "The Washington Quarterly" Winter 1995.

a otras formas de dismantelamiento. Por el contrario, las estructuras de redes más flexibles y menos formales resisten estos embates y, de hecho, resultan más difíciles de contener. El problema fue gráficamente expresado por un funcionario de aduanas británico que comentó que una organización de contrabando es como "un plato de espagueti. Cada fideo parece estar en contacto con los demás, pero nunca se sabe bien a dónde conduce. De vez en cuando arrestamos a alguien, convencidos de que es importante. Pues es posible que lo haya sido hasta ese momento, pero tan pronto lo atrapamos, de repente se vuelve tan sólo un minúsculo eslabón. Otra persona importante surge en su lugar"^{1A}.

Por otra parte, las organizaciones de redes fluidas de diversos tamaños practican una mezcla de cooperación y competencia no sólo unas con otras, sino con los gobiernos y otros actores no gubernamentales. La variedad de estas organizaciones, sus relaciones simbióticas con empresas legítimas, su capacidad de explotar (en vez de trastornar) las actividades comerciales lícitas y las instituciones financieras, y su habilidad para corromper gobiernos y organismos encargados de la aplicación coactiva de la ley, hacen que los esfuerzos de decapitación sean un tanto discutibles, por decir

lo menos. E incluso si las acciones gubernamentales sí conducen al enjuiciamiento o la eliminación de la dirigencia superior, esto simplemente provee nuevas oportunidades de promoción interna, a menos que la organización misma sea destruida. E incluso en los casos en que la estructura queda comprometida o dismantelada, esto simplemente permite que otras organizaciones compensen el suministro de bienes y servicios ilícitos. La forma en que el cartel de Cali tomó el relevo de su contraparte de Medellín como fuerza dominante en el tráfico de cocaína indica el tipo de sucesión que puede tener lugar en el crimen organizado transnacional. De hecho, el asunto de la sucesión subraya la necesidad de considerar muy cuidadosamente las consecuencias de las estrategias, sobre todo en caso de que resulten efectivas.

Incluso sin una sucesión clara, sin embargo, la industria del tráfico de cocaína hubiera seguido funcionando, aunque de modo menos centralizado. Esto sugiere que el crimen organizado transnacional está constantemente evolucionando, por lo cual resulta especialmente difícil de combatir. Las mínimas barreras de ingreso, combinadas con la facilidad de los viajes y las comunicaciones internacionales, han contribuido a crear un amplio entorno de libre

empresa con compensaciones potencialmente altas que superan los riesgos asociados con los esfuerzos regulatorios y de aplicación coactiva de la ley. Como resultado, pequeños negocios y empresarios individuales florecen al lado de sus colegas más grandes y poderosos. Aunque el cartel de Cali puede haber diseñado la mezcla perfecta de culturas empresarial y criminal, incluso las organizaciones delictivas más pequeñas hacen gala de una considerable perspicacia empresarial, así como de un alto nivel de complejidad operacional y adaptabilidad organizacional. Más aún, el solo número y la diversidad de las organizaciones criminales son parte del reto que afrontan los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Por lo tanto, lo primero que debe hacerse al abordar las OCT es reconocer que los apelativos de moda y relativamente sencillos no sólo ocultan una enorme complejidad, sino que pueden engañar seriamente a los formuladores de políticas.

Semejante complejidad no es captada en toda su dimensión por nombres tales como "crimen organizado internacional" o "Pax Mafiosa". Sin embargo, incluso si estos apelativos tienen connotaciones equivocadas, ayudan a dirigir la atención hacia los nexos crecientes entre las OCT, que las convierten en un desafío incluso más formidable que cuando trabajan aisladas. El propósito

central de este artículo es identificar la naturaleza de estos vínculos y evaluar las implicaciones que tienen en los esfuerzos que realizan las autoridades para responder a los desafíos planteados por las OCT. En la actualidad, las conexiones entre las organizaciones criminales no se entienden muy bien. Esto se debe en parte a la falta de evidencia, pero también a que se ha hecho muy poco esfuerzo para conceptualizar la naturaleza de los vínculos. De hecho, los vínculos se han desarrollado con tal rapidez y son tan novedosos, especialmente para los criminólogos que tienen un enfoque primordialmente nacional, que han rebasado los intentos tanto por definir el fenómeno como por explicarlo.

Al intentar proveer un fundamento conceptual sólido para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza de estos vínculos entre las OCT, puede recurrirse ante todo a la información que existe sobre la forma en que las corporaciones transnacionales cooperan y compiten, y en particular sobre cómo forjan y mantienen alianzas estratégicas. Como el crimen organizado es, en esencia, un crimen de empresa, los principios motivadores que subyacen las actividades de las OCT suelen ser muy semejantes a los de las corporaciones transnacionales. Existen marcadas diferencias entre las empresas legítimas y las ilegítimas; sin embargo, el hecho de que las empresas criminales operen en mercados ilícitos

1A/ Timothy Green, *The Smugglers*. Nueva York, N.Y., Walker, 1969, p. 9.

condiciona su comportamiento de formas que acentúan, en vez de obviar, las fuerzas impulsoras del principio económico y las prácticas empresariales ventajosas, sobre todo la necesidad de responder a las condiciones y demandas del mercado. Si bien es importante no ignorar las características de comportamiento de las OCT que se derivan de la ilegalidad, éstas por lo general se orientan a encontrar maneras de burlar la ley y los esfuerzos regulatorios, de forma tal que permitan a la organización aumentar sus utilidades. A este respecto, las actividades de las OCT difieren en grado, más que en especie, de otras organizaciones

Corporaciones transnacionales y alianzas estratégicas

LOS VÍNCULOS EMPRESARIALES PUEDEN ASUMIR múltiples formas, pero con frecuencia giran en torno a lo que se ha descrito como la cadena internacional de productos primarios¹. La cadena desde la materia prima hasta el producto terminado tiende a fomentar el desarrollo de una serie de relaciones de proveedor, así como el surgimiento de vínculos con compañías que prestan servicios especializados anexos. Estos vínculos conforman una parte

transnacionales que también buscan el máximo de autonomía frente al control estatal². El efecto global de la ilegalidad puede proveer motivaciones adicionales para el desarrollo de alianzas estratégicas.

Por lo tanto, pese a las diferencias entre los mundos empresariales lícito e ilícito, el análisis de las alianzas estratégicas entre corporaciones lícitas permitirá entender mejor las condiciones y consideraciones que conducen a alianzas estratégicas entre las OCT, dilucidar la naturaleza de estas alianzas y proveer conocimientos sobre los problemas que pueden surgir en su operación y manejo.

integral de la operación normal del mercado. También subrayan el hecho de que las distintas formas de cooperación son esenciales para la operación efectiva de incluso mercados muy competitivos.

Esto no quiere decir que todas las interacciones de la firma están regularizadas. Al reflexionar sobre la cooperación, es importante reconocer que existe una gran variedad, que va desde las fusiones totales entre compañías, hasta transacciones independientes en el

mercado inmediato sobre una base individual⁴. Las alianzas estratégicas entre compañías tienden a darse en el lado más regularizado del espectro, y por lo general incluyen formas sistemáticas de cooperación con un alto grado de regularidad y previsibilidad. Estas alianzas pueden asumir muchas formas, entre ellas vínculos operativos, acuerdos de concesiones o franquicias y sociedades conjuntas⁵.

Algunos analistas han sugerido que la esencia de una alianza estratégica es la cooperación para intercambiar tecnología y bienes y servicios a través de fronteras nacionales y empresariales, un intercambio que puede lograrse mediante acuerdos informales, colaboraciones contractuales, sociedades conjuntas y alianzas de capital accionario minoritario⁶. Otro analista sostiene que los requisitos para que las estrategias cooperativas incluyan alianzas estratégicas son más restringidos⁷. En su opinión, las alianzas estratégicas implican fuertes vínculos operativos, y los participantes comparten intereses creados en el futuro del socio, horizontes de

tiempo de largo plazo y ventajas competitivas significativas⁸. Los arreglos tácticos no son alianzas estratégicas porque no tienen la expectativa de una cooperación a largo plazo.

Entendiendo así las alianzas estratégicas, es necesario examinar las razones por las cuales las compañías forjan alianzas. En términos generales, el desarrollo de alianzas estratégicas se puede entender como una respuesta al entorno empresarial por parte de firmas individuales, y como un intento por superar limitaciones propias. Dentro de este marco global, sin embargo, es posible delinear varias razones más específicas por las cuales las firmas conforman tales alianzas.

En primer lugar, las alianzas estratégicas son una respuesta racional al surgimiento de mercados internacionales, y en particular a lo que se podría describir como el nexo global-local. Un mercado global puede entenderse, por lo menos en un sentido, simplemente como una agrupación de mercados locales que se han vuelto cada vez más homogeneizados. Sin embargo,

2/ Samuel P. Huntington analiza este aspecto de las organizaciones transnacionales en más detalle en "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics* 25, abril 1973, pp. 333-368.

3/ Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Londres, Praeger, 1994.

4/ El alcance de la cooperación está analizado en más detalle en G. B. Richardson, "The Organization of Industry", en Peter Buckley (ed.), *Cooperative Forms of Transnational Corporation Activity*, Londres, Routledge, 1994, pp. 23-37.

5/ *Ibid.*

6/ Véase G. E. Osland y A. Yaprak, "A Process Model on the Formation of Multinational Strategic Alliances", en Refik Culpán (ed.), *Multinational Strategic Alliances*, Nueva York, N.Y., International Business Press, 1993, p. 82.

7/ Robert P. Lynch, *Business Alliance Guide: The Hidden Competitive Weapon*, Nueva York, N.Y., Wiley, 1993, pp. 24-25.

8/ *Ibid.*

estos mercados locales son extremadamente importantes para las compañías. Como señaló un analista, la literatura sobre manejo estratégico hace énfasis en que las firmas buscan elevar al máximo las utilidades a largo plazo mediante el mejoramiento de su posición competitiva con relación a sus rivales. Una de las formas más importantes de lograr esto es obteniendo acceso a nuevos mercados; otra es expandir la participación de mercado en los mercados existentes⁹. A las firmas a veces les resulta más fácil ingresar a mercados locales que hasta el momento han estado por fuera de su competencia o esfera de actividad si cooperan con firmas que ya tienen arraigo en estos mercados y conocen mejor las condiciones y los problemas locales, en vez de tratar de ingresar como competidores en un territorio con el cual no están familiarizados. Vincularse con compañías de la nación en las que esperan hacer negocios para facilitar el acceso a nuevos mercados es una de las razones más importantes por las que las firmas transnacionales constituyen alianzas estratégicas.

Estrechamente relacionada con esto hay una segunda consideración, que entraña el deseo de neutralizar e incluso cooptar a los competidores existentes o potenciales. Paradójicamente, las

estrategias de cooperación brindan una respuesta racional y efectiva a una situación altamente competitiva. La cooperación a través del desarrollo de una alianza estratégica, por ejemplo, podría facilitar la neutralización de competidores importantes. Como observó un analista, "un competidor fuerte que ya disfruta de una posición ventajosa en su propio mercado se puede convertir en un aliado fuerte. Es mejor librar la batalla competitiva al lado de un aliado que enfrentarse con este mismo competidor en combate abierto"¹⁰. Desde luego, a las firmas que ya están en el mercado se les tiene que ofrecer algo sustancial a cambio. Esto podría ser una participación en un mercado que se torna más lucrativo con la introducción de otros productos, la promesa de una mayor utilidad mediante la creación de un mercado completamente nuevo, o alguna otra forma de reciprocidad. Sea cual fuere el caso, es la promesa de beneficio mutuo lo que subyace la formación y el mantenimiento de alianzas estratégicas.

Las alianzas estratégicas también pueden proveer una forma efectiva de burlar restricciones y pueden allanar el camino para el ingreso a mercados estrictamente controlados¹¹. Cuando las regulaciones gubernamentales dificultan el ingreso de las

corporaciones extranjeras a un mercado, la conformación de una alianza con una firma que ya tiene acceso a ese mercado es una forma atractiva de superar obstáculos.

Otra consideración estrechamente relacionada con las anteriores es que una alianza estratégica puede ser una manera esencial de repartir o minimizar los riesgos. Los intentos hechos por las empresas transnacionales para expandir sus actividades o ingresar a nuevos mercados suelen exigir nuevas inversiones de recursos con compensaciones inciertas. Una alianza estratégica brinda la oportunidad de minimizar estas inversiones y repartir o reducir los riesgos. En efecto, permite a las compañías "afrentar oportunidades que de lo contrario podrían ser excesivamente arriesgadas"¹². La sinergia significa que los participantes en una alianza estratégica pueden hacer cosas que ninguno podría hacer solo, por lo menos no con la misma efectividad o confianza.

La sinergia es esencial en las alianzas estratégicas. Estas alianzas mejoran efectivamente la base de recursos disponibles para los participantes, ya sea en términos de capital, tecnología, capacidad de desarrollar nuevos mercados, o simplemente mayor acceso a una

serie más extensa de redes interorganizacionales. Las oportunidades de aprendizaje organizacional a través del intercambio de información y pericia entre los socios también puede ser importante. De acuerdo con esto, una alianza estratégica puede permitir a la firma individual cerrar lo que se ha llamado una "brecha estratégica": la diferencia entre lo que a la empresa le gustaría lograr, y lo que efectivamente puede lograr con los recursos de que dispone¹³. Este es especialmente el caso cuando la alianza estratégica implica especialización y pericia complementarias y, por lo tanto, cada una de las partes aporta a la alianza algo de lo que la otra carece.

Otra de las razones para conformar alianzas estratégicas es que pueden ser una forma útil de reducir la impredecibilidad del libre mercado y de regularizar relaciones. Las alianzas estratégicas ofrecen medios de asegurar especialización y división del trabajo, con frecuencia en relación con los proveedores. Al aliarse con una firma que provee materias primas, a una empresa le queda fácil obtener los términos financieros que requiere y garantizar el suministro constante de los materiales necesarios. Esta forma

⁹ Véase Osland y Yaprak, "A Process Model".

¹⁰ Lynch, *Business Alliance Guide*, p. 5.

¹¹ R. Culpán y E. A. Kostelak Jr., "Cross-National Corporate Partnerships: Trends in Alliance Formation", en Culpán, *Multinational Strategic Alliances*, p. 117.

¹² Lynch, *Business Alliance Guide*, p. 21.

¹³ T. T. Tyebeje, citado en Osland y Yaprak, "A Process Model", p. 86.

de alianza estratégica tiene quizás su mejor ejemplo en los *keiretsu* japoneses, que consisten en una serie de arreglos según los cuales los proveedores están estrechamente vinculados con las firmas que dependen de su producto para sus propios procesos de manufactura.

Aunque se pueden identificar varias razones distintivas por las cuales las firmas conforman alianzas estratégicas, en la práctica por lo general existe más de una consideración. Las alianzas estratégicas brindan beneficios múltiples: "permiten a los socios compartir los riesgos y los costos financieros y operativos, obtener beneficios asociados con economías de escala y sinergias de operación, y aumentar la participación en el mercado"¹⁴.

Como es apenas lógico, estas alianzas asumen muchas modalidades diferentes. Un tipo de alianza es la de franquicia, que por lo general entraña una alianza entre una compañía grande, más desarrollada, y varias empresas independientes, más pequeñas y de manejo más restringido¹⁵. Otro tipo es el que podría llamarse la alianza compensatoria, en la que dos compañías reconocen que cada una actuando sola tiene debilidades inherentes que pueden ser compensadas por los puntos fuertes de la otra. Una variación de esto es lo

que podría describirse como una alianza de especialización, en la que una compañía forja una alianza con otra que puede realizar tareas especializadas que superan la capacidad existente de la primera organización. Esto resulta en una especie de relación contractual en lo que se refiere a tareas y responsabilidades específicas. Otra forma de cooperación estratégica se realiza a través de lo que a veces se describe como alianzas de trueque, en las que se intercambian unos bienes por otros. Otra variante es la alianza de proveedor, en la que se establecen relaciones regularizadas entre los proveedores de materias primas básicas y las firmas que transforman estos materiales en productos de consumo.

La anterior no es una descripción exhaustiva de la infinita variedad de alianzas estratégicas, pero sí pone de relieve algunas de sus modalidades más importantes. Sin embargo, no explica el porqué algunas alianzas estratégicas tienen éxito y otras fracasan. El punto de partida para reflexionar sobre este asunto es el reconocimiento de que el fundamento de una alianza estratégica es una necesidad mutua. Cada firma tiene algo que la otra necesita o quiere. Sin embargo, incluso si la elección de aliados es apropiada y existen intereses mutuos que refuerzan el impulso inicial de cooperación, esto no

garantiza ni armonía continuada ni el éxito de la alianza. Las alianzas estratégicas entre las corporaciones transnacionales afrontan muchos problemas. La estrategia, la química y las operaciones tienen que ser todas correctas¹⁶. Es posible que al comienzo parezca que es así, pero es muy fácil que surjan problemas imprevistos. Los integrantes de alianzas estratégicas por lo general provienen de distintas culturas, operan de acuerdo con preceptos y principios diferentes y, pese a su interés común, pueden tener diferentes necesidades y prioridades. El choque de culturas, los procedimientos discrepantes e incompatibles y la divergencia de intereses y prioridades son todas posibilidades inherentes a las alianzas estratégicas entre corporaciones transnacionales de diferentes naciones.

Otra consideración es que la alianza puede redundar en ganancias desiguales o asimétricas. Esto puede generar resentimiento por parte de la firma que cree que sus beneficios no corresponden a lo que aportó a la alianza. Incluso si esto no ocurre, la posibilidad de que el socio pueda desertar —por ejemplo, después de la ayuda con la penetración inicial en el mercado, una de las compañías

puede concluir que ahora es capaz de actuar sola— puede crear una atmósfera de sospecha susceptible de socavar la cooperación futura. Como señala un analista, cuando uno de los participantes comprometidos en la cooperación puede obtener una ventaja considerable a corto plazo al desertar, la posibilidad de que se rompa la alianza está siempre presente¹⁷.

Otra causa del rompimiento de una alianza pueden ser las actuaciones no autorizadas por subordinados o divisiones particulares dentro de la corporación. El funcionamiento efectivo de una alianza por lo general requiere que la gerencia al más alto nivel ejerza un fuerte control interno¹⁸. Las decisiones tomadas por subordinados que no están de acuerdo con lo que piensan las directivas del más alto nivel pueden ser especialmente perturbadoras, sobre todo en casos en que las compañías siguen siendo rivales a pesar de su alianza estratégica. Si una corporación transnacional, por cualquier razón, sigue comprometida en una actividad de mercadeo independiente, por ejemplo, incluso si tiene un acuerdo con otra en ventas o mercadeo conjunto, podría producirse una reevaluación de la

14/ Culpan y Kostelak, "Cross-National Corporate Partnerships", p. 116.

15/ Lynch, *Business Alliance Guide*, p. 12.

16/ *Ibid.*, p. 22.

17/ Véase el excelente análisis sobre éste y muchos otros problemas relacionados con la cooperación en Debora Spar, *The Cooperation Edge: The Internal Politics of International Cartels*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1994.

18/ Esto se analiza con gran efectividad en *ibid.*

alianza. Otra posibilidad es que la alianza simplemente no cumpla con las expectativas. En las alianzas de trueque, por ejemplo, la entrega tardía de bienes o el suministro de productos de calidad inferior pueden erosionar el nivel de confianza y pueden inducir a uno de los socios a buscar un aliado alternativo.

En breve, las alianzas estratégicas pueden ser más fáciles de crear que de mantener. Con frecuencia, las altas expectativas terminarán en decepción cuando el desempeño se queda corto en

relación con las promesas. Las expectativas incumplidas pueden redundar en falta de confianza y en erosión de la comunicación. Como consecuencia, si bien las alianzas estratégicas son muy populares al inicio, muchas veces pierden parte de su atractivo. En palabras de un observador, "aunque la cantidad de cooperaciones internacionales parece estar aumentando dramáticamente, son notoriamente inestables, propensas al fracaso y, en el mejor de los casos, difíciles de manejar"¹⁹.

Las OCT y las alianzas estratégicas

COMO LAS OCT SON ESENCIALMENTE ENTIDADES que buscan elevar las ganancias al máximo y reducir los riesgos, no es sorprendente que también ellas conformen alianzas estratégicas. La cooperación entre estas organizaciones es una actividad natural, en especial porque comparten el interés de burlar la ley y las reglamentaciones nacionales. Como se sugirió anteriormente, existe un incentivo adicional para la cooperación que surge de la naturaleza ilícita de la actividad. Mientras las corporaciones transnacionales tienen que negociar con gobiernos a fin de obtener

acceso a nuevos mercados, las OCT tienen que negociar con la estructura de poder ilícita. Esto a su vez puede fomentar la propensión a crear alianzas estratégicas.

Desde esta perspectiva, es claro que por lo menos algunas de las alianzas entre las OCT pueden entenderse como alianzas orientadas a la reducción de riesgos. Existen varios tipos de riesgos que las organizaciones criminales ansían reducir: el riesgo de interdicción o incautación del producto ilícito que proveen; el riesgo de arresto de miembros de la organización; el riesgo de infiltración del grupo; y el riesgo

de que sus utilidades sean confiscadas. Un muy buen ejemplo de una alianza de reducción de riesgos, por lo menos desde la perspectiva de uno de los socios, es la conformada entre los carteles colombianos y las familias narcotraficantes mexicanas.

En muchos aspectos, ésta es una alianza muy natural que también puede entenderse como una relación contractual en la que los mexicanos realizan una tarea altamente especializada para los colombianos. Los grupos delictivos mexicanos, con frecuencia basados en la familia, tienen desde hace mucho tiempo una infraestructura de contrabando bien desarrollada para el transporte de bienes y servicios a través de su extensa frontera con Estados Unidos. La organización narcotraficante de Sinaloa, dirigida por Joaquín Guzmán Loera (quien fue arrestado en 1993) es uno de los grupos mejor conectados, pero hay varios otros que tienen vínculos amplios y sistemáticos con las organizaciones de narcotraficantes colombianos. Los grupos mexicanos entienden la frontera, y saben qué se necesita para garantizar la viabilidad de las actividades de contrabando. Por lo tanto, para los carteles colombianos, el permitir que las familias mexicanas hagan algo en lo cual tienen sobrada experiencia y habilidades tiene gran sentido práctico. La alianza estratégica con las organizaciones de contrabando mexicanas es una forma importante de repartir riesgos, o incluso

permite que los carteles eviten por completo los riesgos en uno de los aspectos más arriesgados del negocio, que es el cruce de la frontera de Estados Unidos. En cuanto a los mexicanos, la alianza es importante en la medida en que les abre una participación significativa en la industria de la cocaína, un negocio que tienen márgenes de utilidades más altos que los de la marihuana, que tradicionalmente ha sido terreno de los contrabandistas mexicanos. Pese a que en el contrabando de cocaína los riesgos no son de ninguna manera despreciables, se ven contrarrestados por los enormes beneficios económicos que se derivan tanto de los acuerdos contractuales como del hecho de que las organizaciones mexicanas controlan gran parte de la distribución de cocaína en California. En los demás lugares, la cocaína, una vez en Estados Unidos, regresa a manos de traficantes colombianos, que dominan el comercio mayorista.

Otra alianza curiosa se ha desarrollado entre contrabandistas mexicanos y organizaciones criminales chinas involucradas en el tráfico de inmigrantes ilegales a Estados Unidos. También en este caso, los mexicanos pueden prestar un valioso servicio, porque poseen la habilidad de pasar migrantes de contrabando a través de la frontera hasta el suroccidente de Estados Unidos con un mínimo riesgo de detección. El resultado ha sido lo que *Los Angeles Times* describió

19/ Véase R. Osborn y C. Baughn, "Forms of Interorganizational Governance for Multinational Alliances", en Culpán, *Multinational Strategic Alliances*, p. 59.

como "un corredor clandestino que comunica los pueblos de Fujian, las costas de México y América Central, y las casas de paso suburbanas en enclaves chinos del valle de San Gabriel"²⁰. La escala de esta empresa se hizo evidente en el primer semestre de 1993, cuando la patrulla fronteriza arrestó a más de 500 chinos, más de 400 de los cuales en San Diego, y reconoció que por cada extranjero ilegal capturado, otros dos eluden la detección. La conclusión es que cuando hay rutas y métodos de probada eficacia disponibles, no sólo el producto (droga o gente) se vuelve virtualmente irrelevante en lo que concierne a las organizaciones delictivas, sino que dichas organizaciones están dispuestas a forjar cualquier tipo de alianza que les facilite el desarrollo de su empresa ilegal.

Otro tipo de alianza es la que se ha establecido entre algunas de las organizaciones narcotraficantes nigerianas y los carteles colombianos. Las organizaciones delictivas nigerianas son empresas clásicas de libre mercado. Comprometidas tanto en tráfico de cocaína como de heroína, han progresado de ser "mulas" para otros hasta convertirse en actores protagónicos por derecho propio. Han desarrollado una especie de alianza con los colombianos basada en el intercambio de productos. En

varias instancias, las organizaciones traficantes nigerianas han suministrado heroína a los colombianos a cambio de cocaína. Esto les ha ayudado a los colombianos a desarrollar su propio mercado de heroína, al tiempo que también ofrece oportunidades para que los nigerianos vendan cocaína en Europa occidental. No se sabe aún qué tan extensiva es en realidad esta modalidad de trueque. Sin embargo, existe evidencia de que no es insignificante.

Otra motivación importante para el desarrollo de alianzas estratégicas ha sido el deseo de incursionar en nuevos mercados. Esto ha sido quizás más evidente en la relación entre los colombianos y los sicilianos. A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, quedó claro que se estaban desarrollando vínculos entre los carteles colombianos, sobre todo el cartel de Cali, y la mafia siciliana. Estos vínculos pueden explicarse en gran parte por el deseo, de parte de los colombianos, de ingresar al mercado europeo. Dicho ingreso era necesario debido a la saturación del mercado de cocaína en Estados Unidos, y muy deseable porque la cocaína podía venderse a precios más altos en Europa y, por tanto, ofrecía mayores márgenes de utilidad. En algunos aspectos, Europa también era un área en la

cual el producto corría menos riesgos de ser confiscado: en Europa, los organismos encargados de hacer cumplir las leyes no estaban tan comprometidos en programas antinarcóticos como las autoridades de Estados Unidos, que incluso habían movilizado a los militares en la guerra contra la droga. Al propio tiempo, Europa no estaba libre de riesgos, sobre todo para los colombianos, que por lo general han tenido un perfil más alto y mayor visibilidad de lo deseable. Aunque los colombianos habían desarrollado sus propias estrategias de mercadeo y tráfico para Europa occidental —con acceso sobre todo a través de España y Portugal—, los costos habían sido relativamente altos en términos de la cantidad de arrestos. En 1991, 2.048 traficantes de cocaína fueron arrestados en Europa occidental, el 27 por ciento de los cuales eran colombianos.

Contra un telón de fondo semejante, la alianza con los sicilianos ofrecía una doble ventaja. La Cosa Nostra no sólo tenía redes de distribución de heroína muy bien establecidas que también podían utilizarse para el tráfico de cocaína; también tenía un conocimiento excelente de las condiciones locales y podía neutralizar mejor que los colombianos a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley mediante sobornos y corrupción. Por lo tanto, aunque las consideraciones de mercadeo impulsaron la alianza, ésta también puede ser entendida

como un intento por parte de los colombianos de superar limitaciones en su capacidad autóctona de penetrar el mercado europeo. En efecto, la alianza con los sicilianos compensó la carencia en Europa de un equivalente de la red étnica colombiana que ha sido esencial para el éxito de las actividades narcotraficantes colombianas en Estados Unidos.

Desde el punto de vista siciliano, también la alianza con los carteles brindaba beneficios considerables. El papel siciliano en el mercado de la heroína en Estados Unidos había sido sustituido en gran parte por los proveedores asiáticos. Lo que en un momento dado había sido una alianza en la que los chinos suministraban el opio y el procesamiento se hacía en Sicilia, se transformó a medida que los chinos comenzaron a integrar verticalmente el negocio y realizar gran parte del procesamiento y el tráfico ellos mismos. Hubo resultados evidentes en la forma en que la heroína del sureste asiático llegó a dominar el mercado norteamericano de la heroína en la segunda mitad de los años ochenta. E incluso en Europa, las organizaciones delictivas turcas, que trafican heroína proveniente del suroccidente de Asia, incursionaron de modo importante en este mercado. Por lo tanto, para los sicilianos la alianza con los colombianos ofrecía la oportunidad de recuperar parte del terreno que habían perdido en otras áreas.

20/ Sebastian Rotella y Lee Romney, "Smugglers Use Mexico as Gateway for Chinese", *Los Angeles Times*, 21 de junio de 1993, p. A.3.

Si bien las necesidades de las dos organizaciones diferían considerablemente, eran lo bastante compatibles como para ameritar una alianza estratégica. Los efectos de esta alianza pueden verse en la forma en que el mercado de la cocaína se ha desarrollado en Europa. Las autoridades de Estados Unidos habían estado advirtiéndolo a sus colegas europeos desde hacía un tiempo sobre el inminente bombardeo de cocaína en Europa occidental, pero dicho bombardeo sólo se materializó en 1993 y 1994. Aunque las solas incautaciones no son necesariamente un indicador preciso de los niveles de oferta (porque también pueden obedecer a un mayor grado de efectividad de las autoridades en la confiscación de drogas), sí tienden a revelar tendencias amplias. A este respecto, la cantidad de confiscaciones aumentó de tal manera entre 1993 y 1994, que puede pensarse en un salto cualitativo en el tráfico de cocaína a Europa occidental. En los tres primeros meses de 1993, se incautaron cerca de 2.300 kilogramos de cocaína (contando los decomisos de más de 100 kilos). En el primer trimestre de 1994, dicha cifra había ascendido a casi 12.000 kilogramos.

Ha surgido otro tipo de relación que refleja la necesidad de servicios especializados por una parte, y la capacidad de proveerlos, por la otra. Una vez más, parece

que la mafia siciliana y los carteles colombianos han hecho acuerdos según los cuales los sicilianos lavan dinero en favor de sus aliados colombianos. También se han celebrado acuerdos entre los sicilianos y algunos de los grupos de crimen organizado rusos para lavar dinero. El cartel de Cali también ha estado lavando dinero a través de una mafia de lotería ilegal en Rio de Janeiro que puede tener estrechos vínculos con las actividades de la mafia norteamericana.

Otra tendencia detectada es el intento de neutralizar la competencia potencial mediante alianzas, o por lo menos mediante acuerdos tácitos sobre delimitación de la competencia. Un buen ejemplo de esto ocurrió en la República Checa²¹. En octubre de 1992, miembros de las mafias italiana y rusa se reunieron en Praga y delimitaron las áreas de sus respectivas operaciones. Las pandillas italianas utilizan la República Checa como un lugar de recreación y apoyo, en tanto que los rusos la utilizan para lavar dinero, así como para tráfico de armas y de drogas, y operaciones de extorsión y prostitución. Incluso si este acuerdo no clasifica como alianza estratégica, sí pone de relieve una forma de limitar el conflicto entre las OCT.

Otras relaciones importantes, sobre todo en la industria del narcotráfico, pueden entenderse

como alianzas de franquicia. Existen muchas relaciones bien establecidas de este tipo, con grupos afroamericanos, dominicanos y portorriqueños que trabajan como minoristas para mayoristas colombianos de cocaína y mayoristas chinos y nigerianos de heroína.

Incluso con este somero análisis, queda claro que las alianzas estratégicas entre las OCT se han vuelto cada vez más comunes. Algunos observadores han analizado esta tendencia como el desarrollo de una Pax Mafiosa y sostienen que entraña un intento de dividir el planeta en feudos criminales²². El presente análisis, sin embargo, sugiere que estos vínculos pueden entenderse en términos menos ambiciosos y más prosaicos. Son esencialmente alianzas de conveniencia basadas en consideraciones de orden estrictamente económico, y no parte de una conspiración criminal internacional. Esta afirmación no pretende subestimar su importancia, porque es evidente que incrementan enormemente la capacidad de las OCT de eludir los controles gubernamentales.

Por otra parte, es preciso comprender que las alianzas son apenas uno de los múltiples instrumentos utilizados por las OCT para realizar sus actividades. Existen varias alternativas frente a

las alianzas formales. Las organizaciones delictivas reducen a veces su vulnerabilidad al cooptar elementos no criminales. Las organizaciones nigerianas han sido especialmente hábiles a este respecto, y han reclutado con éxito "mulas" (sobre todo mujeres estadounidenses) que no se ajustan a un perfil susceptible de despertar sospechas inmediatas por parte de los funcionarios de aduana o de las autoridades del orden.

También es claro que las alianzas formales entre grandes organizaciones criminales como los carteles y la mafia siciliana sólo muestran una parte del panorama. Muchas otras alianzas, más pequeñas y más tácticas, florecen al lado de las alianzas estratégicas entre las grandes organizaciones. Un buen ejemplo de esto se reveló en enero de 1994, cuando las autoridades mexicanas confiscaron 52 kilogramos de heroína y arrestaron a cuatro tailandeses, un lao y cuatro mexicanos en Ensenada, una ciudad portuaria a 112 kilómetros al sur de San Diego. Se trataba de un plan ingenioso según el cual se enviaba heroína a Estados Unidos por correo. La red era operada por criminales que habían infiltrado los servicios postales tanto de México como de Tailandia. Inicialmente se enviaron artículos de baño a Tailandia a direcciones falsas. Luego los

21/ Véase "Russian, Italian Mafias Divide Republic", *Mlada Fronta Dnes*, Praga, 12 de octubre de 1993.

22/ Esto se argumenta con fuerza en Claire Sterling, *Thieves' World*, Nueva York, N.Y., Simon & Schuster, 1994.

artículos fueron rellenos con heroína y devueltos por falta de destinatario. Como los paquetes no se habían originado en Tailandia, no eran inspeccionados por la aduana mexicana²³.

En muchos aspectos, estas actividades parecen ser típicas de una parte significativa de la industria del narcotráfico; es decir, son realizadas por organizaciones pequeñas e independientes que se han unido para explotar una ruta de tráfico en particular y una forma específica de burlar a la aduana y a las demás autoridades. No sólo existen numerosas alianzas tácticas pequeñas como éstas, basadas en redes transnacionales, sino que, cuando resultan efectivas, tienen una capacidad inherente de crecimiento. Al propio tiempo, su naturaleza flexible y fluida hace igualmente plausible que se desbanden y que sus elementos constituyentes se reagrupen en diferentes constelaciones. Las alianzas tácticas se forjan para propósitos específicos, y con frecuencia son seguidas por la búsqueda de nuevos socios para efectuar envíos a distintos lugares, utilizando diversos modos de ocultamiento de la mercancía.

Al intentar colocar en perspectiva las alianzas estratégicas, es necesario tener en cuenta que las OCT también forjan alianzas con gobiernos, ya sea mediante

corrupción o coerción o, más frecuentemente, una mezcla de ambas. La corrupción puede alcanzar un nivel tal en algunos casos que puede considerarse que el gobierno está en connivencia (es decir, es socio de la organización criminal). Es posible que altos funcionarios del gobierno se beneficien directamente de las acciones de las OCT, recibiendo grandes sobornos a cambio de facilitar las actividades narcotraficantes y proveer protección y refugios seguros.

También están aumentando los vínculos entre las OCT y las organizaciones terroristas. De hecho, es probable que la distinción entre grupos terroristas que persiguen objetivos esencialmente políticos y organizaciones criminales transnacionales que persiguen metas económicas se desdibuje cada vez más. Como consecuencia de la pérdida de patrocinio estatal para las organizaciones terroristas, es probable que éstas busquen fuentes alternativas de apoyo financiero para sus actividades. El tráfico de drogas y otras formas de criminalidad empresarial son los medios más obvios. Por otro lado, es posible que las oportunidades de extorsión a gran escala mediante la posesión de material nuclear ilícito insten a las organizaciones criminales a utilizar la amenaza del

terror para fines comerciales. Este proceso de convergencia probablemente acentuará la tendencia hacia la conformación de vínculos de cooperación.

Otro aspecto que debe enfatizarse sobre las alianzas estratégicas, sobre todo si se aceptan los paralelos con las alianzas empresariales, es que si bien estas alianzas pueden constituir medios muy efectivos de mejorar la capacidad de la actividad delictiva, tanto su desarrollo inicial como su mantenimiento continuado pueden afrontar problemas significativos. El deseo de eludir un enemigo común —las autoridades del orden— les ofrece un incentivo subyacente para comprometerse en una cooperación sostenida. Incluso así, es posible que las alianzas afronten problemas importantes. Estos pueden desprenderse de diferentes culturas criminales y códigos de honor entre ladrones, de prioridades divergentes y de preocupaciones sobre ganancias relativas y sobre quién se beneficia más de las alianzas de colaboración. Además, la falta de un control total sobre los operativos y la incapacidad de impedir acciones independientes pueden arrojar dudas sobre la validez del acuerdo de cooperación. Las operaciones de mercadeo independiente, continuadas por fuera de la alianza, también pueden ser vistas por uno de los socios como inconsistentes con cualquier acuerdo que se haya hecho.

Un breve análisis de la

evolución de la relación entre los carteles de Medellín y de Cali pone de relieve algunos de los problemas que se pueden presentar. A comienzos de los años ochenta, hubo una estrecha relación de trabajo entre las organizaciones narcotraficantes de Medellín y las de Cali. Los carteles mismos se conformaron en parte por el reconocimiento de los beneficios de la cooperación, pero también hubo un elemento de azar. El secuestro de Marta Nieves Ochoa, hija de un importante capo de la droga, propició una reunión de traficantes en la que éstos acordaron organizar un brazo paramilitar para combatir a los secuestradores. Esto marcó el inicio de un período de colaboración intensa, sociedades conjuntas en materia de transporte y aseguramiento común de grandes cargas de cocaína con destino a Estados Unidos. También fue un período de rápida expansión del mercado, en el que las utilidades se dispararon. Durante este período la relación entre los carteles de Cali y Medellín fue excepcionalmente buena. Los dos carteles compartieron riesgos, a veces utilizaban las mismas pistas de aterrizaje e instalaciones de procesamiento, y parecían haber delimitado sus participaciones en el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, a fines de los años ochenta esta relación se deterioró casi por completo, y aunque todavía quedaban algunos elementos de cooperación, los dos carteles

²³ Sebastian Rotella, "Mexican Police Make Record Heroin Seizure", *Los Angeles Times*, 19 de enero de 1994, p. A-3.

estaban, en efecto, en guerra uno con el otro.

El rompimiento de la cooperación tuvo origen parcial en las rivalidades regionales que han hecho de Colombia un país particularmente difícil de gobernar. Las tensiones regionales se vieron acentuadas por lo que era virtualmente una diferencia de clase social: los miembros del cartel de Cali eran, en algunos casos, empresarios que habían ingresado al negocio de los narcóticos, pero que todavía actuaban como empresarios legítimos; la cúpula del cartel de Medellín consistía en rufianes de segundo orden salidos de los tugurios, que se habían convertido en grandes traficantes. Como era apenas lógico, este último grupo era más extravagante y utilizaba la violencia más extensivamente que sus colegas de Cali. La actitud diferente ante la violencia también se originaba en diferentes estrategias de inversión²⁴. El cartel de Cali invertía en negocios legítimos, en tanto que el de Medellín invertía en tierras y luego desarrollaba grupos paramilitares para proteger sus propiedades. Como una extensión natural de esto, el cartel de Medellín adoptó una estrategia de confrontación con el gobierno, en tanto que el cartel de Cali prefirió una estrategia de cooptación, corrupción y asimilación. La negativa del cartel

de Cali a unirse al de Medellín en un asalto frontal contra el Estado colombiano también fue una fuente de tensión entre las dos organizaciones, y es posible que haya contribuido significativamente a la división.

Estas diferencias estructurales y estratégicas entre los dos carteles fueron exacerbadas por rivalidades personales. Por otra parte, una vez iniciado el conflicto, pareció cobrar impulso propio. La presión del gobierno condujo a que Pablo Escobar afirmara que el cartel de Cali había suministrado la información que condujo al asesinato de uno de sus socios en el cartel de Medellín, Gonzalo Rodríguez Gacha. Los problemas de confianza y de preocupación en torno a las ganancias relativas también tomaron una nueva dimensión a la luz de las pérdidas relativas de los dos carteles en la lucha contra el gobierno. Las tensiones se exacerbaban por el hecho de que el tráfico de cocaína también estaba sufriendo una presión cada vez más intensa en Estados Unidos. Con los mercados saturados en Miami y las Bahamas y, como consecuencia, con una reducción significativa de los precios, el cartel de Medellín trató de penetrar el mercado de Nueva York, que hasta entonces había sido un coto casi exclusivo de Cali. Esto produjo una importante escalada del conflicto y, en la segunda mitad de 1988, la

prensa publicó artículos que afirmaban que la lucha entre los carteles giraba en torno al control del comercio mayorista de cocaína en Nueva York, avualuado en cerca de mil millones de dólares anuales. Aunque los informes pudieron haber tenido un enfoque demasiado estrecho, el tema de la participación en el mercado era, sin duda, de gran importancia.

La conclusión de este breve análisis del conflicto entre los carteles de Medellín y Cali es que incluso cuando parece existir una cooperación bien establecida entre las OCT (y ni siquiera entraña problemas de nacionalidades diferentes), dicha cooperación conserva una cierta fragilidad. Si

esto se extrapola, sugiere que algunas de las otras alianzas estratégicas anteriormente identificadas podrían ser menos fuertes y elásticas de lo que se cree. Incluso puede existir un ciclo de vida de la cooperación, en el que los beneficios iniciales parecen superar cualquier consecuencia negativa, pero vienen seguidos ya sea por una fase de consolidación o un período en el cual las dificultades y costos de la cooperación empiezan a revelarse. Ahora es preciso examinar las implicaciones que tiene todo esto para el gobierno y los organismos encargados de la aplicación coactiva de la ley.

Implicaciones en materia de políticas

EL DESARROLLO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS ENTRE las OCT preocupa considerablemente a los gobiernos. Las alianzas estratégicas incrementan la capacidad de estas organizaciones de eludir la ley e implementar estrategias esenciales para el éxito de sus empresas ilícitas. Aunque este problema tiene que ser colocado en perspectiva y visto en términos de muchas alianzas entre organizaciones de pequeña escala, así como una pequeña cantidad de alianzas entre las principales OCT, sí plantea un nuevo desafío a los organismos encargados de hacer respetar las leyes. Sin embargo, también brinda algunas

oportunidades.

El primer desafío es para los gobiernos nacionales, en parte a través de una integración más sistemática y cuidadosa de las autoridades del orden y de los organismos de inteligencia, para compartir más información de pronóstico sobre la formación (y defunción) de alianzas estratégicas entre las OCT.

El segundo desafío es para los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a fin de que desarrollen estrategias de cooperación equiparables a las de las OCT. Esta cooperación incluiría un mayor intercambio de información y de personal, un

24/ Agradezco a Bruce Bagley por este punto de vista.

mayor énfasis en la asistencia judicial a Estados que carecen de un sistema de justicia penal efectivo, y un uso más extendido tanto de los tratados de asistencia legal mutua como de los tratados de extradición. La formación de fuerzas de operaciones especiales multinacionales para perseguir las OCT y sus actividades, incluido el lavado de dinero, debe revestir la máxima prioridad. Estas fuerzas especiales, sobre todo las que incluyen organismos de ejecución de la ley estadounidenses e italianos, han tenido un éxito sorprendente.

Sin embargo, muchos problemas obstruyen una cooperación más estrecha de este tipo. Entre éstos, la mayor parte se reduce al tema de la preservación de la soberanía nacional. No obstante, los gobiernos tienen que entender que, a menos que estén dispuestos a sacrificar parte de las formalidades de la soberanía, no podrán emprender una acción efectiva contra organizaciones criminales cuyas actividades transnacionales erosionan los cimientos de una verdadera soberanía.

El tercer desafío consiste en reconocer que el desarrollo de alianzas estratégicas no sólo plantea peligros sino que brinda también oportunidades para hacer cumplir la ley. En vista del problema que entraña el establecer y mantener la confianza en un área que depende de la creencia mutua en la confiabilidad del aliado y no de acuerdos formales y contratos

legales, el potencial para crear sospechas y sembrar el desacuerdo es considerable. En consecuencia, las alianzas estratégicas podrían convertirse en una fuente de debilidad para las OCT. Las actividades de los agentes del orden pueden ayudar a generar descontento en donde no existe y explotar los problemas que surgen naturalmente entre organizaciones que cooperan unas con otras. Las alianzas estratégicas ofrecen muchas oportunidades para el desarrollo de una estrategia contracompetitiva por parte de los organismos de inteligencia y de aplicación coercitiva de la ley. Puede ser posible, por ejemplo, incautar suministros de drogas pero de alguna manera hacer parecer como si una de las organizaciones involucradas estuviera traicionando a su socio por una ganancia en el corto plazo. Las alianzas también brindan oportunidades para realizar trabajo encubierto e infiltrar ambas organizaciones. El propósito global de una estrategia contracompetitiva es volver las organizaciones unas contra otras, de modo que su cooperación sea reemplazada por una competencia intensa y, en algunos casos, incluso por una confrontación abierta u hostilidad.

La única advertencia que debe hacerse al proponer este método es que los gobiernos deben admitir la necesidad de entender cómo opera el mercado y considerar el posible impacto de acciones exitosas contra la estructura de dicho mercado, así como contra las organizaciones

individuales que constituyen su blanco principal. Los reveses sufridos por una organización pueden brindar oportunidades fáciles a otras, que en último término plantean desafíos aún más serios. A este respecto, podría haber sido mejor que las autoridades estadounidenses y colombianas, en vez de concederle máxima prioridad a la captura de Pablo Escobar luego de su fuga de la cárcel, le hubieran permitido librar una campaña efectiva contra sus rivales en Cali. Sin embargo, al concentrarse básicamente en debilitar el cartel de Medellín, simplemente permitieron que Cali emergiera como la principal organización narcotraficante de Colombia. En adelante, es preciso considerar con mucha más seriedad la aplicación de políticas de equilibrio de poder en las que los gobiernos se concentren efectivamente en la más débil y no en la más fuerte de dos organizaciones criminales rivales, perpetuando así la competencia, en vez de permitir la creación de un cuasi monopolio.

Sin embargo, incluso si se adopta una estrategia semejante, tendrá que utilizarse con sumo cuidado y habilidad. La historia de las acciones coercitivas contra la industria del narcotráfico está repleta de casos de políticas que tuvieron consecuencias inadvertidas e imprevistas que terminaron por agravar el

problema, en vez de atenuarlo. Por lo tanto, al tratar con las OCT, es particularmente importante entender la forma en que las acciones coercitivas pueden alterar la distribución de poder entre una organización y otra. También es importante entender a cabalidad la naturaleza de los vínculos que se desarrollan entre las OCT. Este análisis no pretende esclarecer todas las posibilidades. Su intención es simplemente generar un diálogo sobre la naturaleza de las alianzas entre las organizaciones criminales transnacionales. Es imperativo trascender las generalizaciones sobre una Pax Mafiosa y suministrar un marco conceptual que permita entender tanto los puntos fuertes como los débiles de los vínculos transnacionales de las organizaciones criminales. Si este artículo contribuye a abrir este diálogo, habrá cumplido su cometido.

El autor desea agradecer a Rensselaer Lee, quien ha hecho un excelente análisis sobre la colaboración criminal colombo-italiana, a María Vélez por sus comentarios sobre los carteles colombianos y a Carl Flórez, Judy Inboden y varios de sus colegas en el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas por las útiles discusiones en torno a muchos de los temas planteados en este artículo.☺