

ÓSCAR PALMA
ÁNGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO
HÉCTOR OLASOLO

Directores Académicos

JUAN SEBASTIÁN HERNÁNDEZ SANDOVAL
SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA
ANA MARÍA MARTÍNEZ AGUDELO
GABRIELA VELÁSQUEZ MEDINA

Coordinadores

30

DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD PUERTO

Análisis y respuestas al problema



tirant
lo blanch

**PERSPECTIVAS
IBEROAMERICANAS
SOBRE LA JUSTICIA**

**DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN
DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO
Y LA CIUDAD PUERTO**

Análisis y respuestas al problema

Volumen 30

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional e
Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD PUERTO

Análisis y respuestas al problema

Volumen 30

Directores Académicos

ÓSCAR PALMA
ÁNGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO
HÉCTOR OLASOLO

Coordinadores

JUAN SEBASTIÁN HERNÁNDEZ SANDOVAL
SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA
ANA MARÍA MARTÍNEZ AGUDELO
GABRIELA VELÁSQUEZ MEDINA



tirant lo blanch
Valencia, 2025

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia

Directores:

HÉCTOR OLASOLO
CAROL PRONER

© V.V.AA.

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 978-84-1071-454-0
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Directores de la colección:

HÉCTOR OLASOLO

Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos); Catedrático de Derecho internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional (CJI), el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR); Coordinador General de las Redes de Investigación “Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia” y “Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional”.

CAROL PRONER

Directora para América Latina del Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil); Codirectora de la Maestría en Derechos Humanos, Multiculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo Olavide y Universidad Internacional de Andalucía (España); Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).

Nota

El presente trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación “Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales” (2020-2023), con número de referencia de Minciencias (Colombia) 70861, cofinanciado con recursos procedentes del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas (Colombia) y la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU) de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Este proyecto forma parte del Programa de Investigación “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023), cuyo investigador principal es el profesor Héctor Olasolo (Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario), con número de referencia de Minciencias (Colombia) 70593 y ejecutado por la Universidad del Rosario y la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Las obras colectivas de este Programa, que son realizadas a través de la Red de Investigación Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional (creada para la ejecución del Programa 70593) cuentan con financiación externa para su publicación del Instituto Iberoamericano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos).

Agradecimientos

A la Dirección de Investigación e Innovación y las Facultades de Jurisprudencia y Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), así como a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), al IIH (Países Bajos) y al Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia por la financiación recibida para desarrollar este proyecto.

A la Editorial Tirant lo Blanch y al IIH (Países Bajos), por haber hecho posible la creación de la Red de Investigación Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional.

A María Juliana Conde Arias por su apoyo en la edición de la presente obra colectiva.

Índice

Directores Académicos	17
Coordinadores	19
Autores	21
Abreviaturas	27
Prólogo	29

Cristian Garay Vera (Chile)
Universidad de Santiago de Chile

Presentación del Programa de Investigación 70593, la Red sobre Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional, el Grupo de Investigación sobre Dinámicas de Adaptación del Narcotráfico Marítimo y la presente obra colectiva	35
--	----

Héctor Olasolo (España/Colombia), Óscar Palma (Colombia) & Ángela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia)

1. ENFOQUE TEÓRICO Y ELEMENTOS CONCEPTUALES

Capítulo 1. La estructura global del crimen transnacional organizado y su materialización en Colombia	67
---	----

Óscar Palma (Colombia) & Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia)

Capítulo 2. Sistemas sociales y simulación basada en agentes: una aproximación para la caracterización de la dinámica de ciudad-puerto y el narcotráfico	103
--	-----

Ángela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia), Daniel Ávila Robayo (Colombia) & Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia)

Capítulo 3. Modos y modalidades del narcotráfico marítimo	139
---	-----

Luis Alonso Ramírez Guerrero (Colombia), Guillermo Villalba Torres (Colombia) & Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia)

2. CASOS DE ESTUDIO

Capítulo 4. La correlación entre el potencial de producción de clorhidrato de cocaína y las incautaciones en puerto: los casos de Colombia y los puertos de Amberes y Rotterdam	171
<i>Víctor Masson Fiallos (Ecuador), Héctor Olasolo (España/Colombia) & Óscar Palma (Colombia)</i>	

Capítulo 5. Tráfico transnacional de cocaína desde Brasil: una mirada al tráfico marítimo	205
<i>Christian Vianna de Azevedo (Brasil)</i>	

Capítulo 6. El análisis y la gestión de riesgos para la persecución del tráfico de drogas en el espacio marítimo-portuario: el caso de España.....	257
<i>Ruth García-Llave (España) & Fabio Héctor Echeverry Andrade (Colombia)</i>	

3. ASPECTOS JURÍDICOS

Capítulo 7. Mar territorial y corrupción desde la óptica de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 y otros acuerdos internacionales.....	291
<i>Christian G. Sommer (Argentina)</i>	

Capítulo 8. Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del derecho del mar aplicable a la zona económica exclusiva	333
<i>Leopoldo M. A. Godio (Argentina)</i>	

Capítulo 9. Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del estatuto de los puertos en el derecho internacional marítimo	369
<i>Barbara Stępień (Polonia)</i>	

Capítulo 10. Ideas disruptivas de persecución judicial: agentes encubiertos y entregas vigiladas.....	407
<i>Daniela Andrea Suárez Naranjo (Colombia) & Ricardo Enrique Carriazo Zapata (Colombia)</i>	

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ARMADAS A LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO: ESPECIAL ATENCIÓN A LA ARMADA DE COLOMBIA

Capítulo 11. La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar.....	441
--	-----

José Alejandro Restrepo Parra (Colombia)

Capítulo 12. Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción.....	509
--	-----

Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia), Daniela Guzmán (Colombia), Héctor Olasolo (España/Colombia) & Nicolás López Pulgarín (Colombia)

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 13. Conclusiones.....	549
--------------------------------	-----

Oscar Palma (Colombia), Ángela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia), Héctor Olasolo, Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia), Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia), Ana María Martínez Agudelo & Gabriela Velásquez Medina

Capítulo 14. Recomendaciones de política pública: redes de narcotráfico en ciudades-puerto	623
--	-----

Oscar Palma (Colombia), Ángela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia), Héctor Olasolo, Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia) & Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia)

Directores Académicos

Óscar Palma (Colombia)

Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y exdirector del Observatorio de Drogas y Armas de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science. MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicester como becario Chevening del Gobierno Británico. Conferencista recurrente del George C. Marshall European Center for Security Studies y el William J. Perry Center for Hemispheric Security Studies. Conferencista de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares de Colombia, incluyendo la Escuela Superior de Guerra y las escuelas de inteligencia de la Armada y el Ejército Nacional. Exoficial del Ejército Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>.

Ángela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia)

Profesora, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario. Tesis Doctoral con mención meritoria. Magister en Administración Empresas. Universidad Externado de Colombia. Ingeniera Industrial. Becaria del programa Liderazgo por Bogotá en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Investigador doctoral visitante de la Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, grupo de investigación en Teorías de Sistemas de las Organizaciones. Directora de la Especialización en Gobernanza y Desarrollo Territorial de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos de la Universidad del Rosario Coordinadora académica del programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ejecutado por la Universidad del Rosario. Experiencia en investigación y formulación de política pública, gestión organización, innovación social, planes

estratégicos, estudios prospectivos, y manejo de sistemas de información para la investigación.

Héctor Olasolo (España/Colombia)

Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección *International Law Clinic Reports* (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

Coordinadores

Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia)

Internacionalista de la Universidad del Rosario, con maestría en Gestión del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Joven investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5555-5929?lang=en>.

Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia)

Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

Ana María Martínez Agudelo (Colombia)

Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia) con profundización en Derecho Ambiental. Especialista en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Estudiante de la maestría en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Consultora del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Es-

trategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

Gabriela Velásquez Medina

Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad del Externado (Colombia). Consultora del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

Autores

Ávila Robayo, Daniel (Colombia)

Ingeniero industrial de la Universidad de los Andes con experiencia profesional en estrategia organizacional y analítica de datos. Actualmente se desempeña como gerente de producto para BairesDev LLC y fue admitido al programa de maestría en ciencia de datos y tecnologías de la información de la Universidad de Tsinghua (China).

Beltrán Valbuena, Sebastián (Colombia)

Ver sección de coordinadores.

Carriazo Zapata, Ricardo Enrique (Colombia)

Abogado, especialista en derecho administrativo, penal y ciencias criminológicas. Exfiscal Nacional especializado contra el narcotráfico en Colombia. Experto en lucha contra el narcotráfico y organizada transnacional. Con más de 30 años de experiencia como funcionario de la rama judicial e investigador, es reconocido como uno de los mayores expertos en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Hasta finales de 2020 se desempeñó como responsable de la Dirección Antinarcóticos de la Fiscalía General de ese país, donde lideró operaciones claves para debilitar las estructuras y las finanzas de importantes carteles internacionales de la droga. Asimismo, durante su gestión estrechó lazos con embajadas, servicios de inteligencia y agencias internacionales como el FBI y la DEA, que permitieron

mejorar la colaboración en la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales. Actualmente es el Director contra el Crimen Organizado de la Fundación Ideas Disruptivas con sede en Miami, EE. UU y lidera su bufete de abogados con sede en Cartagena, Colombia.

Echeverry Andrade, Fabio Héctor (Colombia)

Doctorando en Gestión y Conservación del Mar de la Universidad del Valle (Colombia) y de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España).

García-Llave, Ruth (España)

Doctora de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España). Escuela de Ingeniería Marina, Náutica y Radioelectrónica. Departamento de Ciencias y Técnicas de la Navegación. Área de Seguridad Marítima.

Godio, Leopoldo M. A. (Argentina)

Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor (*summa cum laude*, Universidad de Buenos Aires). Doctor en Ciencias Jurídicas (*summa cum laude*, Pontificia Universidad Católica Argentina). Profesor de derecho internacional público. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional; Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Secretario del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; y Miembro Fundador de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Derecho del Mar.

Guzmán, Daniela (Colombia)

Abogada e investigadora criminal, especialista en Derecho penal y criminología de la universidad La Gran Colombia. Candidata a Magíster en Criminología y Victimología de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. Servidora de la Fiscalía General de la Nación, adscrita a la Dirección Especializada contra el Narcotráfico.

Hernández, Juan Sebastián (Colombia)

Ver sección de coordinadores.

López Pulgarín, Nicolás (Colombia)

Coronel de Infantería de Marina (R). Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval “Almirante Padilla” y Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra, docente y consultor internacional para la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas (JSOU) de los EE.UU. Director Ejecutivo de Analítica Regional. Colombia. <https://orcid.org/0000-0001-6032-8399>.

Martínez Agudelo, Ana María (Colombia)

Ver sección de coordinadores.

Masson Fiallos, Víctor (Ecuador)

Capitán de Fragata (EM) de la Armada del Ecuador. Oficial de Superficie de la Armada; Licenciado en Ciencias Navales; Licenciado en Ciencias Políticas; Abogado; Oceanógrafo Físico; Diplomado en Sistemas de Información Geográfica; Diplomado en Gestión de Calidad; Magister en Gerencia Educativa. Jefe del Centro de Análisis Marítimo de la Armada del Ecuador; entre otros cargos fue Delegado al Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico, Asesor Naval en el Ministerio de Defensa Nacional y Asesor Marítimo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4060-6384>.

Noguera Hidalgo, Angela Lucía (Colombia)

Ver sección de directores académicos.

Olasolo Alonso, Héctor (España/Colombia)

Ver sección de directores académicos.

Palma, Óscar (Colombia)

Ver sección de directores académicos.

Ramírez Guerrero, Luis Alonso (Colombia)

Director Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON.

Restrepo Parra, José Alejandro (Colombia)

Capitán de Corbeta de la Armada de Colombia. Asesor Dirección de Intereses Marítimos y Fluviales.

Sommer, Christian G. (Argentina)

Abogado y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor titular e investigador en Derecho Internacional Público (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor titular e investigador en Derecho Internacional (Universidad Católica de Córdoba) y Profesor Titular Disciplinar de Derecho Internacional Público (Universidad Siglo 21). Miembro de los Institutos de Derecho Internacional Público de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Buenos Aires. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Miembro de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, Asociado del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional y Miembro de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Derecho del Mar.

Stępień, Barbara (Polonia)

Doctora en Derecho con especialidad en derecho internacional por la Universidad Jaguelónica de Cracovia (Polonia). Es Profesora Asistente en la Universidad Jaguelónica de Cracovia donde

dirige un proyecto de investigación en embarcaciones autónomas tras ganar la convocatoria del prestigioso programa Marie Skłodowska-Curie. El Sistema Nacional de Investigadores de México la reconoce con el nivel SNI-I.

Suárez Naranjo, Daniela Andrea (Colombia)

Politóloga, magister en ciberdelincuencia. Experta en seguridad y crimen organizado transnacional. Cuenta con una amplia experiencia en investigación aplicada, análisis de dinámicas criminales y diseño de metodologías para la formulación de políticas públicas de seguridad. Trabajó como investigadora de campo en proyectos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) relacionados con economías ilegales en Colombia, México y Sudáfrica. Ha dirigido cursos académicos en escuelas de formación de la Policía, el Ejército y la Armada de Colombia. En los últimos años se desempeñó como funcionaria de la Fiscalía General de Colombia, donde coordinó el *Think tank* de Ideas Disruptivas contra el Crimen Organizado y la Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico. Actualmente es la Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas Disruptivas y trabaja para Gordon Thomas Honeywell con sede en Washington, EE. UU como consultora de asuntos gubernamentales para Latinoamérica coordinando el proyecto “Justicia Forense: ADN Latinoamérica”.

Velásquez Medina, Gabriela (Colombia)

Ver sección de coordinadores.

Vianna de Azevedo, Christian (Brasil)

Agente Especial de la Policía Federal de Brasil. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Integración en la Secretaria de Estado de Justicia y Seguridad Pública de Minas Gerais/Brasil. Antes de unirse a la Policía Federal, Se desempeñó como abogado fiscal en *KPMG International*, de 1997 a 2001. En su carrera de 23 años en la Policía Federal, Christian trabajó en varias áreas, entre ellas: Inteligencia, Contrainteligencia, Operaciones en la Selva, Operaciones Contraguerrilla, Lucha contra el Crimen Organiza-

do Transnacional y Antiterrorismo en varios estados de Brasil y en el extranjero. Doctor y Máster en Relaciones Internacionales por la PUC Minas/Brasil. Licenciado en Derecho por la UFMG/Brasil. Profesor y conferencista, a nivel de posgrado, en Brasil y en el exterior. Investigador de TRAC (PUC Minas/Brasil) y de la Academia Nacional de Policía de la Policía Federal de Brasil. Investigador Senior en las Naciones Unidas (UNICRI – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) en el área de crimen organizado transnacional y terrorismo.

Villalba Torres, Guillermo (Colombia)

Subdirector Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON. Profesional Ciencias Navales Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Especialista Gerencia Talento Humano, Universidad Autónoma del Caribe, M.Sc. Military Operational Research Universidad de Cranfield, Reino Unido.

Abreviaturas

AIS	Balizas de control satelital
AUC	Autodefensas Colombianas
CHC	Clorhidrato de cocaína
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996
CMCON	Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo
Convención OCDE	Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
COT	Crimen Organizado Transnacional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMC	Estado Mayor Central
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAOs	Grupos Armados Organizados
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GDOs	Grupos Delincuenciales Organizados
OCT	Organizaciones criminales transnacionales
OEA	Organización de Estados Americanos
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
OMC	Organización Mundial de Comercio
PBC	Pasta Base de Cocaína
PCC	Primeiro Comando da Capital
PINDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

PNUMA	Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
THC	Tetrahidrocannabinol
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Prólogo

La Tierra está cubierta de agua y sin embargo se la llama Tierra. Así se expresaba Carl Schmitt, y razón no le faltaba. Aunque no vivimos en el mar, sino que lo surcamos, parece que, en todo sentido, el mar está por detrás de la tierra a la hora de manifestarse de manera problemática, y revelar su papel esencial como nexo entre sociedades y Estados. Los estudios de seguridad también contienen una menor proporción de atención, si bien ha sido largamente destacada como una dimensión decisiva en las interacciones que componen las relaciones internacionales de todo tipo y nivel. Pero, quizás, ha sido menos estudiada en la región su relación con el crimen organizado transnacional (COT) y el narcotráfico, y también ha sido vista como un problema de tráfico sin detenerse en la importancia de los nudos portuarios, su acceso, almacenaje y control.

Debemos a Oscar Palma, Ángela Lucía Noguera Hidalgo y Héctor Olasolo la dirección académica y convocatoria de este libro, *Dinámicas de Adaptación del narcotráfico marítimo y la Ciudad Puerto: Análisis y Respuestas al Problema*, donde 22 investigadores de Brasil, Ecuador, Polonia, Argentina, España y por supuesto Colombia, desde fuera y dentro de la Universidad del Rosario nos convocan a este contundente estudio. Un elenco nutrido: Daniel Ávila Robayo, Daniel (Colombia) Ingeniero industrial; Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia), Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos, Universidad del Rosario; Ricardo Carriazo Zapata (Colombia) abogado; Fabio Héctor Echeverry Andrade, (Colombia) Doctorando en Gestión y Conservación del Mar de la Universidad del Valle (Colombia) y de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España); Ruth García-Llave (España), Doctora de la Universidad de Cádiz; Leopoldo M. A. Godio, (Argentina), Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor; Daniela Guzmán (Colombia), abogada e investigadora criminal; Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia) Internacionalista, Universidad del Rosario, con maestría en Gestión del Desarrollo de la LSE de Londres; Nicolás López Pulgarín, (Colombia) Coronel (R), Magíster en Estrategia y Geopolítica, profesor, Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas (JSOU); Ana María Martínez Agu-

delo (Colombia) abogada, Universidad del Rosario; Víctor Masson Fiallos (Ecuador), Capitán de Fragata (EM) de la Armada del Ecuador; Angela Lucía Noguera Hidalgo (Colombia) Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario; Héctor Olasolo (España/Colombia); Oscar Palma (Colombia), Doctor e internacionalista, Universidad del Rosario; Luis Alonso Ramírez Guerrero (Colombia) Director Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo; José Alejandro Restrepo Parra (Colombia) Capitán de Corbeta, Armada de Colombia; Christian G. Sommer (Argentina) Abogado y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Córdoba; Barbara Stępień (Polonia) Doctora en Derecho con especialidad en derecho internacional por la Universidad Jaguelónica de Cracovia, Varsovia; Daniela Alejandra Suárez Naranjo (Colombia) Politóloga, magister en ciberdelincuencia; Gabriela Velásquez Medina (Colombia) abogada, Universidad del Rosario; Christian Vianna de Azevedo, (Brasil), Agente Especial de la Policía Federal de Brasil; y Guillermo Villalba Torres (Colombia) profesional de la Escuela de Cadetes.

Este libro es resultado del Programa de Investigación N° 70593 del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia, se indica, sobre la “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales”. Lo novedoso de este texto es como dice Oscar Palma, un giro fundamental del análisis, centrado no tanto en la “cadena de producción y tráfico de narcóticos de la forma tradicional”, sino en el “sistema de actores y redes interconectadas, con nodos que facilitan la interacción entre los agentes dedicados a la producción y el tráfico”. Con esto se apunta a los poderosos del mecanismo, antes que a los cultivadores de base (p. 18).

Las nuevas posibilidades de análisis se ilustran —a riesgo de cierta injusticia por la profusión de capítulos en este libro— en el trabajo de Noguera, Ávila y Beltrán, acerca de una simulación basada en agentes para la ciudad-puerto y el narcotráfico. Se utiliza el enfoque de pensamiento procesos, sistemas sociales y simulación del fenóme-

no de la corrupción, En este modelo, los procesos dialogan con el contexto social en juego y producen análisis cuali-cuantitativos de novedoso cuño.

Quisiera subrayar que una descripción de los contenidos está ya hecha en páginas siguientes, de modo que esto permite hacer una reflexión más estructural acerca del problema de investigación, teniendo en cuenta que la reflexión acerca del COT y el narcotráfico ha tocado poco el entorno marítimo y el papel como nodos de las ciudades-puerto. Parecería de Perogrullo indicar que estos temas tienen una prioridad mayor en países con más conciencia marítima, pero esta perspectiva debe mitigarse, ya que las organizaciones criminales se adaptan y van transformándose, migrando de ciertas prácticas gracias también al impacto de las tecnologías y la resiliencia de las organizaciones. Los autores dirán que lo nuevo es que se asume para los actores, “perspectivas teóricas de ‘organizaciones como sistemas sociales’ y de ‘sistemas complejos adaptativos’”. Estas perspectivas permitirán analizar y explicar el comportamiento flexible, adaptable y evolutivo del sistema organizacional transnacional de narcotráfico marítimo, más allá del paradigma de organizaciones jerarquizadas, rígidas y centralizadas, que caracteriza el estudio de las estructuras del narcotráfico”. En suma, se describe en este libro cómo se generan configuraciones flexibles que repercuten en que el fenómeno criminal, que se sofisticaba y se complejizaba, requiriendo nuevas respuestas del Estado.

Ya no se trata de un Estado fallido o débil, como se interpretó en la literatura de los 80 y 90. Ahora se trata de un Estado que combate narcotráfico y que es capaz de advertir las innovaciones criminales, para convertirse en un “Estado astuto” como diría Susan Strange.

Esto proporciona un escenario propio. El mar, que proporciona un camino amplio para que circulen desde “China productos falsificados hacia países occidentales, opioides desde el sur de Asia y el Sudeste Asiático, cocaína desde los países andinos, migrantes y especies desde África, Suramérica y otras regiones del Sur Global, y armas desde EE. UU. y Europa Oriental hacia otras regiones del mundo” (p. 32). Pensando en esas palabras iniciales, se ilumina que en la parte final del libro se explora la lógica de las redes de narcotráfico marítimo en los actores criminales. Como ya se ha dicho, esto es producto de la

transnacionalización de la economía, y por tanto de todos los actores sociales contenidos que aprovechan las nuevas oportunidades para operar. Economía oscura, economía criminal u otras denominaciones atienden este fenómeno del Crimen Organizado Transnacional ya advertido por muchos autores como Castells, Kan, Lin o Shelley. Aparecen los fixers, contactos invisibles que armonizan las inversiones y contactan a otros, siendo esenciales en la nueva arquitectura delictiva. Durante un momento, la sobreoferta de la cocaína trajo el giro momentáneo hacia la minería ilegal del oro para compensar la baja de réditos económicos (Palma, 39). Eso demuestra que los giros y producto cambian, y que la visión estática de traficantes de droga, ya no basta para describir la situación, sino hay que estar atentos a la reinención y resiliencia de los actores criminales.

Resulta esclarecedor la identificación de los muchos medios utilizados en las costas: contenedores, depósitos ilegales, lanchas go-fast, nadador(es), embarcaciones de recreo, semisumergibles y buques especializados entre otros. En la parte septentrional y el Caribe abundan las naves especializadas, sumergibles, embarcaciones de recreo, nadadores, pero en general domina el uso de contenedores para internar y mover los estupefacientes (p.104). El estudio de Víctor Masson Fiallos, Héctor Olasolo y Óscar Palma destaca esta centralidad operativa. Así, en los decomisos de drogas en 2022, el porcentaje más significativo fue en los puertos, a través de la identificación de contenedores. Utilizando los datos del Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) los decomisos hacia el mundo alcanzaron un 38,5%, en tanto que en los envíos hacia Europa representaron el 78,8%, y fue el 99,9% de los envíos a Bélgica, el 29,4 % a América, y el 19,9 % a Colombia.

Esto sirve para verificar que el tráfico no es unidireccional, sino que es una suerte de sinfonía con diferentes notas e instrumentos, va y viene, porque las armas y la droga sintética provienen desde el norte, y desde el sur se envían capitales, drogas y toda suerte de servicios delictuales, desde el sicariato, la trata, el tráfico de migrantes, la esclavitud sexual y otros.

El crimen ya es transnacional, es decir usa de pivotes naciones-estados y se extiende transversalmente con sus propias reglas. Así es en el circuito de Amberes, Rotterdam, Cartagena y Buenaventura. A

pesar de todos los esfuerzos gubernamentales, la economía narcotraficante se mantiene de buena salud e innova.

Un mérito indudable de este trabajo colectivo es la multiplicidad de metodologías, que combinándose nos encaminan al dilema de Raymond Aron: “¿qué haríamos nosotros puesto en el lugar de ...?” Es que, paralelo al afán académico, teórico y empírico, y las discusiones metodológicas de cómo obtener conclusiones, parece evidente que este es un insumo para la toma de decisiones informada y de largo plazo. En este sentido, parece obvio agregar que los países con puertos descritos en estas interacciones criminales tienen tareas por hacer para imponer y que es un punto de partida para otro género de decisiones que todos los países con costa deben asumir. Desde Colombia y dando la vuelta al Pacífico americano hay una inédita crisis de seguridad. Miles de contenedores, de buques, de flotas mercantes, suponen una presión enorme sobre agentes aduaneros, mercantes, personal de la marina, jueces y policías que generan las adaptaciones al entorno tecnológico, social y político. Resalta en esto la posición central del tráfico de cocaína que adquiere Brasil a través de sus puertos como recuerda Christian V. de Azevedo y que impone una voz de alerta respecto de su evolución futura, dado que “la mayoría de los países fuera de las Américas reportan a Brasil como el país de origen de la cocaína que llega a sus puertos y aeropuertos, seguido de Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú. De esta forma, Brasil es un país estratégico para las organizaciones transnacionales del narcotráfico”.

Finalmente, pese a otros muchos signos de conflicto, este texto corresponde a un periodo de maduración de la conciencia marítima de Colombia. País tradicionalmente terrestre, en sentido estricto, se ha vuelto en el último tiempo a la fachada marítima con intereses y esbozos de una estrategia naval. Es un acontecimiento revolucionario, del cual uno de muchos reflejos es que se estudia el efecto y relación de la seguridad marítima y portuaria con el resto del desarrollo, no solo la seguridad. Por eso este libro es un síntoma de esta conciencia marítima acrecentada, que hace de Colombia, un actor responsable en la comunidad internacional. Y frente a esa conciencia y porque el mar comunica, también convoca a especialistas de otros costas y puertos construyendo visiones complementarias, de lo que

era hasta hace poco un archipiélago de miradas ensimismadas. Por esto se trata de un estudio necesario, urgente y complementario a la problemática de nodos y redes conectadas.

En Santiago de Chile, a 20 de abril de 2024

Cristian Garay Vera

*Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile
Doctor en Estudios Americanos y Doctor en Geografía e Historia*

**Presentación del Programa de
Investigación 70593, la Red sobre
*Respuestas a la Corrupción Asociada
al Crimen Organizado Transnacional,*
el Grupo de Investigación
sobre Dinámicas de Adaptación
del Narcotráfico Marítimo y
la presente obra colectiva**

**1. SOBRE EL PROGRAMA 70593 Y LA RED
DE INVESTIGACIÓN RESPUESTAS A LA
CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN
ORGANIZADO TRANSNACIONAL**

El programa de investigación 70593, desarrollado entre agosto de 2020 y febrero de 2024, se ha dirigido a elaborar una estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en América Latina en general, y en Colombia en particular, la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT), a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales (el Programa 70593). Su investigador principal ha sido el profesor Héctor Olasolo (España/Colombia), quien se desempeña como profesor titular de carrera en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) y presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia internacional (IIH) (Países Bajos).

El Programa 70593 ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Minciencias), y ha sido

ejecutado por la Universidad del Rosario como entidad ejecutante y por la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) como entidad coejecutante. El Programa 70593 ha contado además con el apoyo institucional y financiero del IIIH.

El Programa 70593 ha estado compuesto por los siguientes tres proyectos de investigación que se han dirigido a analizar:

- (1) Las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de la simulación de sistemas sociales: Proyecto 71861, cuyos investigadores principales han sido Angela Lucia Noguera Hidalgo (Colombia) y Oscar Julián Palma Morales (Colombia), ambos adscritos a la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU) de la Universidad del Rosario;
- (2) Las respuestas a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado desde el derecho público comparado: Proyecto 71848, cuyos investigadores principales han sido Norberto Hernández Jiménez (Colombia), adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y Vanessa Andrea Suelst Cock (Colombia), adscrita a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.
- (3) Las respuestas a la corrupción asociada al COT desde el derecho internacional: Proyecto 70817, cuyo investigador principal ha sido el profesor Héctor Olasolo.

El Proyecto 71861 ha buscado específicamente establecer una aproximación para la comprensión de las dinámicas de adaptación y flexibilidad del narcotráfico marítimo en las Américas, incluyendo la corrupción asociada al mismo, a través de la utilización de instrumentos de simulación de sistemas sociales. Ha abordado este fenómeno desde las perspectivas teóricas de “organizaciones como sistemas sociales” y de “sistemas complejos adaptativos”. Estas perspectivas han permitido analizar y explicar el comportamiento flexible, adaptable y evolutivo del sistema organizacional transnacional de narcotráfico marítimo, más allá del paradigma de organizaciones jerarquizadas, rígidas y centralizadas, que caracteriza el estudio de las estructuras del narcotráfico. Así mismo, el Proyecto 71861 ha buscado entender las lógicas del comportamiento de los actores en la cadena de tráfico marítimo de narcóticos, las tareas que desempeñan, sus prácticas

de corrupción, la distribución, los modos de transporte, y sus rutas. Todas estas variables están sujetas a continuos procesos de cambio impuestos por las condiciones del contexto.

El Proyecto 71848 se ha dirigido a diseñar una estrategia para América Latina en general, y Colombia en particular, de respuesta a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a partir de las experiencias del derecho público comparado y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina. Este proyecto se ha centrado, en primer lugar, en analizar el alcance y limitaciones que ofrece el derecho público colombiano, especialmente a través del derecho constitucional, electoral, administrativo, financiero, tributario, penal y procesal penal para responder al fenómeno de la corrupción asociada al crimen transnacional organizado. Sobre esta base, se han explorado los mecanismos que ofrecen las experiencias de derecho público comparado en diversos Estados de la región, como Argentina, Brasil, Chile, México y Perú (así como en Estados no latinoamericanos como España, Estados Unidos e Italia), con el fin de determinar qué medidas sería aconsejable adoptar en el derecho interno colombiano para incrementar el nivel de eficacia en la lucha contra dicho fenómeno. Al realizar el análisis, se ha prestado particular atención a las medidas propuestas desde el derecho internacional, con el fin de favorecer la construcción de una respuesta integrada que incremente su eficacia.

Finalmente, el Proyecto 70817 ha buscado especialmente diseñar una estrategia de respuesta a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a partir del derecho internacional y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina, prestando particular atención a la respuesta ofrecida desde el derecho público comparado. Por un lado, el Proyecto ha estudiado las posibilidades que ofrece el Derecho Penal Transnacional y el Derecho Internacional Penal para abordar el fenómeno de la corrupción asociada al COT. En este contexto, se ha analizado si la creación de una institución de ámbito regional para promover la coordinación entre las autoridades nacionales y mejorar su cooperación en materia de prestación de ayuda judicial mutua y ejecución de peticiones de ex-

tradición, reforzaría la eficacia de las medidas que el derecho público comparado aconseja adoptar en el derecho interno colombiano. Así mismo, se ha estudiado si dicha eficacia pudiera también verse reforzada por la utilización de algunos de los mecanismos de aplicación del Derecho Internacional Penal, como sería la creación de una Corte Latino-Americana y del Caribe contra el crimen transnacional organizado (con inclusión, o no, de una agencia supranacional de recogida y análisis de información).

El Programa 70593 y los Proyectos 71861, 71848 y 70817 han sido desarrollados entre agosto de 2020 y febrero de 2024, con base en cinco elementos principales siguientes:

1. En primer lugar, para desarrollar el Programa 70593 y los Proyectos 71861, 71868 y 70817, se conformó a partir del 28 de agosto de 2020 la red de investigación sobre respuestas a la corrupción asociada al COT (la Red). La Red está conformada por alrededor de 300 investigadores de América Latina, Europa y Norteamérica, agrupados en los siguientes grupos de investigación: (a) criminología; (b) narcotráfico marítimo y dinámicas de la ciudad-puerto; (c) derecho constitucional electoral; (d) derecho administrativo; (e) derecho disciplinario en los sectores justicia y seguridad; (f) derecho privado; (g) derecho financiero y tributario; (h) derecho penal; (i) derecho procesal penal; (j) cooperación internacional en materia penal; (k) derecho internacional penal; (l) derecho internacional de los derechos humanos; y (m) relaciones internacionales y política exterior. La Red está también conformada por un Comité de Recomendaciones sobre Propuestas relativas a las Estrategias de Actuación en América Latina, el cual fue creado en septiembre de 2020, y cuya composición se puede consultar más abajo.

Desde su conformación, los grupos de investigación que conforman la Red han estado trabajando durante tres años y medio en el desarrollo del Programa 70593 y sus tres Proyectos, lo que ha permitido su progresiva consolidación. Su composición y actividades se pueden consultar en el Documento Final de Recomendaciones del Programa 70593, que será objeto de publicación una vez hayan sido publicadas las obras colectivas preparadas por los grupos de investigación de la Red.

Lo anterior ha permitido analizar el fenómeno objeto de estudio desde: (a) la criminología; (b) las particulares dinámicas de las organizaciones del COT dedicadas al narcotráfico marítimo que operan en el entorno de la ciudad-puerto; (c) las relaciones internacionales; y (d) la política exterior.

Además, con base en los hallazgos realizados sobre el fenómeno objeto de estudio, se han analizado las respuestas que pueden adoptarse frente al mismo desde el derecho público comparado (derecho constitucional, electoral, administrativo, disciplinario, privado, financiero, tributario, penal, procesal penal, y cooperación jurídica no judicial) e internacional (cooperación judicial internacional, derecho internacional de los espacios marítimos, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional penal y arbitraje de tratados de inversión).

2. En segundo lugar, la pluralidad e interdisciplinariedad de los integrantes de los grupos de investigación de la Red, han permitido desarrollar toda una serie de seminarios internacionales (apropiación social del conocimiento) celebrados en Colombia y fuera de Colombia sobre las distintas temáticas estudiadas por el Programa 70593 y sus tres Proyectos, y cuyas grabaciones se pueden visionar en los siguientes enlaces del micrositio del Programa:

- Seminario Internacional 1: Introducción al Programa 70593: Redes del Crimen Organizado y Respuesta del Derecho Público e Internacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-1-introduccion-al-programa-70593-redes-del-crimen-organizado-transnacional-y-respuestas-integrada-desde-el-derecho-publico-comparado-e-internacional>
- Seminario Internacional 2: Teoría Evolutiva, Narcotráfico Marítimo y Puertos: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-ii-teoria-evolutiva-narcotrafico-maritimo-y-puertos>.
- Seminario Internacional 3: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Penal: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-iii-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal>.

- Seminario Internacional 4: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Procesal Penal: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-4-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-procesal-penal>.
- Seminario Internacional 5: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Administrativo: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal-internacional>.
- Seminario Internacional 6: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Disciplinario en Justicia y Seguridad: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-6-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-disciplinario-en-justicia-y-seguridad>.
- Seminario Internacional 7: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Constitucional y Electoral: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-7-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-constitucional-7-electoral>.
- Seminario Internacional 8: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Tributario, Financiero y Cambiario: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-8-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-tributario-financiero-y-cambiario>.
- Seminario Internacional 9: Definición, Manifestaciones, Causas y Consecuencias de la Corrupción y el Crimen Organizado Transnacional: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-9-definicion-manifestaciones-causas-y-consecuencias-de-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional>.
- Seminario Internacional 10: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Casos Estudios de Colombia y la Amazonía Brasileña: <https://www.iberoinstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/>

red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-10-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-casos-estudios-de-colombia-y-la-amazonia.

- Seminario Internacional 11: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Privado: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-11-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-privado>.
- Seminario Internacional 12: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Cooperación Internacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-12-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-cooperacion-internacional>.
- Seminario Internacional 13: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Internacional Penal: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-13-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-penal>.
- Seminario Internacional 14: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Política Exterior en América Latina: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-14-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-politica-exterior-en-america-latina>.
- Seminario Internacional 15: Corruption and Transnational Organized Crime: Responses from the US Foreign Policy: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-15-corruption-and-transnational-organized-crime-responses-from-the-us-foreign-policy>.
- Seminario Internacional 16: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde los Derechos Humanos: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-16-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-los-derechos-humanos>.
- Seminario Internacional 17: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho de los Espacios Marítimos: <https://>

www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-17-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-de-los-espacios-maritimos.

- Seminario Internacional 18: Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: Resultados del Programa 70593 de Minciencias y de los Proyectos 70817, 71848 y 71861: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-18-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional>.
- Seminario Internacional 19: Resultados del Proyecto 71848 - Respuestas desde el derecho público comparado a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-19-resultados-del-proyecto-71848-respuestas-desde-el-derecho-publico-comparado>.
- Seminario Internacional 20: Resultados del Proyecto 71861 - Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-20-narcotrafico-maritimo-y-sistemas-sociales-resultados-del-proyecto-71861-minciencias>.
- Seminario Internacional 21: Presentación en La Haya: Resultados Programa 70593 y Proyectos 70817, 71848 y 71861: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-21-presentacion-en-la-haya-resultados>

3. En tercer lugar, se ha elaborado (y enviado al Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON)) el concepto técnico (con número de referencia 1-2024-71861) titulado “sobre el modelo de simulación elaborado mediante el software NetLogo 5.0 para reflejar la dinámica social de la ciudad-puerto desde una perspectiva basada en agentes y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo” (el concepto técnico), el cual ha sido desarrollado en el marco de

la colaboración mantenida con el CMCON durante la ejecución del Proyecto 71861.

Con el fin de proporcionar una aproximación que permita comprender las complejas dinámicas organizativas de la ciudad-puerto desde una perspectiva de sistemas sociales y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo, el Proyecto 71861 ha elaborado un modelo de simulación mediante el software Net-Logo 5.0. La simulación proporciona un escenario para el diseño y la construcción de espacios de experimentación, donde se exploran las actividades realizadas por las organizaciones criminales que utilizan terminales portuarias y estrategias de reclutamiento para llevar a cabo las actividades relacionadas con el narcotráfico. Este enfoque ofrece a investigadores y responsables de la gestión una perspectiva diferente para comprender los mecanismos de toma de decisiones en este contexto.

El concepto técnico explica cómo se ha elaborado dicho modelo de simulación, así como su funcionamiento y los resultados y las limitaciones que presenta, reflejando, en particular, como el narcotráfico marítimo se manifiesta como un sistema social complejo y adaptativo en el contexto de la ciudad-puerto, y cómo esta comprensión puede brindarnos una visión más clara de su funcionamiento.

4. En cuarto lugar, los grupos de investigación de la Red, además de completar las 3 obras colectivas esperadas (una por Proyecto), han completado cada uno de ellos, al menos, una obra colectiva adicional. Esto ha permitido ampliar disciplinaria y temáticamente el análisis del objeto de estudio, y ha favorecido la elaboración de los Documentos Finales de Recomendaciones de cada Proyecto, y del Programa, desde una perspectiva notablemente más interdisciplinar de lo previsto en un primer momento.

De esta manera, para finales de febrero de 2024 se han completado 25 obras colectivas, todas ellas aceptadas para publicación como libros de investigación, tras el correspondiente proceso de evaluación anónima, por la editorial internacional Tirant lo Blanch (España). Temáticamente, las obras colectivas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- A) Análisis del Fenómeno Objeto de Estudio (Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional):
- El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I. La corrupción pública y privada y su medición (Proyecto 70817).
 - El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II. La corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 70817).
 - El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte III. Experiencias en la Amazonía y Colombia (Proyecto 70817).
 - Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto (Proyecto 71861).
- B) Respuestas desde el Derecho Público Comparado:
- Respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios del sector justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Proyecto 70817).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho financiero y tributario y la cooperación internacional no judicial. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (Proyecto 71848).

- Respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Personas físicas (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II: Personas jurídicas (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I: Cohecho, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, prevaricato, enriquecimiento ilícito y administración desleal (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II: Financiación ilegal de partidos políticos y campañas electorales, delitos tributarios, lavado de activos, delitos de favorecimiento real y delitos de obstrucción a la justicia (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Modelos institucionales de prevención, incentivos y protección de alertadores, denunciantes y testigos y participación y protección de las víctimas (Proyecto 71848).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Las actuaciones de investigación (Proyecto 71848).
- C) Respuestas desde el Análisis Comparado de Otras Áreas del Derecho
- Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde el derecho privado, la cooperación internacional en materia civil, la regulación de mercados ilícitos y el arbitraje de tratados de inversión (Proyecto 70817).
- D) Respuestas desde el Derecho Internacional
- Respuestas a la corrupción transnacional desde la cooperación internacional en materia penal (Proyecto 70817).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos: especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Las respuestas desde el sistema universal de derechos humanos (Proyecto 70817).
 - Respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos: especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Las respuestas desde los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos (Proyecto 70817).

- Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. parte I. Mecanismos de aplicación y cooperación internacional (Proyecto 70817).
 - Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. Parte II. Cuestiones Sustantivas y Procesales (Proyecto 70817).
- E) Respuestas desde las Relaciones Internacionales y la Política Exterior
- Respuestas a la corrupción transnacional desde la política exterior de los Estados latinoamericanos (Proyecto 70817).
 - Respuestas a la corrupción transnacional a la luz de los ejes de acción de las organizaciones regionales y subregionales en América Latina y de la actuación de los Estados latinoamericanos en el marco de la CNUDOT y la CNUCC (Proyecto 70817).

Así mismo, además de publicar (o ser aceptados para publicación) los artículos de investigación esperados (cuatro en el Proyecto 71861, tres en el Proyecto 70817 y dos en el Proyecto 71848), los grupos de investigación de la Red han publicado (o han sido aceptados para publicación) otros artículos en materias muy relevantes para el estudio del fenómeno de la corrupción asociada al COT, tales como:

- A) Una mayor comprensión del fenómeno objeto de estudio:
- La distinción entre corrupción institucional y organizacional, y la creciente importancia de las redes complejas de corrupción (Proyecto 70817).
 - La naturaleza y funcionamiento de las organizaciones del COT como proceso evolutivo de conocimiento, con especial referencia a las perspectivas para su aplicación en el estudio del narcotráfico (Proyecto 71861).
 - La naturaleza y funcionamiento de las compañías militares y de seguridad privadas (Proyecto 71848).
- B) Una comprensión territorial de los problemas presentados por ciertas políticas públicas antidroga aplicadas en las últimas décadas:
- El impacto en los territorios de las políticas públicas antidroga basadas en la securitización, con particular atención al caso del Guaviare (Colombia) (Proyecto 71848).
- C) El análisis de ciertos mecanismos anticorrupción internacionales que operan en los ámbitos regional y nacional:
- Las bases teóricas y las técnicas de investigación de las investigaciones realizadas desde el derecho internacional con una perspectiva crítica (Proyecto 70817).

- Los mecanismos anticorrupción de naturaleza regional, como la Sección Especializada en Derecho Internacional Penal de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (Proyecto 70817).
- Los mecanismos internacionales anticorrupción que operan dentro de los sistemas nacionales para los cuales se establecen, con particular atención a las fortalezas y debilidades de las Comisiones y Misiones de Apoyo Internacionales, como mecanismo anticorrupción a la luz de las experiencias centroamericanas (Proyecto 70817).

5. Finalmente, en quinto lugar, los resultados generados por los grupos de investigación de la Red han permitido desarrollar unos Documentos Finales de Recomendaciones de cada uno de los tres Proyectos, y del Programa 70593, comprensivos, detallados e interdisciplinarios (apropiación social del conocimiento). En particular, el Documento Final de Recomendaciones del Programa, construido con base en los Documentos Finales de Recomendaciones de los Proyectos 70817, 71848 y 71861, recoge una estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en América Latina en general, y en Colombia en particular, la corrupción asociada al COT, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales. Esta estrategia se ha elaborado de acuerdo al siguiente índice temático:

- A) Identificación del problema: conclusiones y recomendaciones sobre el fenómeno de la corrupción transnacional desde las perspectivas criminológicas
 - Capítulo 1. Conclusiones sobre los distintos tipos de manifestaciones del fenómeno de la corrupción transnacional: actos individuales de corrupción, situaciones de macro-corrupción, captura del Estado y corrupción institucional y redes complejas de corrupción.
 - Capítulo 2. Conclusiones relativas a los estudios de casos de la Amazonía.
 - Capítulo 3. Recomendaciones frente a las manifestaciones del fenómeno de la corrupción transnacional que van más allá de actos individuales corruptos.
- B) Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto
 - Capítulo 4. Observaciones sobre las redes de narcotráfico en las ciudades puerto y las respuestas al fenómeno.
 - Capítulo 5. Recomendaciones de políticas públicas para enfrentar de manera más efectiva las redes de narcotráfico marítimo en las ciudades puerto.

- C) Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho constitucional y electoral
- Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones relativas al derecho constitucional.
- Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones relativas al derecho electoral.
- D) Recomendaciones en materia de derecho administrativo
- Capítulo 8. Recomendaciones relativas a las medidas transversales de prevención.
- Capítulo 9. Recomendaciones relativas a las medidas específicas de prevención.
- Capítulo 10. Recomendaciones relativas a las medidas sobre vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.
- E) Recomendaciones en materia de derecho disciplinario
- Capítulo 11. Recomendaciones sobre el marco deontológico y el sistema disciplinario de los funcionarios del sector justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
- F) Recomendaciones en materia de financiero y tributario
- Capítulo 12. Recomendaciones sobre derecho financiero y tributario y cooperación jurídica internacional no judicial
- G) Conclusiones y recomendaciones relativas a las nuevas tecnologías, las estrategias regulatorias de los mercados ilícitos y la tributación de los ingresos derivados de actividades al margen de la ley
- Capítulo 13. Conclusiones y recomendaciones sobre mecanismos anti-corrupción en materia de asuntos financieros: Fintech, Regtech, KYC, AML/CFT, Blockchain y acciones de transparencia.
- Capítulo 14. Conclusiones y recomendaciones sobre seguridad digital, intervenciones estatales en el mercado y medidas tributarias: especial atención a los problemas de corrupción, crimen organizado y evasión de impuestos en el comercio ilícito de oro y drogas.
- H) Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho privado, recuperación de activos ilícitos, cooperación jurídica internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones firmes en materia civil y arbitraje de tratados de inversión
- Capítulo 15. Conclusiones y recomendaciones sobre liderazgo ético y acciones colectivas para la transparencia en los negocios.
- Capítulo 16. Conclusiones y recomendaciones sobre recuperación de activos ilícitos, cooperación jurídica internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones firmes en materia civil.

Capítulo 17. Conclusiones y recomendaciones sobre el tratamiento de la corrupción en el arbitraje de tratados de inversión.

I) Recomendaciones en materia de derecho penal

Capítulo 18. Recomendaciones relativas al tratamiento de las personas naturales en la parte general del derecho penal.

Capítulo 19. Recomendaciones relativas al tratamiento de las personas jurídicas en la parte general del derecho penal.

Capítulo 20. Recomendaciones relativas al tratamiento de la corrupción pública y privada en la parte especial del derecho penal I.

Capítulo 21. Recomendaciones relativas al tratamiento de la corrupción pública y privada en la parte especial del derecho penal II.

J) Recomendaciones en materia de derecho procesal penal

Capítulo 22. Recomendaciones relativas a los modelos institucionales de prevención, los incentivos, y protección de alertadores, denunciantes y testigos y la participación y protección de las víctimas.

Capítulo 23. Recomendaciones relativas a las actuaciones de investigación.

K) Conclusiones y recomendaciones sobre la cooperación jurídica internacional en materia penal

Capítulo 24. Conclusiones y recomendaciones en materia de cooperación jurídica internacional en el ámbito penal.

L) Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho internacional penal

Capítulo 25. Conclusiones sobre el desconocimiento de la amplia extensión y el carácter organizado de la corrupción transnacional en su definición en los tratados internacionales anticorrupción

Capítulo 26. Conclusiones y recomendaciones relativas a los mecanismos de aplicación del derecho internacional penal y la cooperación internacional.

Capítulo 27. Conclusiones y recomendaciones sobre cuestiones sustantivas y procesales en materia de derecho internacional penal.

LL) Conclusiones y recomendaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos

Capítulo 28. Sistema universal de protección de los derechos humanos.

Capítulo 29. Sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

M) Conclusiones y recomendaciones en materia de política exterior de los Estados latinoamericanos y de ejes de acción de las organizaciones de ámbito regional en América Latina.

Capítulo 30. Conclusiones y recomendaciones sobre la política exterior de los Estados latinoamericanos.

Capítulo 31. Conclusiones y recomendaciones sobre los ejes de acción de las organizaciones regionales y subregionales en América Latina y la actuación de los Estados latinoamericanos en el marco de las Convenciones de Palermo y Mérida.

2. SOBRE LA COMPOSICIÓN Y ACTUACIONES DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO

La presente obra colectiva ha sido elaborada por el grupo de investigación sobre dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo (el Grupo) de la Red, en ejecución del Proyecto 71861, dedicado al estudio de las dinámicas de adaptación y flexibilidad del narcotráfico marítimo por medio de la simulación de sistemas sociales, con particular atención a las dinámicas de la ciudad-puerto. El proyecto surge en la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos (FEIPU) de la Universidad del Rosario (Colombia), pero termina vinculando a personas de otras instituciones como miembros esenciales del equipo.

El grupo de investigación es coordinado por Ángela Lucía Noguera Hidalgo y Óscar Palma, con el acompañamiento de Héctor Olasolo en su condición de investigador principal del Programa 70593. Además, ha contado con el apoyo como investigadores y consultores de: (a) Juan Sebastián Hernández Sandoval (Colombia) y Sebastián Beltrán Valbuena (Colombia), egresados de la FEIPU; (b) Daniel Ávila (Colombia), de la Universidad de los Andes, quien como Ingeniero Industrial trabajó en el modelo de simulación por medio de la herramienta informática Net Logo 5.0; y (c) Nicolás López (Colombia), coronel de Infantería de Marina (en retiro) y profesor de la Escuela Superior de Guerra. El apoyo del coronel López fue esencial para realizar las investigaciones de campo en Buenaventura y Cartagena. Así mismo, ha tenido la colaboración de las consultoras del Programa 70593 Ana María Martínez Agudelo (Colombia) y Gabriela Velásquez Medina (Colombia) fue muy importante en la fase final de elaboración y edición de la presente obra colectiva.

También se ha invitado a los siguientes autores, de diferentes perfiles, algunos de ellos con experiencia práctica en instituciones del Estado, y de varias nacionalidades, a participar en una obra colectiva sobre los problemas del narcotráfico marítimo y las ciudades-puerto:

1. Ávila Robayo, Daniel (Colombia): Ingeniero industrial de la Universidad de los Andes (Colombia) con experiencia en estrategia organizacional y analítica de datos.
2. Beltrán Valbuena, Sebastián (Colombia): Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex (Reino Unido).
3. Carriazo Zapata, Ricardo Enrique (Colombia): Abogado, especialista en derecho administrativo, penal y ciencias criminológicas. Exfiscal Nacional especializado contra el narcotráfico en Colombia. Experto en lucha contra el narcotráfico y organizada transnacional.
4. Echeverry Andrade, Fabio Héctor (Colombia): Doctorando en Gestión y Conservación del Mar de la Universidad del Valle (Colombia) y de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España).
5. García-Llave, Ruth (España): Doctora de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España). Escuela de Ingeniería Marina, Náutica y Radioelectrónica. Departamento de Ciencias y Técnicas de la Navegación. Área de Seguridad Marítima.
6. Godio, Leopoldo M. A. (Argentina): Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor. Profesor de Derecho Internacional Público.
7. Guzmán, Daniela (Colombia): Abogada e investigadora criminal, especialista en Derecho penal y criminología de la Universidad La Gran Colombia (Colombia).
8. Hernández Sandoval, Juan Sebastián (Colombia): Internacionalista de la Universidad del Rosario (Colombia), con maestría en Gestión del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science (Reino Unido).

9. López Pulgarín, Nicolás (Colombia): Coronel de Infantería de Marina (R). Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval “Almirante Padilla” (Colombia) y Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia).
10. Martínez Agudelo, Ana María (Colombia): Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia) con profundización en Derecho Ambiental. Especialista en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Estudiante de la maestría en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario.
11. Masson Fiallos, Víctor (Ecuador): Capitán de Fragata (EM) de la Armada del Ecuador. Oficial de Superficie de la Armada; Licenciado en Ciencias Navales; Licenciado en Ciencias Políticas; Abogado; Oceanógrafo Físico.
12. Noguera Hidalgo, Ángela Lucía (Colombia): Profesora de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos de la Universidad del Rosario (Colombia). Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario (Colombia).
13. Olasolo Alonso, Héctor (España/Colombia): Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Catedrático de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia).
14. Palma, Óscar (Colombia): Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y exdirector del Observatorio de Drogas y Armas de la Universidad del Rosario (Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science (Reino Unido). MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicester (Reino Unido) como becario Chevening del Gobierno Británico.

15. Ramírez Guerrero, Luis Alonso (Colombia): Director Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON.
16. Restrepo Parra, José Alejandro (Colombia): Oficial de la Armada Nacional de Colombia.
17. Sommer, Christian G. (Argentina): Abogado y Doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Profesor titular e investigador en Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
18. Stepień, Barbara (Polonia): Doctora en Derecho con especialidad en derecho internacional por la Universidad Jaguelónica de Cracovia (Polonia). Es Profesora Asistente en la Universidad Jaguelónica de Cracovia (Polonia) donde dirige un proyecto de investigación en embarcaciones autónomas.
19. Suárez Naranjo, Daniela Andrea (Colombia): Politóloga, Magíster en Ciberdelincuencia. Experta en seguridad y crimen organizado transnacional.
20. Velásquez Medina, Gabriela (Colombia): Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad del Externado (Colombia).
21. Vianna de Azevedo, Christian (Brasil): Agente Especial de la Policía Federal de Brasil. Doctor y Máster en Relaciones Internacionales por la PUC Minas/Brasil. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Integración en la Secretaria de Estado de Justicia y Seguridad Pública de Minas Gerais/Brasil. Investigador Senior en las Naciones Unidas (UNICRI – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) en el área de crimen organizado transnacional y terrorismo.
22. Villalba Torres, Guillermo (Colombia): Subdirector Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON (Colombia). Profesional Ciencias Navales Escuela Naval de Cadetes (Colombia), Especialista Gerencia Talento Humano, Universidad Autónoma del Cari-

be (Colombia), M.Sc. Military Operational Research Universidad de Cranfield (Reino Unido).

Como aliado estratégico del proyecto se ha contado con el apoyo del Centro de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) de la Armada Nacional de Colombia. Este centro con sede en Cartagena reúne a Oficiales y Suboficiales de las Armadas de diferentes países de las Américas, e incluso de algunos países de otras regiones del mundo, para investigar e informar sobre las realidades del narcotráfico marítimo, especialmente en el continente americano. Sus reportes son fuente primaria esencial para cualquier investigación en la materia.

Su anterior comandante, el Capitán de Fragata Luis Ramírez (Colombia), fue un enlace esencial del equipo de investigación para la realización de los estudios de campo y los eventos asociados, tanto en forma de mesas de expertos cerradas, como seminarios abiertos e internacionales con amplia participación del público en países de toda la región.

Desde su establecimiento en el segundo semestre de 2020, se han realizado cuatro salidas de investigación de campo: una inicial exploratoria al CMCON, dos más a Cartagena y sus terminales portuarias, y una a Buenaventura, en la costa pacífica, donde se encuentran las principales terminales portuarias del país. Allí se han realizado observaciones de terreno y entrevistas a miembros de las unidades de la Armada Nacional (incluyendo el Cuerpo de Guardacostas, la Infantería de Marina, y la Fuerza Naval), a oficiales de la Dirección Marítima General (DIMAR) y a oficiales de inteligencia de diferentes agencias. Se han realizado así mismo entrevistas a funcionarios de seguridad y gerencia de los puertos, y observaciones de campo en cuatro terminales portuarias: Sociedad Portuaria de Buenaventura, Puerto de Aguadulce también en Buenaventura (Cotemcar) y Sociedad Portuaria de Cartagena en el Caribe.

Los eventos de discusión han comprendido dos mesas de expertos, una realizada en el Club Naval de Cartagena, el 1 de diciembre de 2021, con participación presencial de varias de las personas con las que hubo contacto en las visitas de campo, y otra realizada en

Bogotá, el 25 de agosto de 2022, reuniendo a quienes participarían como autores de la obra colectiva.

El seminario internacional se realizó en conjunto con la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, en las instalaciones de la Escuela en Cartagena los días 26 y 27 de abril de 2022, pero con transmisión por plataformas online, permitiendo la participación de personas en todo el continente americano. Su grabación se puede seguir en el enlace arriba recogido para el Seminario Internacional 2 del Programa.

Como conferencistas magistrales se contó con la presencia de dos académicos que lideran el debate sobre puertos, crimen y seguridad a nivel global: la profesora Anna Sergi (Universidad de Essex, Reino Unido), y el profesor Jaime Rodrigo de Larrucea (Universidad Politécnica de Cataluña, España). La presente obra colectiva reúne a varias de las voces que han participado en este proceso.

Las conclusiones preliminares, intermedias y finales del Grupo han sido también presentadas en diversos seminarios internacionales, incluyendo: (a) el III (2021), IV (2022) y V (2023) Congresos de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario; y (b) la X Semana Iberoamericana de la Justicia Internacional, celebrada del 2 al 9 de junio de 2023 en La Haya (Países Bajos)¹, en concreto, en el VII Seminario de Pensamiento Ibero-Americano sobre la Justicia Internacional², desarrollado el 8 de junio de 2023 en la Universidad de La Haya para las Ciencias Aplicadas.

Además, las conclusiones finales y recomendaciones del Grupo han sido expuestas en el Seminario Internacional sobre Socialización de Resultados del Proyecto 71861 celebrado el 3 de agosto de 2023 en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹ Para mayor información sobre la X Semana Ibero-Americana de la Justicia internacional, vid.: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/actividades/semana-iberoamericana-de-la-justicia-internacional-y-los-derechos-humanos>.

² Para mayor información sobre el VII Seminario de Pensamiento Ibero-Americano sobre la Justicia internacional, vid.: <https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/actividades/seminario-de-pensamiento-iberoamericano>.

na, y cuya grabación se puede visionar en el enlace arriba recogido del Seminario Internacional 19 del Programa.

Finalmente, las principales recomendaciones alcanzadas por el Grupo en relación con Colombia han sido presentadas a los representantes del Área de Justicia, Seguridad y Defensa de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección General Antinarcóticos de la Policía Nacional en la reunión sostenida el 7 de noviembre de 2023 en la Universidad del Rosario.

3. SOBRE LA PRESENTE OBRA COLECTIVA

El COT, y el narcotráfico como caso particular, es un problema ampliamente estudiado por diferentes disciplinas. Desde la economía y la ciencia política hasta la criminología, la agenda de estudios actual difícilmente deja de lado este fenómeno como uno de los más desafiantes en el siglo XXI. El narcotráfico despierta interés tanto en el ámbito estrictamente académico como en la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, y a pesar de este amplio interés, las discusiones no se han enfocado lo suficiente en algunos aspectos del fenómeno que deberían despertar mayor reflexión. Desde la política pública se mantiene un debate entre el énfasis en la supresión de la producción, la disminución del consumo y los enfoques de salud pública y prevención, buscando superar el enfoque militarizado de la guerra contra las drogas. Grandes eventos multilaterales del orden global como la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, realizada en 2016 y promovida por el gobierno colombiano, enfocadas enteramente en la lucha contra las drogas, han sido escenario de discusiones entre estas posiciones, sin que se presente mayor avance en transformaciones globales de la agenda.

En esta discusión, ha sido típica la posición histórica de los Estados Unidos entendiendo los narcóticos como amenaza nacional y demandando la reducción de la producción. Con este objetivo en mente, ha cooperado con los países productores para lograrlo. Por su lado, las naciones productoras han promovido la adopción de enfoques sobre responsabilidad compartida enfatizando las tareas que

deben ser realizadas por las demás naciones para reducir la demanda y el consumo. De cierta forma, estas discusiones han llevado a un énfasis del éxito o fracaso de las políticas basado en métricas relacionadas con las zonas de cultivo, el aumento o disminución de hectáreas cultivadas, las cantidades de narcóticos producidas, con una presión enorme sobre las comunidades cultivadoras en los países productores.

Sin embargo, desde hace algunos años se ha ampliado la discusión para, por un lado, pensar no en una cadena de producción y tráfico de narcóticos de la forma tradicional, sino en un sistema de actores y redes interconectadas, con nodos que facilitan la interacción entre los agentes dedicados a la producción y el tráfico. Por otro lado, se ha fortalecido la idea de perseguir los nodos o eslabones más poderosos del sistema, en lugar de los débiles cultivadores, situación que ha llevado a un mayor énfasis en las cadenas de tráfico como tal. La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana lanzada por el gobierno de Gustavo Petro en Colombia, en 2023, así lo propone.

En esta misma línea, varias voces, especialmente desde la Armada Nacional, han venido insistiendo en la importancia de enfatizar la lucha contra el narcotráfico en los mares. Los golpes a los eslabones más altos en la cadena de tráfico generan un mayor impacto sobre la cadena de valor. El precio de la cocaína aumenta a medida que avanza en el proceso de producción y tráfico. En las zonas de producción, y al elaborar la pasta base, el precio es mucho más bajo que el clorhidrato de cocaína puesto en puertos de Europa, Estados Unidos o el lejano oriente. Esto quiere decir que, si se decomisa el producto en estos últimos, el impacto a las finanzas de las organizaciones criminales es mayor. La interdicción en los mares, buscando decomisar el producto ya desarrollado y desarticular las redes que realizan dicha actividad ilícita, permitiría fortalecer el golpe a las finanzas de los criminales de mayores ingresos (CMCON, 2017).

Respecto de las reflexiones académicas, especialmente en Colombia y América Latina, el narcotráfico marítimo no ha ocupado el espacio de discusión que sí han logrado los dilemas de producción, conflicto, grupos armados, y capos de los grandes grupos. Este libro es una contribución en esta dirección. No existen muchos volúmenes dedicados específicamente a los problemas de este tipo de narcotráfi-

co, al fenómeno en sí mismo, a las dimensiones sociales, organizaciones, enfoques de comportamiento, los problemas de la corrupción, las normas vigentes, y las contribuciones operativas para la lucha contra el fenómeno. Por ello, este volumen busca ser una contribución para llenar este vacío.

El objetivo central de esta obra es presentar y discutir elementos básicos y esenciales del problema del narcotráfico marítimo, y en especial, aquellos aspectos relacionados con las dinámicas de la ciudad-puerto. Responde interrogantes como ¿cómo funciona el narcotráfico marítimo? ¿cómo lo podemos caracterizar? ¿cuál es su naturaleza? ¿qué instrumentos jurídicos y operativos existen para enfrentarlo? Esto lleva, de manera inevitable, a reflexiones en múltiples dimensiones: (a) las formas en las que se realiza este tipo de tráfico; (b) la revisión de algunos casos de estudio; (c) el análisis de los principales instrumentos jurídicos; y (d) las contribuciones operativas y normativas para construir caminos de solución. En últimas, este volumen busca posicionar el tema en el centro de las discusiones sobre las políticas de drogas.

La investigación inició con un interés amplio sobre las formas del narcotráfico marítimo, estudiando las diferentes modalidades de este tipo de tráfico y los actores involucrados. Ante el variado universo de posibilidades, el proyecto se enfocó más específicamente en aquellas dinámicas de tráfico relacionadas con la ciudad-puerto, lo que delimitó mucho más el objeto de estudio. Esto en razón a que es en estas dinámicas en donde se observa más acentuado el problema de la corrupción.

Se considera ciudad-puerto el espacio socio-geográfico que consiste en una alta interacción entre las comunidades y los actores de las terminales portuarias. Los puertos tienen dos tipos de dimensiones y configuraciones espaciales: una global y otra local. En cada una se entienden de formas diferentes su territorio físico, su territorio social, su sentido económico y su función como punto de acceso. En el nivel global, el puerto es una interfase entre la terminal portuaria y el mar, por lo tanto, con el mundo. Es un espacio de gobernanza internacional y un *hub* o un nodo en el comercio global. En el nivel local, es una puerta de acceso, una interfase entre la ciudad y las terminales portuarias, y un espacio de relaciones entre los actores pú-

blicos y privados (Sergi et al, 2021). Esta segunda dimensión expresa la interacción que existe entre ciudad y puerto.

La actividad portuaria incorpora, por lo general, a los miembros de la comunidad. El tejido social de los puertos se construye directamente con el tejido de las comunidades, haciéndolos inseparables. La economía de la comunidad, en gran medida, depende de la economía del puerto. El desarrollo económico construido por la actividad portuaria tiene un impacto sobre las comunidades. Por lo tanto, lo que afecta a las comunidades termina afectando al puerto y viceversa. Esta interacción hace inseparables las dinámicas de puerto y comunidad.

En el caso del narcotráfico, esta interacción es evidente. Comunidades que sufren de un alto nivel de permeabilidad del crimen organizado, lo que se puede explicar por factores tan diversos que van desde la existencia de culturas del crimen hasta condiciones sistémicas que truncan la posibilidad de encontrar trabajos en sectores lícitos, tienden a generar mayores riesgos para las terminales portuarias. No se puede entender el riesgo de la actividad criminal en puertos sin tener en cuenta las dinámicas socio-económicas de la ciudad en la que se encuentran (Sergi et al, 2021)

Si bien esta obra es uno de los resultados del proyecto de investigación mencionado anteriormente, su objetivo no es presentar solamente resultados definitivos de este proceso. Como se mencionó, a lo largo de esta investigación fueron encontrándose voces que han trabajado disciplinadamente en este asunto desde diferentes sectores: las fuerzas militares, la rama judicial, la academia, las fuerzas policiales, los puertos, las autoridades marítimas, etc. El volumen busca justamente ser un espacio para que dichas voces presenten sus ideas y reflexiones, muchas de ellas basadas en sus propias experiencias y aprendizajes, aunque otras, por sus responsabilidades y compromisos, no logran participar en esta ocasión. Por esta razón, los lectores encontrarán en este libro una variedad en los perfiles de los autores.

Con estos objetivos en mente, este volumen se estructura en cuatro partes principales. La primera de ellas presenta un enfoque teórico y conceptual, y consta de tres capítulos. El primero, escrito por Óscar Palma y Juan Sebastián Hernández, de la Universidad del Ro-

sario, presenta un enfoque para entender las estructuras del crimen organizado a nivel transnacional y en Colombia. Para entender los problemas del narcotráfico marítimo y las modalidades desarrolladas en ciudad-puerto se hace necesario entender las estructuras del COT. ¿Cómo se puede entender el crimen organizado en el mundo actual? ¿De qué manera está estructurado? ¿Quiénes son los principales actores? Estas reflexiones serán la base para entender también las dinámicas del crimen organizado en Colombia, y de los grupos armados y agentes que participan en las actividades de narcotráfico marítimo.

El capítulo 2, presentado por Angela Noguera, Daniel Ávila y Sebastián Beltrán, de la Universidad del Rosario, introduce una reflexión sobre el narcotráfico como sistema social para elaborar una modelación de las dinámicas de ciudad puerto. En este sentido, basándose en la teoría evolutiva, el pensamiento por procesos y la simulación basada en agentes, se pretende entender el sistema de narcotráfico como redes descentralizadas que se auto-organizan y son flexibles, caracterizadas por cambios y adaptaciones constantes. La perspectiva que adopta este volumen va más allá del problema de los grupos o las organizaciones, o incluso de los grandes capos, entendiendo que, a pesar de capturas, bajas o el debilitamiento de algunos actores, el sistema se adapta y continúa funcionando, permitiendo satisfacer el mercado de demanda de narcóticos a nivel global. Este marco de reflexión es la base para la presentación de dicha modelación sobre dinámicas de corrupción asociadas al narcotráfico en ciudades-puerto, de acuerdo con las observaciones realizadas en la investigación de campo.

La primera parte se cierra con el capítulo 3, que presenta una reflexión esencial para entender el problema del narcotráfico marítimo. Esto es, ¿cómo se realiza este tráfico? ¿qué instrumentos se usan para lograrlo? El Capitán de Fragata, Luis Alonso Ramírez, el teniente de Navío, Guillermo Villalba, y Sebastián Beltrán, dan a conocer los diferentes modalidades, técnicas y métodos del narcotráfico marítimo. Si bien describen las modalidades que se presentan en la ciudad-puerto, no se limitan a estas. Una idea completa del problema del narcotráfico marítimo requiere entender todas las formas en las que se desarrolla este tráfico, incluso por fuera del puerto. Estos oficiales de la Armada Nacional de Colombia han realizado un

trabajo de investigación detallado y profundo desde la Dirección del CMCON, proponiendo una taxonomía del fenómeno, con categorías y clasificaciones que bien podrían ser un modelo de base para entender este problema a nivel global. El capítulo ofrece una mirada a esta tipología, explorando elementos esenciales del caso colombiano.

La segunda parte, compuesta por tres capítulos, permite discutir más a fondo los elementos empíricos del fenómeno. Así, el capítulo 4 hace una radiografía, desde las cifras, sobre la actualidad de la producción de la cocaína en Colombia y la llegada del producto a puertos europeos. Víctor Masson, Oficial de la Armada de Ecuador quien estuvo como Investigador en el CMCON, Héctor Olasolo y Óscar Palma, reflexionan sobre la correlación que existe entre el potencial de producción de cocaína y las incautaciones en algunas ciudades-puerto de Europa Occidental, principalmente en Amberes. En este ejercicio, reflexiona sobre las modalidades más utilizadas en el narcotráfico marítimo, siguiendo la categorización propuesta por el CMCON en el capítulo anterior.

Christian Vianna de Acevedo, de la Policía Federal de Brasil, realiza en el capítulo 5 reflexiones sobre los problemas del narcotráfico marítimo en Brasil, discutiendo realidades actuales del fenómeno, desde las organizaciones criminales en ese país dedicadas al narcotráfico, hasta los modos de transporte utilizados para mover narcóticos hacia mercados de alto consumo. Su reflexión sobre semi-sumergibles y la actividad criminal en las ciudades-puerto invita a hacer comparaciones con las dinámicas del tráfico marítimo en Colombia, y motiva reflexiones sobre características del fenómeno a nivel global.

El capítulo 6 pone fin a la segunda parte. En el mismo, Ruth García Llave, de la Universidad de Cádiz (España), y Fabio Héctor Echeverri Andrade, doctorando de las Universidades del Valle (Colombia) y Cádiz (España), invitan a una reflexión sobre el problema del tráfico de narcóticos en las ciudades-puerto, pensando en la gestión del problema desde el concepto de control de riesgos. Explorando el caso específico de las ciudades-puerto españolas, se hace una revisión de normas y estrategias relacionadas con el mapeo del riesgo, el control aduanero, la declaración sumaria, las inspecciones, los indi-

cadores de riesgo, el operador económico autorizado y el Proyecto de Cooperación Portuaria en la Unión Europea.

La tercera parte del libro está más enfocada en elementos jurídicos del problema, reflexionando sobre algunas de las contribuciones desde las normas y las regulaciones. El capítulo 7, escrito por Cristian Sommer, explora los instrumentos jurídicos relacionados con las actuaciones en el mar territorial frente a los diferentes actos del crimen organizado y la corrupción, incluyendo la pesca ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas y el narcotráfico. El capítulo 8, preparado por Leopoldo Godio, hace lo propio, pero desde la regulación de la zona económica exclusiva.

Barbara Stępień explora en el capítulo 9 las contribuciones desde la regulación del estatuto de los puertos. Indaga la definición de ‘puerto’ en sí misma, el problema del crimen organizado en los puertos y los instrumentos internacionales existentes para actuar frente a este problema. Hace una mirada al caso de los puertos mexicanos, debido al cambio de administración desde la jurisdicción civil a la militar, con el objetivo de enfrentar la corrupción que acompaña la actividad portuaria.

La tercera parte concluye con el capítulo 10, a cargo de Daniela Suarez y Ricardo Carriazo, quienes tuvieron una gran experiencia en este tema como funcionarios de la Fiscalía General de la Nación en Colombia hace unos años, y continúan trabajando en estos asuntos desde la consultoría. En el mismo, los autores reflexionan sobre las técnicas especiales de investigación y el uso de agentes encubiertos como instrumentos para investigar y judicializar los actos de narcotráfico marítimo, incluyendo la revisión de los instrumentos jurídicos en Colombia para la lucha contra el narcotráfico.

La cuarta parte analiza las contribuciones específicas de las Armadas a la lucha contra el COT en el mar, y el narcotráfico marítimo en particular. Así, en el capítulo 11, Alejandro Restrepo, Capitán de Corbeta de la Armada Nacional de Colombia, realiza una reflexión sobre la contribución de las Armadas a la seguridad y defensa de los mares, partiendo de los hitos globales que llevaron a diversas formulaciones en el derecho internacional con el fin de promover la lucha contra las amenazas en los espacios marinos. El capítulo aterriza en

acciones específicas para la lucha contra la corrupción asociada al COT, y discute el caso de Nigeria.

Daniela Guzmán, de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, Héctor Olasolo, Sebastián Beltrán y Nicolás López, Coronel de Infantería de Marina (RE) de la Armada de Colombia, realizan, por su parte, en el capítulo 12 una reflexión sobre el impacto del narcotráfico en la cadena de suministros del sector portuario, para analizar las acciones que realizan los puertos enfrentando este fenómeno. Esto como parte de una serie de estrategias de acción más amplias que incluyen a otros actores, como la Armada Nacional de Colombia, que también concentra una serie de estrategias amplias de lucha, por medio de su cuerpo de Guardacostas y liderando la Campaña Naval Orión, un esfuerzo multinacional y multiagencial que bien podría ser un ejemplo para la lucha global contra el narcotráfico.

El volumen se cierra con los capítulos 13 y 14. En el primero se sistematizan las principales conclusiones alcanzadas por los autores a lo largo de cada uno de los capítulos, mientras que en el capítulo 14 se presentan una serie de recomendaciones de política pública que son resultado de las reflexiones realizadas a lo largo del volumen, y otras que surgen de la investigación, lo que incluye observaciones de campo, y discusiones con múltiples actores realizadas en diferentes espacios.

En Bogotá, a 15 de diciembre de 2023

Héctor Olasolo, Óscar Palma & Ángela Lucía Noguera Hidalgo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

Sergi, A., Reid, A., Storti, L., & Easton, M. (2021) *Ports, Crime and Security: Governing and Policing Seaports in a Changing World*. Bristol: University Press.

Resoluciones, informes y otros documentos

CMCON (2017). Interdicción: Eslabón de Mayor Impacto en la Cadena de Valor del Narcotráfico. Vid.: <https://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/sites/default/files/descargas/pdf/REVISTA%20CIMCON%20IV%20EDICI%C3%93N%20INTERDICCION%20ESLABON%20DE%20MAYOR%20IMPACTO%20EN%20LA%20CADENA%20DE%20VALOR%20DEL%20NARCOTRAFICO.pdf>.

1. ENFOQUE TEÓRICO Y ELEMENTOS CONCEPTUALES

Capítulo 1

***La estructura global del crimen
transnacional organizado y su
materialización en Colombia***

ÓSCAR PALMA*
JUAN SEBASTIÁN HERNÁNDEZ SANDOVAL*

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI ha visto la consolidación de una verdadera sociedad global. Nunca en la historia habíamos observado tal nivel de interdependencia e interconexión entre ciudadanos de todo el mundo. Es cierto que mucho de lo que observamos hoy como ‘global’ puede ser una experiencia limitada a ciertas élites o sectores privilegiados en muchas sociedades: la movilidad constante entre regiones, las oportunidades de vivir en diferentes países, y hasta la formación de hiperculturas eclécticas (Han, 2022). Pero es innegable que el avance

* Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science. MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicester. Contacto: oscar.palma@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>

* Internacionalista de la Universidad del Rosario, con maestría en Gestión del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5555-5929?lang=en>.

de las comunicaciones, especialmente el surgimiento del internet y las redes sociales ha recortado considerablemente la distancia entre sociedades. Algunas civilizaciones y culturas serán más cerradas que otras, pero en el sistema internacional actual es mucho más fácil conocer y entender las realidades de sociedades a miles de kilómetros de distancia.

La naturaleza de todas las expresiones de la sociedad, desde la economía hasta la identidad, se explica por esta característica de la estructura globalizada de nuestro mundo, y el crimen organizado no podría ser diferente. En el siglo XXI es posible encontrar estructuras realmente transnacionales del crimen organizado: las interconexiones entre grupos y actores a lo largo y ancho de continentes es cada vez más evidente, mientras algunas organizaciones se han dado el privilegio de desplazar a sus operativos a otros países y regiones. Hoy es posible observar grandes ‘autopistas’, ‘líneas de comunicación’ o ‘tuberías’ a través de las cuales se mueven ilícitamente los bienes de los mercados negros, y estas se extienden por todo el globo, reuniendo a diferentes actores del crimen organizado: mafias italianas, poses jamaíquinas, triadas chinas, carteles mexicanos, grupos colombianos, yakuza japonesa, bandas nigerianas, maras centroamericanas, mafias rusas, serbias, albanesas, entre muchas otras (Castells, 1996).

En el tráfico de narcóticos es posible observar dicha globalidad. Desde los centros de producción, a las rutas de transporte y puntos de tránsito, y hasta los mercados de consumo se evidencia esta mega estructura globalizada del tráfico y el comercio ilícito. Tanto en el tráfico de cocaína, como de los opiáceos y opioides, se encuentran las grandes rutas a centros de consumo que ponen en contacto a diferentes agentes en países de todos los continentes. Un gran volumen de esta actividad se realiza por vía marítima (UNODC, 2022b).

Por esta razón, para entender los asuntos y dilemas del narcotráfico marítimo en la actualidad resulta necesario entender las estructuras globales del crimen organizado transnacional, enfatizando en su globalidad. Es este el objetivo del presente capítulo. Este volumen dedicado a la reflexión de los problemas derivados del narcotráfico marítimo, y especialmente las dinámicas en ciudad-puerto que permiten dicha actividad, requiere de una explicación de contexto que permita entender cómo es el tráfico global de narcóticos y de qué

manera esto enmarca la actividad realizada en América Latina y particularmente en Colombia. Como se mencionó en la introducción, las ciudades-puerto son *hubs* o nodos de la economía global (Sergi, 2021). A través de los puertos, las dinámicas de las ciudades se conectan con las actividades globales, tanto en la legalidad como en la ilegalidad. Resultaría imposible entender los hechos de una economía criminal como la de la cocaína, sin comprender las dinámicas globales que la sostienen, y son los puertos esos nodos de funcionamiento de los intercambios comerciales globales. Este marco de globalidad sirve como contexto para un análisis más específico de las formas del tráfico marítimo y la exploración de los casos de estudio.

Para lograrlo, este capítulo inicia con una discusión sobre los elementos teóricos y conceptuales que se han propuesto en espacios académicos y de investigación sobre la globalidad del crimen organizado (segunda sección), aterrizando posteriormente en las estructuras del narcotráfico transnacional (tercera sección). Seguirá después con una discusión de la naturaleza de estas estructuras en Colombia (cuarta sección), discutiendo en más detalle las características del sistema actual de actores armados desde la perspectiva de sistemas adaptativos que guía el enfoque de este volumen (quinta-séptima secciones). Desde esta perspectiva, discute a los actores, la lógica de las redes de tráfico y las características del narcotráfico marítimo (octava sección).

2. UNA MIRADA A LOS CONCEPTOS

En un mundo globalizado, los procesos económicos y sociales tienden también a ser globales. El crecimiento del comercio internacional es, en sí mismo, evidencia concreta de esta globalización y de la interdependencia económica. El volumen de comercio ha crecido en un 4500% desde 1950 hasta 2022, siendo hoy aproximadamente 45 veces mayor a esos primeros días de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Desde 1995, cuando entró en vigor la Organización Mundial de Comercio (OMC), el comercio y su valor se han incrementado en 4% y 6%, en promedio anual, respectivamente (World Trade Organization, 2023).

Los procesos sociales también demuestran esta globalidad. Fenómenos como la Primavera Árabe solo serían posibles en un mundo altamente interconectado e interdependiente. Una protesta individual de un ciudadano que se prende fuego en las calles de Túnez termina contagiando las movilizaciones en todos los países del Medio Oriente y Norte de África. Algunos de ellos terminan en guerras civiles, otros en caídas de regímenes de muchos años en el poder. En todos, plataformas como YouTube, Twitter o Facebook permitieron conocer las realidades de cada caso de manera inmediata, en vivo, motivando las acciones de los demás en sus ciudades y países, de ahí la famosa frase, ‘la revolución será twitteada’ (Hounshell, 2011).

Si el mundo es globalizado, con actores altamente interconectados, incrementando su interdependencia, es apenas lógico que el crimen organizado también lo sea. No tendría sentido que las estructuras de la economía y el comercio fueran altamente transnacionales para los sectores lícitos de la economía global, pero no para las actividades ilícitas del comercio global. De hecho, así como se ha visto un alto crecimiento del comercio global en las últimas décadas, también ha sido el caso del comercio de lo ilícito (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021).

Varios factores han permitido este crecimiento: la apertura de nuevos mercados, la multiplicación de las cadenas de abastecimiento y las tecnologías, y la explotación de la baja regulación en el mercado financiero y el ciberespacio. Pero, desde los 2000, las nuevas tecnologías, especialmente las de comunicación, han sido el ‘gran acelerador’ de los mercados ilícitos por medio del mejoramiento de las operaciones y las comunicaciones encubiertas, aumentando la adaptabilidad de los criminales frente a las operaciones de las autoridades, y diversificando mercados y grupos (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021).

Esta realidad ha motivado la formulación de varias teorías y conceptos enfocados en esta globalidad del crimen organizado desde los estudios de globalización (Kan, 2016). La globalización desviada (Gilman et al., 2011) analiza cómo el mundo globalizado incluye la cara oscura de lo criminal en la globalidad. Estudia como una serie de necesidades y demandas de algunos sectores de la sociedad global, que van desde los órganos del cuerpo hasta los narcóticos, en el

contexto de la prohibición (en algunos casos por razones éticas y morales), motivan cadenas globales del crimen. No muy distante es la descripción de la economía criminal global (Castells, 2010; Franco, 2019), la criminalidad globalizada en la era de la sociedad digitalizada (Lin, 2022), o el comercio oscuro (Shelley, 2018).

Una de las propuestas de finales de la década de los 90, altamente influyente en los Estudios Estratégicos, fue el concepto de guerra en redes (*netwars*). Esta teoría fue propuesta por el RAND Corporation, un centro de estudios dedicado al campo de la guerra y la estrategia. Sus principales ponentes fueron Arquila & Ronfeldt, con desarrollos posteriores realizados por Lesser (1999), Zanini (1999a, 1999b, con Arquila & Ronfeldt), Zanini & Edwards (2001) y Sullivan & Bunker (2002a, 2002b).

La teoría describe a las redes como el patrón organizacional de los actores no estatales, sean organizaciones criminales o agentes que recurren a la violencia con motivaciones políticas, llámense terroristas, insurgentes o rebeldes, y los instrumentos de operación a los cuales recurren. La idea de organizaciones jerárquicas y rígidas es reemplazada por formas más descentralizadas, y con estructuras más planas, reconociendo además instrumentos como el internet que resultan estratégicos para dichas organizaciones (Arquila & Ronfeldt, 2001). Esto, de cierta forma, se da como parte de las transformaciones organizacionales que se han dado en últimas décadas, y no como algo exclusivo de este tipo de organizaciones.

Las *netwars* se entienden como una forma de conflicto y crimen emergente en niveles societales en la cual los protagonistas usan formas de organización en red, y recurren a estrategias, doctrinas y tecnologías típicas de la era de la información. Estos actores suelen consistir en pequeños grupos dispersos que se comunican, coordinan y conducen sus campañas de forma interconectada, a menudo sin un comando central (Arquila & Ronfeldt, 2001). Es una imagen muy cercana a las redes actuales del crimen en el siglo XXI.

En términos más empíricos, esta globalidad se puede apreciar de tres diferentes maneras: la creciente transnacionalización de las organizaciones en sí mismas, la interacción entre organizaciones criminales de diferentes regiones del mundo, o el surgimiento de redes

transnacionales, sin constituir organizaciones permanentes, para el desarrollo de negocios específicos.

Se ha estudiado ampliamente cómo las mafias y las organizaciones del crimen llegan a establecer sus redes en otros continentes, creando especies de sucursales o filiales (Varese, 2011). Los grupos criminales italianos han sido uno de los grandes ejemplos de este tipo de expansión. La 'Ndrangheta, proveniente de la región de Calabria en el sur italiano, ha desarrollado este tipo de redes transnacionales llegando a distancias remotas, a países como Canadá y Australia (Sergi & Lavorgna, 2016). De cierta forma, se puede pensar en el desarrollo de las mafias estadounidenses como consecuencia de la transnacionalización de las mafias sicilianas, pero esta discusión no es simple ya que varias de ellas se desarrollan posteriormente a la diáspora, sin ser un objetivo inicial de los grupos criminales. Si bien la experiencia de éxito de esta creación de filiales es variada, se tiende más al incremento de la autonomía de dichas redes que al control centralizado desde la matriz, como se podría pensar (Varese, 2011).

Por otro lado, está la creciente interconexión entre diferentes grupos o redes del crimen a lo largo y ancho de continentes. La globalización de la economía, los mercados y la cultura alimentan el desarrollo de cadenas comerciales transnacionales y transregionales, en los ámbitos legal e ilegal (Shelley, 2018). De esta forma es posible identificar grandes líneas de conexión entre actores a través de las cuales se mueve el tráfico de todo tipo de bienes ilegalmente. Se ha hablado de las grandes 'tuberías' del crimen organizado, y se pueden identificar mapas de estas estructuras, que en esencia constituyen una super estructura del crimen organizado global.

Se habla frecuentemente de cómo los grupos intercambian diferentes productos a través de estas líneas. Intercambios de armas por narcóticos, o narcóticos por migrantes, por ejemplo. Es posible apreciar los flujos ilícitos de los productos a lo largo de los continentes. Desde China productos falsificados hacia países occidentales, opioides desde el sur de Asia y el Sudeste Asiático, cocaína desde los países andinos, migrantes y especies desde África, Suramérica y otras regiones del Sur Global, y armas desde EE. UU. y Europa Oriental hacia otras regiones del mundo.

Por otro lado, la globalización criminal también se manifiesta por medio de la configuración de redes para la transacción de negocios específicos sin que configuren necesariamente organizaciones en el sentido tradicional (Bichler et al., 2017). Un gran volumen de los tráficoos ilícitos en la actualidad se realiza, en el nivel micro, por una serie de agentes que son puestos en contacto para una operación específica, sin que necesariamente sean miembros de algún grupo o que conozcan a las demás personas que estarán participando en la acción. La idea de un cartel ultra poderoso que monopoliza la operación desde la producción hasta la venta en el último punto vuelve a quedar en duda (Bichler et al., 2017). En estas operaciones participan personas de diferentes orígenes y nacionalidades, con capitales que nutren las ganancias de una variedad de grupos, familias y personas en diferentes lugares. La diversificación del mercado permite que algunos narcotraficantes, que se encuentran en diferentes lugares del mundo, puedan invertir en el negocio a través de personas (*fixers* o *superfixers*) especializadas en construir redes transnacionales (Palma et al., 2023).

En el narcotráfico marítimo esto se ha evidenciado más fácilmente con las operaciones de interdicción que han llevado a la captura de traficantes y al decomiso de toneladas de narcóticos a lo largo de los años (Bichler et al., 2017). En una sola operación suelen ser capturados nacionales de diferentes países, especialmente de Suramérica y Centroamérica, y se decomisan cargas de diferentes grupos, no de un solo cartel (Palma, 2023). Esto último demuestra la interacción de diferentes agentes (grupos u organizaciones) en la cadena de tráfico.

Por su composición y funcionamiento, estas redes globales presentan características de adaptabilidad, flexibilidad, y cambio constante, típicas de los sistemas adaptativos complejos (Palma, 2023). Como se explora a lo largo de este volumen, y especialmente en el siguiente capítulo, estas redes están en constante cambio y adaptación de acuerdo con las condiciones de los actores que las constituyen y de los contextos en los que operan. No sería apropiado entender a los actores y procesos del crimen organizado como realidades estáticas y fijas en el tiempo, sino que debe apreciarse este cambio constante que motiva alternativas de métodos, actores y rutas del transporte de narcóticos. En los puertos esto se evidencia con la constante innova-

ción de los criminales para lograr introducir las cargas ilícitas en los contenedores o los buques, como respuesta de adaptación a las acciones que las autoridades ya han implementado para frenar el tráfico de sustancias ilícitas¹. Este tipo de dinámicas explica la continuidad del narcotráfico como sistema global a pesar de las acciones de las autoridades (Palma, 2023).

De la mano de estas visiones teóricas y perspectivas sobre el crimen organizado, ha venido creciendo un desarrollo del análisis social de redes como metodología de investigación (Bright & Leiva, 2022; Bright et al., 2012; Morselli, 2009; Bouchard, 2020, McIllwein, 1999). Entender las organizaciones criminales como sistemas sociales ha permitido recurrir a diversas herramientas de simulación y análisis de redes, incluyendo elementos cuantitativos de medición en casos específicos, para comprender el funcionamiento y las dinámicas de las estructuras del crimen organizado. En otras publicaciones que son resultado del proyecto de investigación en el que se enmarca este volumen, se analizan aspectos de este tipo de estructuras criminales y las formas en las que estas metodologías ayudan a la comprensión del fenómeno (Palma, 2023; Palma et al., 2023). En el siguiente capítulo, justamente, se exploran las dinámicas sociales de la ciudad-puerto, por medio de la simulación de sistemas sociales.

3. EL NARCOTRÁFICO GLOBAL

Un análisis de las estructuras de narcotráfico transnacional también permite observar su globalidad, descentralización y desconcentración. La demanda de narcóticos, particularmente de cocaína, en regiones como Europa, Norteamérica, Asia-Pacífico, e incluso Oceanía, se ha convertido en un dinamizador de la producción en países como Colombia, Perú y Bolivia. En 2020, el número de consumidores fue estimado en 21.5 millones de personas, en una tendencia creciente desde 2010 hasta 2019, que solo se detuvo en 2020, como consecuencia de las restricciones de la pandemia. Tanto el consumo

¹ Entrevistas y observaciones realizadas en las visitas a terminales portuarias en Cartagena (noviembre 2021, julio 2022) y Buenaventura (octubre 2021).

general como el problemático han demostrado estas tendencias crecientes en la última década (UNODC, 2022). La cocaína es la droga estimulante de mayor consumo en casi todo el continente americano, y en varios países de Europa Occidental, incluyendo el Reino Unido, Francia, España, Portugal, Italia, Grecia, Dinamarca, Austria, entre otros. También lo es en algunos países africanos y en Australia. Esto sin desconocer algunos mercados de consumo crecientes en países con mayor tradición de producción o de tránsito, como Argentina, Brasil o Colombia (UNODC, 2022).

La demanda de cocaína se satisface con la producción en los países andinos. Para 2020, esta producción fue estimada en 1982 toneladas (al 100% de pureza), lo que implica un incremento del 11% frente al año anterior. Colombia produjo un 61% del total de la cocaína global, a pesar de una disminución del 7% en el cultivo de la hoja de coca en el territorio colombiano. Para el mismo periodo, en Perú aumentó el área cultivada en un 12%, mientras en Bolivia lo hizo en un 15%, un incremento que corresponde a prácticamente la mitad del crecimiento en el periodo 2015-2020 para ese país (UNODC, 2022).

Las rutas del tráfico global explican la interacción de diferentes actores y organizaciones a la que se ha hecho referencia en el texto. Las principales rutas incluyen desde Colombia hacia Centroamérica o México por el Pacífico, y de ahí a Estados Unidos, especialmente a través de semisumergibles, lanchas go-fast o en carga comercial. También desde Suramérica hacia Europa Central y Occidental, por medio de contenedores y buques que llegan a puertos como Rotterdam, Amberes o Algeciras. Incluso también desde Brasil hacia Europa Occidental, bien sea directo por el Atlántico o pasando por África Occidental. También hay rutas de tráfico desde los países andinos hacia el Cono Sur, para mercados como los de Argentina y Chile (UNODC, 2022). Hay, por supuesto, otra serie de rutas menores que buscan una distribución a otros mercados en el mundo.

Los grupos y organizaciones colombianas tienen acuerdos con los carteles mexicanos para la venta de la cocaína que será puesta por estos últimos en el mercado estadounidense. Actores como el Clan del Golfo, las llamadas disidencias de las FARC, el ELN, y un sinnúmero de personas que pertenecen a grupos más pequeños, familias o comerciantes independientes, entregan la pasta base o el clorhidrato

de cocaína a personas asociadas con los carteles mexicanos. Se ha sabido de la presencia de agentes de dichos carteles en territorio colombiano, vigilando la carga y garantizando que los procesos se realicen de acuerdo con lo acordado (Rojas, 2023). Ocurre algo similar con agentes asociados con las organizaciones criminales brasileras, especialmente con la Familia del Norte (Agencia EFE, 2017).

Existe evidencia también de las interacciones directas entre agentes colombianos y grupos europeos como la 'Ndranghetta o miembros de las mafias rusas (Moreno, 2021; den Held, 2022). Pero las cadenas transnacionales de tráfico no se detienen allí. Al interior de Europa es posible ver el movimiento de cocaína por otros actores incluyendo las mafias albanesa, italiana, serbia, turca y otras de Europa Oriental (Vander, 2011); y a nivel urbano, estas cadenas llegan al microtráfico con agentes locales, miembros de pandillas o individuos asociados a estos grupos. Lo propio en los mercados de Estados Unidos, Asia o Australia (Skolnick, J.H. & Correl, T., 1990).

Es por ello posible afirmar que los actores que participan de los flujos del tráfico de narcóticos se estructuran como redes transnacionales que reúnen a organizaciones de diferentes tamaños y capacidades, y que van desde pequeñas células de un número mínimo de personas hasta poderosos grupos armados. Esto incluye agentes que prestan servicios de logística criminal, o individuos de las comunidades que realizan algunas tareas específicas (Sáenz-Rovner, 2014). Todas estas situaciones confirman la existencia de un verdadero sistema global de la criminalidad (Asmann & den Held, 2019; Albanese & Rachel, 2014; Bright & Leiva, 2022). Teniendo en cuenta la importancia del tráfico por medio de contenedores de carga comercial, es apenas lógico que las dinámicas de ciudad-puerto son relevantes para la existencia de dichas redes transnacionales.

Como consecuencia de las condiciones de adaptabilidad y flexibilidad ya explicadas, se han observado transformaciones y variaciones en el sistema de producción y tráfico global de cocaína. Como se señaló, tradicionalmente la producción de cocaína se ha realizado en los países andinos, con un volumen considerablemente mayor en territorio colombiano. Esto ha incluido todas las etapas de la producción, desde el cultivo de la hoja y la elaboración de la pasta base hasta la cristalización para la producción de cocaína (UNODC, 2022). En

años recientes, el proceso se ha descentralizado aún más. Si bien en Colombia se sigue dando el mayor volumen de cultivo, nuevos sembradíos se han encontrado en países como Ecuador y Venezuela (Rivera & Rivera, 2020; Barráez, 2022). La cristalización, que es la etapa más sofisticada en la producción de cocaína, se ha llevado también a países como España, donde se han desmantelado varios laboratorios (Fernández, 2023). La pasta base es llevada desde los países andinos, pero la cristalización termina siendo realizada en países con mercados internos de consumo. Esto ha llevado a un fenómeno como la sobreoferta de cocaína en Colombia y Perú, con una caída interna de los precios (Isacson, 2023).

4. EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

Suele existir una percepción sobre las estructuras del narcotráfico en Colombia como si aún existieran los carteles de los años 1970 y 1980, es decir, organizaciones poderosas, altamente centralizadas, lideradas por notables capos, y con un gran porcentaje del mercado. Las grandes figuras del crimen organizado colombiano, como Carlos Lehder, Pablo Escobar o los hermanos Rodríguez Orejuela, fueron durante décadas los referentes de organizaciones robustas en las cuales se centralizaba el poder, las responsabilidades de operación, las ganancias y las interacciones globales (Palma, 2023). Casi que podría hablarse de monopolios. Pero desde hace ya décadas, las estructuras del narcotráfico son diferentes.

La historia del narcotráfico en Colombia inicia con la llamada ‘bonanza marimbera’ de los años 70. Cultivos de marihuana en la costa caribeña colombiana, especialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta, crearon las bases para el desarrollo de un mercado de venta de marihuana colombiana en Estados Unidos (Puente, 2008). Inicialmente, los productores fueron familias locales, mientras que algunos ciudadanos estadounidenses, pertenecientes a cuerpos de paz, contribuyeron con el transporte del producto hacia el norte. La famosa ‘*Colombian connection*’ hace referencia al puente aéreo que se desarrolló en ese momento para el transporte de la droga. Inicialmente, el transporte se hizo más por vía aérea, en avionetas privadas, que por vía marítima o desde los puertos (Time Magazine, 1979).

Paulatinamente, la cocaína reemplaza a la marihuana como el principal narcótico de producción y de exportación. La producción, inicialmente, no era local, Colombia era un territorio de tránsito hacia el mercado de Estados Unidos (Henderson, 2013). La cocaína era traída desde Perú, aprovechando la referencia que se tenía de los mercados del contrabando de cigarrillos y alcohol (Bowden, 2007).

El éxito del mercado de cocaína en Estados Unidos representó crecientes ganancias para los traficantes colombianos, lográndose el fortalecimiento de los mencionados “capos” y la consolidación de carteles de droga a finales de los 70 (Atehortúa-Cruz & Rojas-Rivera, 2008). Como consecuencia, Colombia pasaría de ser un país de tránsito al principal productor en la región. La intensificación del cultivo va a mejorar las oportunidades de mercado para los narcotraficantes en el país (Henderson, 2013).

Para los años 1980 se consolidan los grandes carteles del narcotráfico (Henderson, 2013). Pablo Escobar se afianza como líder del Cartel de Medellín, y se convierte en el principal arquitecto de la estructura de tráfico hacia Estados Unidos, por vías aérea y marítima, concentrando un alto nivel de riqueza y poder sin precedentes en el mercado. Sus bienes incluían aeronaves, botes e incluso islas que servían de puntos intermedios en la ruta hacia el norte. Un ejemplo típico es la isla Cayo Norman en las Bahamas, propiedad de Carlos Lehder, otro de los capos del Cartel de Medellín, donde se realizaba el reabastecimiento y salida de embarcaciones de tráfico (Cruz & Rivera, 2014).

Por otro lado, se consolida el Cartel de Cali, con los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela, con un mercado propio y en competencia con el Cartel de Medellín. Ambos carteles constituyen alianzas con organizaciones mexicanas, las cuales desarrollan sus propias estructuras para llevar la cocaína hasta el mercado estadounidense (Proceso, 1997).

Como consecuencia de la existencia de estos carteles, se solidifican narrativas públicas, presentadas tanto por medios como por figuras políticas, que generan la imagen de estructuras del narcotráfico como organizaciones centralizadas y jerárquicas, lideradas por capos poderosos, con un rígido control de sus operaciones (Kenney, 2007).

De hecho, el concepto de cartel, en sí mismo, implica una actividad monopolística, rigidamente controlada.

Sin embargo, esta visión no es del todo acertada. El narcotráfico siempre ha tenido estructuras relativamente fragmentadas y descentralizadas. Desde la época de los grandes carteles se han involucrado personas sin una pertenencia formal a las organizaciones en los procesos de tráfico ilícito, especialmente para la realización de tareas específicas (Bichler, Malm & Cooper, 2017). Sin duda, carteles como Medellín y Cali lograron un alto nivel de control de las operaciones, pero esta no ha sido la generalidad del fenómeno. Esto es mucho más evidente en el escenario de actores armados y traficantes que surge tras la desmovilización de las FARC en 2016.

5. EL SISTEMA DE ACTORES CRIMINALES ARMADOS

La desmovilización de las FARC terminó alimentando un sistema de grupos armados compuesto por una amplia gama de actores con diferentes capacidades y objetivos. No es apropiado entenderlo como si estuviera compuesto por estructuras formales, en el sentido clásico, con organizaciones jerárquicas, porque surge de la interacción de individuos con diferentes motivaciones y funciones, sin necesariamente ser miembros de un grupo (Palma, 2023). Estos individuos actúan siguiendo sus propios intereses, evaluando sus propios contextos y considerando sus propias realidades. Algunos de ellos pueden constituir grupos, mientras que otros pueden tener solo algunas conexiones informales, limitadas y temporales. Ninguno de estos agentes monopoliza las economías criminales. Estos agentes compiten y cooperan con otros. Por eso la idea de sistema de redes es mucho más ilustrativa de la realidad que la idea tradicional de las organizaciones jerárquicas (Palma, 2023).

Más allá de organizaciones en estricto sentido, lo que existe es un sistema de redes que comunican a diversos tipos de agentes, que está en constante fluctuación, adaptación y cambio, de acuerdo con las condiciones del contexto. Como se argumenta en otro artículo resultado del proceso de investigación que enmarca este libro (Palma, 2023), la volatilidad del sistema se aprecia con la constante emergen-

cia, división, fusión, o destrucción de grupos, con actores que tienen patrones variantes de cooperación y conflicto.

Este sistema se puede entender más fácilmente al describir los diferentes tipos de agentes que operan en el terreno, quienes combinan de formas variadas el interés de ganancia económica, por medio de las economías criminales, con una agenda ideológica o de gobernanza de territorios (Palma, 2023). La designación que ha hecho el Estado, a través del Ministerio de Defensa, es útil para identificar algunos de ellos:

5.1. Grupos Armados Organizados (GAOs)

Denominación oficial establecida por el Ministerio de Defensa de Colombia en 2015 como la categoría de grupos armados de mayor capacidad. Constituyen una amenaza para la seguridad nacional, están fuertemente armados, tienen un relativo control de territorio y tienen la fuerza para combatir con las Fuerzas Militares. Han asesinado a líderes comunitarios en áreas conflictivas. Recurren a diversas actividades criminales, desde la extorsión hasta el tráfico de drogas transfronterizo, el control de rutas y el establecimiento de conexiones con organizaciones criminales regionales: traficantes mexicanos, brasileños y venezolanos (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

5.2. Grupos Delincuenciales Organizados (GDOs)

Esta también es una categoría definida por el Ministerio de Defensa en la Directiva 015. A diferencia de los GAO, son más débiles en su capacidad de combate: menor capacidad estratégica y menor número de miembros. No constituyen, en sí mismos, una amenaza para la seguridad nacional, pero perturban el orden y la seguridad a nivel local, amenazando las comunidades y la vida de los ciudadanos. También participan en una amplia variedad de actividades delictivas, incluido el tráfico de drogas, en muchos casos asociados a un Grupo Armado Organizado. La Directiva reconoce a estos grupos como organizaciones estructuradas de más de tres personas, que existen durante un período de tiempo sostenido, con el propósito de cometer

uno o más delitos tipificados en la Convención de Palermo (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). Ejemplos de estos grupos incluyen a Los Caqueteños, Los Botalones, Los Rastrojos, Los Costeños, La Cordillera, La Constru, Los Pachenca, La Empresa y Clan Isaza.

5.3. *Narcotraficantes y “los invisibles”*

La era de los capos ultra poderosos con un control cerrado del mercado de la cocaína terminó hace varias décadas. Cuando desapareció el imperio de Pablo Escobar, se fragmentó en secciones mucho más pequeñas, con jefes menos poderosos. Hoy en día, los narcotraficantes realizan sus negocios de manera diferente, ante todo evitando el enfrentamiento con las autoridades y mostrándose menos ostentosos. No tienen ejércitos de matones, no les interesa la guerra, ni entrar en conflictos violentos con algunos otros actores. Puede que no tengan ningún contacto directo con grupos violentos u organizaciones armadas. Solo les interesa invertir su dinero y capitalizar sus ganancias con el negocio. Para el Estado termina siendo más difícil identificarlos, razón por la cual se han ganado el apodo de “los invisibles” (McDermott, 2018). Es posible que nunca hayan estado en un laboratorio de cocaína, encontrando la forma de invertir a través de un ‘*fixer*’, una persona que conoce a otros que producen, invierten y transportan. Estos *fixers* son nodos clave que garantizan la interacción entre actores del sistema. Un *fixer* local podría tener el poder de poner a personas en una región o país en contacto, mientras que un ‘*super-fixer*’ podría conectar a personas de diferentes países o continentes (Farah, 2013, Palma, 2023).

5.4. *Compañías de servicios*

Al igual que en cualquier mercado legal, las organizaciones pueden externalizar sus actividades. En lugar de realizar todas las tareas del crimen y la gobernanza criminal, contratan a grupos armados más pequeños para realizar varias de ellas: homicidio selectivo, extorsión, vigilancia de áreas, control de la población, puntos de control de rutas, aseguramiento del transporte de cocaína, etc. Estas organizaciones tienen menos poder de fuego, menos miembros y repre-

sentan una amenaza para individuos y comunidades específicas. Incluyen pandillas sofisticadas en áreas urbanas, dedicadas, entre otras cosas, al microtráfico. Algunos ejemplos incluyen a Las Chatas, La Sierra, La Unión, Picacho, Los Triana, Robledo, San Pablo, Trianón, Terraza y Caicedo (El Tiempo, 2019).

5.5. Individuos

Muchas personas trabajan en la producción de cocaína, desde el cultivador campesino hasta el raspachín. Aunque no son miembros de algún grupo, sus actividades contribuyen a la existencia del sistema, por lo que es discutible si forman parte. Ocurre, por ejemplo, con personas en lugares clave que venden información a un grupo o brindan vigilancia en una comunidad, son parte de una estructura, pero no necesariamente miembros de un grupo. Una persona que vive en una comunidad donde la actividad criminal es típica, e incluso donde existe una cultura criminal, que quiera sumarse al crimen organizado encontrará fácilmente las vías para hacerlo (Palma, 2023). Algunas pandillas locales están al final de la línea de distribución de drogas en entornos urbanos, en conexión con organizaciones más grandes, por lo que podrían ser una puerta de entrada al sistema de crimen organizado. La decisión de seguir una “carrera” en el crimen puede llevar a las personas a unirse a grupos armados estructurados (Palma, 2023).

Es necesario tener en cuenta que el sistema no depende solamente de los actores aquí descritos. No se puede desconocer que los actos de otros agentes que no están en estas categorías contribuyen a las actividades de narcotráfico. A través de la corrupción, miembros del sector privado y de agencias estatales, por ejemplo, facilitan actividades ilícitas. La corrupción estatal y las alianzas entre las autoridades locales y grupos armados han permitido sus operaciones durante décadas en muchas regiones (RTVC, 2020). En regiones donde los grupos armados son fuertes, algunas autoridades locales como alcaldes, concejales o diputados terminan siendo cooptados por el poder del grupo, trabajando por sus intereses (Garay & Salcedo, 2015).

Tampoco se debe ignorar la existencia de dinámicas típicas de un ‘conflicto cooperativo’ entre fuerzas de seguridad y actores ilegales.

En repetidas ocasiones se han dado casos en los que miembros de las fuerzas de seguridad en Colombia han vendido material de guerra a actores armados. Puede que el objetivo sea puramente la ganancia personal, pero el resultado termina siendo la perpetuación de las actividades ilícitas (Infobae, 2023). En casos más graves, existe la cooptación de miembros de las fuerzas de seguridad que terminan trabajando para el crimen organizado, por ejemplo, por medio de pagos o la obtención de determinados beneficios. En su época, Pablo Escobar logró mantener el apoyo de un buen número de miembros de la Policía Nacional, en una especie de nómina paralela, quienes brindaban toda la información necesaria para evitar su captura o permitir sus actividades ilícitas (Franky, 2011).

Por otro lado, está el problema del lavado de activos. Lograr incorporar las ganancias provenientes del narcotráfico a la economía lícita garantiza las riquezas de las personas que mayores beneficios obtienen de la actividad ilícita. Aquellas voces que proponen cambios en la forma como se concibe la lucha contra el narcotráfico demandan mayor acción en contra de estos grandes capitales, y no solo castigar al pequeño cultivador: la idea de ‘seguir el dinero’ como estrategia para desarticular las redes del tráfico global (Realuyo, 2017). Aparece entonces aquí una responsabilidad del sector privado y el sector financiero como facilitadores de la actividad del narcotráfico. De ahí que las unidades de inteligencia financiera, como el caso de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) en Colombia, sean tan relevantes para esta lucha como las fuerzas de seguridad.

En esta reflexión es importante también tener en cuenta las interacciones que existen entre diferentes economías ilícitas y como ellas permiten la subsistencia de la economía de los narcóticos. Otros mercados, especialmente la minería ilegal, la extorsión, el tráfico de personas, el contrabando y el tráfico de madera y vida silvestre, son fuentes de ingresos para el crimen organizado. A lo largo de 2023, el precio de la pasta base de cocaína en Colombia y Perú se redujo significativamente debido a una sobreoferta del producto, lo que implicó una disminución en el interés de compra de la pasta base. Más allá de debilitarse el crimen organizado, esto motivó el giro de productores hacia otras de aquellas economías ilícitas, particularmente la minería de oro, donde encontró mayor rentabilidad momentánea-

mente. Esta flexibilidad permite la persistencia del sistema de actores criminales (Isacson, 2023).

6. LOS PROTAGONISTAS DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

El mapa global del crimen organizado indica que los nodos en Colombia hacen parte de una superestructura de comercialización de narcóticos a nivel mundial. En esta enorme red existen nodos que se encargan del cultivo en países como Bolivia, Perú y Colombia, los cuales venden la materia prima a otros nodos encargados de la producción de pasta base. En ocasiones, esta transacción se ha realizado por medio de intermediarios. La base de cocaína es comprada por otros nodos que realizan la cristalización, o la producción final de cocaína para el consumo, y de allí a los nodos de transporte quienes llevan el producto, a través de las rutas exploradas anteriormente, hacia los grandes mercados de consumo. En cada uno de estos mercados existen redes que se encargan de la distribución en las calles para la venta final. Este ciclo cierra con el lavado de las ganancias a través del sistema financiero legal (Kenney, 2007; Benítez et al., 2019).

En Colombia, los principales agentes con capacidad de mover cargamentos hacia el exterior son los GAOs. Incluyen al Clan del Golfo/ Los Urabeños, Los Puntilleros, ELN y hasta hace poco Los Pelusos (Palma, 2023). Una subcategoría de este tipo de agente se refiere a los grupos disidentes de las FARC (también conocidos como GAOs residuales), que incluyen al menos veinte grupos diferentes surgidos de la desmovilización de las FARC (Palma, 2023). Estos son remantes del proceso de paz de 2016 que decidieron continuar la guerra.

Los Urabeños, también conocidos como Clan del Golfo y Autodefensas Gaitanistas, ha logrado consolidar un dominio territorial que se expande a varios departamentos colombianos, incluyendo todos los de la Costa Caribe, la región Pacífica, y algunos en el interior, como Meta y Casanare. Se estima que reúne entre 7000 y 8000 personas en armas. En ocasiones ha logrado imponer férreos controles del territorio, logrando paros armados y retando el orden del Estado. A pesar de que la organización tiene una jerarquía con una cabeza

visible, se explica más como una federación de grupos con diversos orígenes, algunos de ellos evolucionando desde la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia en 2004, otros desde antiguos carteles del narcotráfico. Ha logrado dominar varias rutas marítimas saliendo de ambas costas colombianas, y la evidencia demuestra que han servido como transportistas para otros narcotraficantes e inversionistas de menores capacidades (Ávila, Hernández, Noguera & Palma 2023). Los decomisos de cocaína con marcas de diferentes grupos prueban la interacción entre diversos agentes.

Por otra parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es una de las más antiguas organizaciones en armas. Surgió oficialmente en 1964 como movimiento insurgente marxista-leninista, incluyendo elementos de la teología de la liberación e inspirado en la revolución cubana. Fue significativamente debilitada con las estrategias implementadas por medio de la Política de Seguridad Democrática y la subsiguiente Política de Consolidación. Sin embargo, para 2023 se estima que cuenta con 2000 a 3000 combatientes activos, sin incluir sus redes de apoyo. Ha logrado una presencia territorial relevante en algunos departamentos del país, especialmente en Arauca, Norte de Santander y Chocó, con presencia menor en otros como Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño y Vichada. Su participación en el narcotráfico había sido menor hace una década, pero el copamiento de espacios que dejó la desmovilización de las FARC lo llevó a incrementar su participación. Ha tenido luchas con algunas disidencias de las FARC, los Pelusos y los Urabeños en el control de la región de Catatumbo, zona estratégica para el cultivo y para el tráfico hacia Venezuela, tratándose de una región fronteriza. El ELN ha desarrollado una presencia sólida en ese país, reclutando incluso un buen número de ciudadanos venezolanos (Infobae, 2022).

Las disidencias de las FARC son también actores de la estructura del crimen organizado transnacional. No constituyen un grupo único y monolítico. Son más de 20 estructuras que a lo largo del tiempo han logrado crear algunos patrones de alianza, aunque también de confrontación. El llamado Estado Mayor Central (EMC) es una evolución de la unión de varios grupos que se acercaron a los frentes 1 y 7, quienes desde el inicio se rehusaron a participar en las negociaciones del acuerdo de paz de La Habana (Preciado et al., 2023). Los

liderazgos de Gentil Duarte e Iván Mordisco fueron estratégicos en atraer líderes y combatientes de otros frentes (Preciado et al., 2023). Sin embargo, por otro lado, altos comandantes de las antiguas FARC, Iván Márquez y Jesús Santrich, regresaron a la guerra después de haber participado en la desmovilización, y crearon la ‘Segunda Marquetalia’ como reunión de otros frentes y excombatientes (Insight Crime, 2022). Estos dos bloques han estado en conflicto desde hace años, y compiten por zonas de cultivo y rutas del tráfico.

El EMC tiene una presencia fuerte en el suroriente del país, en regiones de cultivo desde dónde salen rutas hacia Brasil, por la región de la Orinoquía (Preciado, A. et al., 2023) Los líderes de la Segunda Marquetalia operan desde Venezuela, pero compiten por el dominio del espacio en regiones con presencia del EMC y otros grupos armados (Insight Crime, 2022).

Los Pelusos surgen como fracción de la desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1989, y durante años controló el mercado de producción en el Catatumbo. Sin embargo, la ofensiva del Estado y la competencia con otros grupos armados debilitó al grupo significativamente, al punto de considerarse su disminución de la categoría de GAO hacia la de GDO (Caracol Radio, 2021). En el caso de los Puntilleros, existe también un significativo debilitamiento. Este grupo, que surgió de la unión de los Libertadores de Vichada y Bloque Meta, y que opera en los llanos orientales, recibió fuertes golpes de la Fuerza Pública colombiana, debilitando su rol en las cadenas transfronterizas de tráfico (El Espectador, 2016).

7. LOS COMPORTAMIENTOS DE LAS REDES DE NARCOTRÁFICO

Tal como Palma et al. (2023) han descrito, una observación de las estructuras de narcotráfico, en especial del tráfico marítimo, permite comprobar su naturaleza y dinámicas de comportamiento como redes y sistemas complejos. Como bien lo describe la literatura, a través de los años, los narcotraficantes han desarrollado un sistema de entramado en red para tener éxito en las operaciones y disminuir

su riesgo (McIllwen, 1999; Bouchard, 2020; Bouchard & Morselli, 2014).

Estas redes están compuestas por individuos quienes no figuran como miembros de una organización específica (Duijn et al., 2014; Bright et al., 2017; Bright & Leiva, 2022). Realizan diferentes tareas en la cadena de tráfico marítimo, e incluyen facilitadores profesionales, abogados, contadores, contratistas independientes y emprendedores criminales (Bright & Leyva, 2022). En una operación de tráfico marítimo, en una lancha *go-fast*, por ejemplo, puede encontrarse un equipo de personas que no se conocen, incluso de diferentes nacionalidades, uno de los cuales será el líder, un piloto, un encargado de seguridad, y algún tripulante más (Bichler et al., 2017).

Las características de estas redes criminales se han estudiado ampliamente en la literatura, especialmente por medio de metodologías enfocadas en sistemas sociales, tal como se mencionó anteriormente. Se analizan tanto características cualitativas (estructura, topología, direcciones de los flujos, funciones, fallos), como mediciones cuantitativas para entender la importancia de los nodos al interior de la red (centralidad, cercanía, intermediación, vectorialidad, etc.) (Borgatti et al., 2018; Morselli, 2008; Bright et al., 2012).

La estructuración de las operaciones en red disminuye el riesgo para las personas de alto perfil (grandes capos o dueños de grandes cargas) que siempre están tratando de ser identificados o capturados por las autoridades estatales. Esto se logra, no solo por el desconocimiento de los miembros de toda la operación, sino por la compartimentación de la información. Esto es, que cada uno conozca solamente la información necesaria para cumplir con su tarea específica dentro de la red. En muchas ocasiones no es siquiera posible saber quién es el gran jefe o el dueño de la carga (Kenney, 2007; Morselli, 2008; Spapens, 2010).

La lógica del sistema, tal como se discutió anteriormente, es una de constante cambio y adaptación. La naturaleza de un sistema caracterizado por la distribución de poder, una alta fragmentación de actores armados, estructuras en red y descentralización, motiva interacciones complejas y volátiles entre agentes. Estas interacciones se manifiestan en procesos de emergencia de nuevos grupos, el frac-

cionamiento de otros, la destrucción de algunas organizaciones y la fusión de agentes existentes (Palma, 2023).

El debilitamiento o desaparición de una organización puede representar el surgimiento de algunas nuevas, el fortalecimiento de otras, o la fragmentación en muchas. Los cabecillas pueden ser dados de baja o capturados, pero las redes se adaptan para continuar existiendo, de acuerdo con las condiciones del contexto. Esto es justamente lo que ha pasado a lo largo de la historia de la lucha contra el narcotráfico en Colombia. En lugar de desaparecer, la producción de cocaína continúa debido a que los actores tienen la posibilidad de reacomodarse a las condiciones del contexto (Palma, 2023).

Debido a la diferencia en las capacidades de los actores del sistema, algunos de ellos requieren de alianzas para subsistir. Algunos grupos cooperan o luchan con otros, pero las relaciones son volátiles y evolucionan con el tiempo. La confrontación ha llevado a la cooperación, al igual que la ruptura de alianzas ha dado lugar a la competencia (Palma, 2021). Grupos como los Urabeños, las disidencias de las FARC o el ELN cooperan en algunas regiones, pero luchan en otras. Pueden establecer pactos de no agresión, pero también pueden involucrarse en guerras territoriales con un alto costo humano (Gonzalez, 2020; Palma, 2021).

Existen abundantes ejemplos de estas dinámicas. El Clan del Golfo o los Urabeños no son más que el resultado del desmonte de las antiguas estructuras paramilitares, las Autodefensas Unidas de Colombia, que lucharon en contra de las guerrillas marxistas-leninistas, y que también participaron de las actividades del narcotráfico durante décadas. Varios de los miembros fundadores de las AUC, Vicente Castaño, Carlos Castaño y Diego Murillo (alias Don Berna) formaron parte de un bloque de actores que enfrentaron a Pablo Escobar, conocido como los Pepes (Perseguidos por Escobar) (Chica, 2018). La muerte de Escobar llevó a que otros actores, incluidas las AUC, se apropiaran de una parte del mercado de cocaína. El desmonte de las AUC, desde 2004 a 2006, tras un hermético proceso de negociación, tampoco representó el final de la participación de cientos de personas en la economía de la cocaína. Muchos de los otrora miembros de los grupos que hacían parte de las AUC terminaron conformando el grupo de los Urabeños, luego de varias mutaciones de las estructuras

remanentes. También se sumaron algunas personas que participaron de las actividades de grupos como el Cartel del Norte del Valle (Insight Crime, 2023).

El máximo líder de los Urabeños hasta hace unos años (fue capturado en 2021) era Dairo Antonio Úsuga, más conocido como Otoniel. De ahí que la organización fuese conocida anteriormente con el apellido de su líder, el Clan Úsuga. Úsuga fue miembro del Ejército de Popular de Liberación (EPL) desde los 16 años. Este fue otro grupo insurgente armado, de corte marxista-leninista que se desmovilizó con los procesos de paz de 1991. Úsuga, sin embargo, continuó en armas por medio de las AUC, sin que la posición ideológica inicial fuese un factor determinante para su militancia. El desmonte de las AUC lo llevó a liderar la organización que en 2023 continuaba siendo la más relevante en el tráfico de narcóticos (Insight Crime, 2023). Tras su captura, fue extraditado a Estados Unidos por los crímenes de narcotráfico.

No es diferente el caso de los demás grupos armados criminales operando en Colombia. Las disidencias de las FARC son resultado de la desmovilización de las FARC en 2016, con muchos de sus miembros motivados por continuar en las actividades del narcotráfico (Palma, 2021). Entre las mismas disidencias es posible encontrar grupos que son la evolución de la desaparición de grupos anteriores, reuniendo a sus combatientes en nuevas entidades (Gonzalez, 2020; Palma 2021). Los Pelusos son consecuencia de disidencias que quedaron de la desmovilización del EPL y que se concentran en las actividades del narcotráfico en el Catatumbo (Pacifista, 2019). Los Puntilleros son la evolución de las alianzas entre el Bloque Meta y los Libertadores del Vichada, que son en sí mismos remanentes de las AUC (Colombia Reports, 2019).

De esta forma se hace evidente como las redes responden a lógicas de adaptación y evolución de acuerdo con las condiciones del contexto. La volatilidad de las relaciones entre actores es una expresión de adaptación y autoorganización, y un ejemplo de las dinámicas de autopertuación del sistema.

Estos ejemplos, y muchos otros que no se incluyen en el texto, demuestran que la destrucción de una organización no significa el

fin de las estructuras del narcotráfico. Muchos de los miembros de estas organizaciones y grupos encontrarán caminos para continuar su actividad, seguramente a través de otras estructuras, de acuerdo con una nueva configuración de agentes. Es así es como la adaptabilidad y la flexibilidad de las redes mantienen vivo el sistema. Las conexiones con organizaciones internacionales siguen existiendo también, así pasen de uno a otro actor. De esta forma, se garantiza la conexión de los nodos en Colombia con esa superestructura global del crimen organizado (Palma, 2023).

8. SOBRE LAS ESTRUCTURAS DEL NARCOTRÁFICO EN EL MAR

Como se desprende de lo analizado hasta ahora, las operaciones del narcotráfico marítimo no son realizadas por un solo agente o grupo que ejerza un monopolio del negocio, o que concentre el poder y determine las acciones de todos los actores en el sistema. Son, más bien, ejecutadas por una gran cantidad de actores, de diferentes capacidades, cada uno guiado por su interés en obtener una ganancia por medio del narcotráfico. Los grupos más grandes como el Clan del Golfo, el Cartel de Sinaloa, el Cartel de Tijuana, el Cartel de Jalisco o Los Zetas dominan varias de las más activas rutas del narcotráfico, y se podría decir que ejercen cierto tipo de monopolio sobre ellas².

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, existen otras organizaciones traficantes más pequeñas, como en el caso de ‘los invisibles’, mencionados anteriormente, conformadas por dos o tres personas (McDermott, 2018). Estas no tienen la capacidad de dominar toda una ruta marítima, pero son agentes autónomos. Para lograr sus objetivos logran establecer acuerdos con las grandes organizaciones que pueden gerenciar el transporte de su mercancía³. De esta forma,

² Entrevistas a varios miembros de Infantería de Marina y Oficiales de Superficie de la Armada Nacional en Buenaventura y Cartagena. Cartagena: abril 2022, noviembre 2021, julio 2021. Buenaventura: octubre 2021.

³ Entrevistas a varios miembros de Infantería de Marina y Oficiales de Superficie de la Armada Nacional en Buenaventura y Cartagena. Cartagena: abril

el sistema de narcotráfico marítimo permite la interacción de estos diferentes agentes que se han descrito a lo largo del texto.

En el estudio de campo realizado en las ciudades-puerto de Cartagena y Buenaventura, fue posible encontrar información para confirmar este tipo de acuerdos entre grupos, como característica del sistema de narcotráfico marítimo. En Colombia, el Clan del Golfo es quien ejerce control sobre varias rutas del narcotráfico en el Caribe. Sin embargo, existen pequeñas organizaciones narcotraficantes menores, que no dominan una ruta. Hacen parte de la red regional del tráfico de cocaína en la medida en que compran su participación en la ruta controlada por la organización mayor (Palma et al., 2023)⁴.

Los grupos pequeños producen sus panelas de cocaína, las empaquetan y las sellan con un distintivo único de cada microempresa, para que, en el lugar de destino, sea reconocida la propiedad de cada organización. En operaciones de incautación realizadas por la Armada Nacional se identifican sellos provenientes de distintas regiones del país: Nariño, Cauca y Antioquia⁵. Con este ejemplo se evidencia la capacidad de pequeñas empresas del narcotráfico en Colombia de enviar cargamentos de cocaína hacia países centroamericanos. Son estos comportamientos, estas interacciones las que determinan la emergencia del sistema de narcotráfico en el continente.

En cuanto a la actividad criminal en puertos, lo que se evidenció en el estudio de campo es que no existe monopolio de una organización sobre puertos específicos, como podría llegar a pensarse. Los puertos de mayor dimensión y capacidad han logrado proteger sus actividades en un nivel significativo, por medio de inversión en sistemas de tecnología y seguridad, incluso avanzando en la tecnificación de los procesos que permiten reducir el número de personas que

2022, noviembre 2021, julio 2021. Buenaventura: octubre 2021.

⁴ Entrevistas a varios miembros de Infantería de Marina y Oficiales de Superficie de la Armada Nacional en Buenaventura y Cartagena. Cartagena: abril 2022, noviembre 2021, julio 2021. Buenaventura: octubre 2021.

⁵ Entrevista realizada a Oficial de Infantería de Marina, grado Coronel. (Nombre reservado por petición del entrevistado). Bogotá, 4 de septiembre de 2019.

circulan físicamente por los espacios del puerto⁶. Existen también toda una serie de medidas del tratamiento del personal enfocados a desmotivar la participación de los empleados en procesos criminales.

La actividad criminal en los puertos es existente, pero no por un control del espacio por parte de grupos criminales, sino a pesar de las medidas de protección de los puertos. Existen diferentes formas en las que se logra contaminar la carga: por medio de camiones de transporte que ingresan a puerto, con buzos que ubican la carga en el exterior del buque bajo el agua, izando la carga para subirla al buque durante su permanencia en el puerto o en movimiento, cambiando los sellos de seguridad de los contenedores tras insertar la carga, entre otras (CMCON, 2021). Es en la cadena de acciones de cada una de estas formas en donde se evidencia la actividad criminal, no porque exista un monopolio del crimen sobre la administración del puerto o la ciudad-puerto⁷.

Sin embargo, sí es necesario destacar la actividad, influencia o dominio que puede tener algún actor criminal sobre la población en algunas zonas de la ciudad-puerto. Como se ha analizado en este volumen, el puerto no existe en un vacío. Es un organismo que interactúa intensamente con la ciudad y la comunidad en donde se ubica. Las dinámicas sociales y económicas de la ciudad afectan al puerto, así como el puerto influye en estas dinámicas de la ciudad. A mayor influencia del crimen sobre las dinámicas sociales en la ciudad, mayor el riesgo de contaminación al interior de los puertos (Sergi & Reid, 2021). En ciudades como Buenaventura, la influencia del crimen organizado en la ciudad es alta. Dos grupos, Los Shottas y los Espartanos, se han disputado el control de la ciudad, barrio a barrio. Pero esto no los convierte en GAO del nivel nacional con la capacidad de controlar regiones enteras y amenazar la seguridad nacional (Pardo, 2023). Más bien, establecen alianzas con algunos de estos grandes grupos para sus actividades relacionadas con el narcotráfico. Si bien esto no le garantiza influencia sobre el puerto en sí mismo, sí

⁶ Entrevistas realizadas en las visitas a terminales portuarias en Cartagena (noviembre 2021, julio 2022) y Buenaventura (octubre 2021).

⁷ Entrevistas realizadas en las visitas a terminales portuarias en Cartagena (noviembre 2021, julio 2022) y Buenaventura (octubre 2021).

podrían generar presiones sobre personas que trabajan en el puerto de acuerdo con sus zonas de control⁸.

9. CONCLUSIONES

El problema del tráfico de cocaína es realmente global. No solo el consumo sostenido en naciones en diferentes continentes sigue motivando una producción que se mantiene en el tiempo, sino que las cadenas globales de tránsito alimentan a una variedad de agentes criminales a lo largo y ancho de la geografía global. La globalidad o transnacionalidad del crimen organizado, discutida ampliamente en la literatura de la Criminología, muy bien indica la lógica que tiene la dinámica actual de las cadenas de narcotráfico. Las fronteras nacionales de los Estados no son barreras para la actuación de los agentes en la ilegalidad, quienes explotan la debilidad de la actuación de los estados, limitada a sus espacios soberanos.

Esta lógica, de entrada, ya indica que el nivel de respuesta y de actuación frente al crimen organizado transnacional tiene que ir más allá del nivel de los estados nacionales. Pero esto se hace aún más evidente al entender la naturaleza de las redes criminales, tanto a nivel global, como a nivel nacional, en Colombia. La constante adaptación, volatilidad, adaptabilidad y cambio que caracterizan a estas redes obligan, muchas veces, a pensar más allá del tipo de modelo organizacional jerárquico y centralizado, para pensar en redes descentradas con un alto nivel de distribución de poder. Estas redes se despliegan a lo largo de diferentes territorios nacionales.

La descentralización de estas redes globales indica que más allá de existir unos grandes jefes del crimen organizado, existen nodos de conexión que permiten unir a agentes en diferentes lugares del mundo, cuyas conexiones permiten el flujo de los narcóticos desde su lugar de producción hasta los mercados de consumo. Es por esta lógica, que el sistema de tráfico termina siendo altamente resiliente, pues si se logran desvincular agentes (captura de individuos, por

⁸ Entrevistas realizadas en las visitas a terminales portuarias Buenaventura y a Oficiales de las FFMM de esta jurisdicción (octubre 2021).

ejemplo) las redes lograrán vincular algunos nuevos que continuarán las tareas que estaban siendo desempeñadas por los anteriores (Palma et al., 2023; Palma, 2023).

Esta globalidad del crimen, como se expresó en este capítulo, se manifiesta no solo por la transnacionalización de grupos específicos, como la 'Ndranghetta llegando a países remotos como Canadá o Australia, sino la configuración en sí misma de redes transnacionales, con individuos de diferentes naciones, para la realización de operaciones específicas de tráfico, y en esto se encuentra evidencia suficiente en el narcotráfico marítimo.

En todo esto, las dinámicas de ciudad-puerto son esenciales. Los puertos son los *hubs* de interacción de la economía global, los nodos a través de los cuales es posible realizar los intercambios globales de mercancías. Esto incluye principalmente los bienes lícitos del comercio global, pero también algunos productos de la economía criminal global, como los narcóticos. En una sociedad globalizada no podría ser diferente. La flexibilidad y adaptabilidad de las redes del narcotráfico depende de la capacidad de innovación que los criminales construyen como reacción frente a las acciones de las autoridades. Esta innovación depende inherentemente de las características de cada ciudad-puerto. Es claro que comunidades y terminales portuarias coexisten en una intensa relación de interdependencia, y, por lo tanto, las características sociales y económicas de las comunidades tienen un impacto sobre los procesos del puerto. Esas características pueden ser un factor que facilita (o dificulta) la adaptación de los criminales: en sociedades más criminalizadas, mayor riesgo para los puertos. La innovación ha llevado a los criminales a explorar nuevas formas de introducir, esconder y llevar la carga en contenedores, buques o por medio de tripulantes, permitiendo la continuidad de la actividad ilícita a nivel global. Es así como la capacidad de adaptación de las redes criminales termina estando relacionada con las características socioeconómicas en ciudad-puerto. No se puede entender la globalidad del crimen organizado transnacional sin tener en cuenta esta interacción en ciudades-puerto.

Si se analiza el caso de Colombia, principal productor de cocaína a nivel global, se puede observar estas dinámicas de adaptabilidad de las redes de tráfico en el sistema de actores armados. Desde el fin de

los grandes carteles en los años 1990, el mercado de la cocaína no ha estado bajo el control de algún actor hegemónico que monopolice la producción y el tráfico (Palma et al., 2023; Palma, 2023). Existen toda una serie de actores de diferentes capacidades e intereses que sostienen el sistema de tráfico. Algunos de ellos, como el Clan del Golfo, logra dominar algunas rutas marítimas, mientras otros dependen de la relación con ellos para lograr el envío de su producto a los mercados de consumo. La captura de líderes de dichos grupos o el debilitamiento de algunas organizaciones no representa para nada la disminución de la oferta de cocaína para los mercados globales. El sistema se adapta para continuar funcionando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Albanese, J. & Reichel, P. (2014). *Transnational Organized Crime: an overview from six continents*. USA: Sage Publications.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (2001). *Networks and Netwars, The Future of Terror, Crime and Militancy*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Arquilla, J., Ronfeldt, D. & Zanini, M. (1999a). "Networks, Netwar and Information Age terrorism". En: Lesser, I et al. *Countering the New Terrorism*. RAND Corporation. Pp. 39-81.
- Arquilla, J., Ronfeldt, D. & Zanini, M. (1999a). "Networks, Netwar and Information Age terrorism". En: Khalilzad, Z., et al. *The Changing Role of Information in Warfare*. RAND Corporation. Pp. 75-105.
- Atehortúa, L., & Rojas, D. (2014). "El narcotráfico en Colombia". *Pioneros y capos. Historia y Espacio*. Vol. 4(31). Pp. 169-207.
- Benítez, G., Chandra, S., Cuadros, T. & Díaz, I. (2019). "Following the price: identifying cocaine trafficking networks in Colombia". *Global Crime*. Vol. 20(2). Pp. 90-114.
- Benson, J. & Decker, S. (2010). "The organizational structure of international drug smuggling". *Journal of Criminal Justice*. Vol. 38(2). Pp. 130-138.
- Bichler, G., Malm, A., & Cooper, T. (2017). "Drug supply networks: A systematic review of the organizational structure of illicit drug trade". *Crime Science*. Vol 6(1).
- Bouchard, M. (2020). "Collaboration and boundaries in organized crime: A network perspective". *Crime and Justice*. Vol. 49. Pp. 425-469.

- Bouchard, M. & Morselli, C. (2014). "Opportunistic structures of organized crime". En: Paoli, L. *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Bright, D., Greenhill, C., Britz, T., Ritter, A., & Morselli, C. (2017). "Criminal network vulnerabilities and adaptations". *Global Crime*. Vol. 18. Pp. 424-441.
- Bright, D., Hughes, C. & Chalmers, J. (2012). "Illuminating dark networks: a social network analysis of Australian drug trafficking syndicate". *Crime, Law and Social Change*. Vol.57 (2). Pp. 151-176.
- Bright, D., Leyva, A. (2022). "Transnational criminal networks". En: Allum, F. & Gilmour, S. *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Londres: Routledge. Pp. 35-50.
- Castells, M. (2010). *End of millennium*. Nueva York: Wiley & Sons. Vol. 3.
- Castells. (2010). *The rise of the network society*. Segunda edición. Nueva York: Wiley & Sons.
- Cruz, A. & Rivera, D. (2014). "El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos". *Historia y espacio*. Vol. 4(31). Pp. 169-207.
- Duijn, P., Kasihrin, V. & Sloot, P. (2014). "The relative ineffectiveness of criminal network disruption". *Scientific Reports*. Vol. (4).
- Farah, D. (2013). "Fixers, Superfixers and Shadow Facilitators: How Networks Connect". En: Miklaucic, M. & Brewer, J. (eds.). *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*. Washington D.C.: National Defense University Press.
- Fernández, J., & Ronquillo, V. (2010). *De los Maras a los Zetas, Los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*. Debolsillo.
- Franco, K. (2019). *Globalization and Crime*. Sage.
- Garay, L. & Salcedo, E. (2015). *Drug trafficking, corruption and states: How illicit networks shaped institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. iUniverse.
- Gilman, N., Goldhammer, J., & Weber, S. (eds.). (2011). *Deviant globalization: Black market economy in the 21st century*. A&C Black.
- Gonzalez, C. (2020). *Los Grupos Posfarc-EP: Un Escenario Complejo*. Bogota: Indepaz.
- Han, C. (2022). *Hyperculture*. Cambridge: Polity.
- Henderson, J. (2013). *Víctima de la Globalización: La Historia de como el Narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Siglo del Hombre Editores.
- Kan, P. (2016). *Drug Trafficking and International Security*. Rowman and Littlefield.

- Kenney, M. (2007). *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*. University Park: Penn State University Press.
- Lesser, I. (1999). *Countering the New Terrorism*. RAND.
- Lin, L. (2022). "Globalization of crime and digitized societies: a recent survey". En: Choudury, A., et al. *Evolution of Digitized Societies Through Advanced Technologies*. Springer. Pp. 153-163.
- Morselli, C. (2008). *Inside criminal networks*. Nueva York: Springer.
- Palma, O. (2021). "The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and Its Aftermath". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Palma, O. (2019). *Commercial Insurgencies in the Networked Era: The Revolutionary Armed Forces of Colombia*. Routledge.
- Palma, O. (2023). "Self-sustainment dynamics in armed groups systems: Understanding the post-Havana Agreement conflict in Colombia". *Politics (Manchester, England)*.
- Palma, O., Noguera, A., Hernández, J., & Ávila, D. (2023). "Redes de narcotráfico marítimo: un análisis desde la complejidad y la simulación de sistemas sociales". *Revista Científica General José María Córdova*. Vol. 21 (43).
- Sáenz, E. (2014). "Los colombianos y las redes del narcotráfico en Nueva York durante los años 70". *Innovar*. Vol. 24 (53). Pp. 223-234.
- Sergi, A. & Lavorgna, A. (2016). *Ndrangheta: The Global Dimension of the most powerful Italian Mafia*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Sergi, A., & Reid, A. (2021). *Ports, crime and security: Governing and policing seaports in a changing world*. Policy Press.
- Shelley, L. (2018). *Dark Commerce: How a New Illicit Economy is Threatening our Future*. Princeton University Press.
- Skolnick, J., & Correl, T. (1990). "The Social Structure of Street Drug Dealing". *American Journal of Police*. Vol. 9(1).
- Spapens, T. (2010). "Macro Networks, Collectives, and Business Processes: An Integrated Approach to Organized Crime". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. Vol. 18(2). Pp. 185-216.
- Sullivan, J. & Bunker, R. (2002a). "Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords". *Small Wars and Insurgencies*. Vol. 13(2). Pp. 40-53.
- Sullivan, J. & Bunker, R. (2002b). "Multilateral Counterinsurgency Networks". *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*. Vol. 11(2-3). Pp. 353-368.

- Vander, T. (2011). "The Many Faces of Organized Crime in Europe, and its Assessment". En: Allum, F. & Gilmour, S (eds.), *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Londres: Routledge. Pp. 79-93.
- Varese, F. (2011). *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*. Princeton: Princeton University Press.
- Zaitch, D. (2002). "Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands". *British Journal of Criminology*. Vol. 44(4). Pp. 629-631.
- Zanini, M. & Edwards, S. (2001). "The Networking of Terror in the Information Age". En: Arquila, J. & Ronfeldt, D. *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*. RAND Corporation. Pp. 29-60.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Agencia EFE. (2017). "Facción que dirigió matanza en cárcel tiene vínculos con FARC, dice Fiscalía de Brasil". *El Herald*. Enero 5. <https://www.elheraldo.co/mundo/faccion-que-dirigio-matanza-en-carcel-tiene-vinculos-con-farc-dice-fiscalia-de-brasil-317000>.
- Asmann, P. & den Held, D. (2019). "Boom de cocaína en Colombia motivaría aumento de decomisos en Europa". *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/boom-cocaina-colombia-decomisos-europa/>.
- Barráez, S. (2022, mayo 5). "El informe que revela la propagación de cultivos de coca en Venezuela, camino a convertirse en país productor de droga". *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/05/05/el-informe-que-revela-la-propagacion-de-cultivos-de-coca-en-venezuela-camino-a-convertirse-en-pais-productor-de-droga/>.
- Bowden, M. (2007). *Killing Pablo: the hunt for the world's greatest outlaw*. Grove/Atlantic, Inc.
- Caracol Radio. (2021). "El declive de 'Los Pelusos' en tres años de la operación 'Esparta'". *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2021/04/10/judicial/1618027130_784766.html.
- Chica, A. (2018). "La historia de Los Pepes, el grupo armado ilegal que ayudó a matar a Pablo Escobar". *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/historia-america/2018/11/04/la-historia-de-los-pepes-el-grupo-armado-ilegal-que-ayudo-a-matar-a-pablo-escobar/>.
- CMCON (2022). *Modalidades del Narcotráfico Marítimo*. <https://www.minjusticia.gov.co/programasco/ODC/Documents/Publicaciones/Oferita/Trafico/Modalidades%20CMCON%202022.pdf>.

- Colombia Reports. (2019). “Los Puntilleros”. *Colombia Reports*. <https://colombiareports.com/amp/puntilleros/>.
- Den Held, D. (2022, noviembre 23). “La conexión de la ‘Ndrangheta con paramilitares en Colombia”. *InsightCrime*.
<https://insightcrime.org/es/sin-categorizar/conexion-ndrangheta-paramilitares-colombia/>.
- El Espectador. (2013). Hugo Aguilar y la historia de la persecución a Pablo Escobar. <https://www.elespectador.com/judicial/hugo-aguilar-y-la-historia-de-la-persecucion-de-pablo-escobar-article-454948/>.
- El Espectador. (2017). “Cayó el segundo cabecilla de los “Puntilleros” en el Meta”. *El Espectador*.
https://www.elespectador.com/judicial/cayo-el-segundo-cabecilla-de-los-puntilleros-en-el-meta-article-632913/#google_vignette.
- El Tiempo. (2019). “La Terraza: una de las bandas criminales más temidas de Medellín”. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/la-terrazza-unas-de-las-mas-temidas-bandas-criminales-de-medellin-345856>.
- Fernández, D. (2023). “El mayor laboratorio de cocaína de Europa estaba en España: ‘cocineros’ 24 horas para producir 200 kilos al día”. *El Mundo*.
- Franky, P. (2011, Junio 3). Plata o plomo. *Plaza Pública*. <https://www.plaza-publica.com.gt/content/plata-o-plomo>.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2021). *The Global Illicit Economy: Trajectories of Transnational Organized Crime*. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/The-Global-Illicit-Economy-GITOC-Low.pdf>.
- Hounshell, B. (2011). “The revolution will be tweeted”. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2011/06/20/the-revolution-will-be-tweeted/>.
- Infobae. (2022). “Grupos armados están reclutando a venezolanos, incluidos indígenas y niños”. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/11/grupos-armados-estan-reclutando-a-venezolanos-incluidos-indigenas-y-ninos/>.
- Infobae (2023). “Militares vendían armas a disidencias de las FARC: esto es lo que ha revelado la investigación de la Fiscalía”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/14/militares-vendian-armas-a-disidencias-de-las-farc-esto-es-lo-que-ha-revelado-la-investigacion-de-la-fiscalia/>.
- Insight Crime. (2019a). “Los Puntilleros”. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/los-puntilleros-2/>.

- Insight Crime. (2019b). “Los Caparrapos”. *Insight Crime*. <https://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/los-caparrapos/>.
- Insight Crime. (2022). “Segunda Marquetalia”. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/segunda-marquetalia/>.
- Insight Crime. (2023). “Los Gaitanistas – Clan del Golfo”. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/urabenos-perfil/>.
- Issacson, A. (2023, Agosto 24). “Crisis y oportunidad: entendiendo el colapso del mercado de coca en Colombia”. *WOLA*. <https://www.wola.org/es/analisis/crisis-oportunidad-entendiendo-colapso-mercado-cocacolombia/#:~:text=A%20lo%20largo%20del%20a%20C3%B1o,baj%20a%20aproximadamente%20US%24375.>
- McDermott, J. (2018). “La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: “Los Invisibles””. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/03/Lanuevageraci%C3%B3n-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>.
- Moreno, D. (2021, marzo 8). “La conexión difusa entre Colombia y Rusia en el narcotráfico”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/la-conexion-difusa-entre-colombia-y-rusia-en-el-narcotrafico-article/>.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. *Directiva Permanente 015 sobre los criterios para caracterizar y confrontar grupos armados organizados (GAO)*.
- Pacifista. (2019). “¿Quiénes son Los Pelusos?”. ¡*Pacifista!* <https://pacifista.tv/notas/quienes-son-los-pelusos/>.
- Pardo, C. (2023). Shottas y Espartanos: así es el entramado criminal y las alianzas entre bandas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/shottas-y-espartanos-alianzas-entre-bandas-criminales-en-buenaventura-dialogos-paz-total/>.
- Preciado, A., Cajiao, A. Tobo, P. & López, N. (2023). El proyecto “Estado Mayor Central”: un intento de unificación disidente. *Fundación Ideas para la Paz*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/el-proyecto-estado-mayor-central-un-intento-de-unificacion-disidente>.
- Proceso (1997). Comprueban en Colombia la “conexión mexicana” con el Cártel de Cali. *Proceso*.

- <https://www.proceso.com.mx/175191/comprueban-en-colombia-la-conexion-mexicana-con-el-cartel-de-cali>.
- Puente, A. (2008). "Bonanza marimbera 1976-1985". *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/bonanza-marimbera-1976-1985/>.
- Realuyo, C. (2017). "Following the Money Trail" to Combat Terrorism, Crime, and Corruption in the Americas. Wilson Center. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/follow_the_money_final.pdf.
- Rivera, F & Rivera, R. (2020, junio 15). "Cultivos de hoja de coca en frontera norte: las 700 has del eslabón ecuatoriano en la economía del narcotráfico". *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/cultivos-hoja-coca-frontera-norte-700-has-del-eslabon-ecuatoriano-la-economia-del>.
- Rojas, J. (2023). "Carteles mexicanos refuerzan presencia y alianzas en Colombia". *Revista Diálogo*.
<https://dialogo-americas.com/es/articulos/carteles-mexicanos-refuerzan-presencia-y-alianzas-en-colombia/>.
- RTVC. (2020, 25 de mayo). "Comisión de la Verdad señala alianzas entre grupos armados, militares y actividades ilícitas en Cauca". *RTVC*. <https://www.radionacional.co/actualidad/comision-de-la-verdad-senala-alianzas-entre-grupos-armados-militares-y-actividades>.
- Time Magazine. (1979). "The Colombian Connection How a billion-dollar network smuggles pot and coke into the U.S". *TIME*. <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,912309-1,00.html>.
- UNODC. (2022). *World Drug Report. Booklet 2: Global Overview Drug Supply and Demand*.
https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf.
- UNODC. (2022b). *World Drug Report. Booklet 4: Drug Market Trends: Cocaine, Amphetamine-Type Stimulants, New Psychoactive Substances*. https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf.
- World Trade Organization. (2023). Evolution of trade under the WTO: handy statistics. *World Trade Organization*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_evolution_e/evolution_trade_wto_e.htm#:~:text=Trade%20Growth&text=As%20of%202022%2C%20world%20trade,at%20an%20average%20of%209%25.

Capítulo 2

Sistemas sociales y simulación basada en agentes: una aproximación para la caracterización de la dinámica de ciudad-puerto y el narcotráfico

ANGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO*
DANIEL ÁVILA ROBAYO*
SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA*

* Profesora Adjunta, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario. Tesis Doctoral con mención meritória. Magister en Administración Empresas. Universidad Externado de Colombia. Ingeniera Industrial. Becaria del programa Liderazgo por Bogotá en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Investigadora doctoral visitante de la Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, grupo de investigación en Teorías de Sistemas de las Organizaciones. Directora de la Especialización en Gobernanza y Desarrollo Territorial de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos de la Universidad del Rosario Coordinadora académica del programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ejecutado por la Universidad del Rosario. Experiencia en investigación y formulación de política pública, gestión organización, innovación social, planes estratégicos, estudios prospectivos, y manejo de sistemas de información para la investigación.

* Ingeniero industrial de la Universidad de los Andes con experiencia profesional en estrategia organizacional y analítica de datos. Actualmente se desempeña como gerente de producto para BairesDev LLC y fue admitido al programa de maestría en ciencia de datos y tecnologías de la información de la Universidad de Tsinghua (China).

* Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593

1. PRELIMINARES

Este capítulo se centra en proporcionar una aproximación que permita comprender las complejas dinámicas organizativas desde una perspectiva de sistemas sociales. Nuestro objetivo es aplicar este enfoque a la dinámica de una ciudad-puerto, a fin de comprender su proceso evolutivo utilizando la simulación basada en agentes. A partir de este reconocimiento, establecemos que una organización es un sistema que no puede ser completamente controlado, ya que sus dinámicas son variables y se adaptan a condiciones cambiantes. Aunque una organización tiene objetivos establecidos, es crucial comprender el proceso de variación de rutinas, reglas y diseños a lo largo del tiempo para poder tomar mejores decisiones.

En este sentido, exploraremos cómo el narcotráfico marítimo se manifiesta como un sistema social complejo y adaptativo en el contexto de una ciudad-puerto, y cómo esta comprensión puede brindarnos una visión más clara de su funcionamiento.

El presente texto ofrece al lector la base teórica y conceptual acerca de la comprensión del comportamiento organizacional desde el marco filosófico del pensamiento por procesos, el marco evolutivo y las perspectivas disponibles para su estudio tomando como referencia la simulación basada en agentes. Muestra las limitaciones de este tipo de estudios, para finalmente dar a conocer la caracterización del comportamiento del narcotráfico mediante la modelación genérica de las dinámicas en puerto y la simulación de algunos escenarios de cara a realizar el análisis de resultados, como, por ejemplo, determinando la corrupción dentro del fenómeno como una característica emergente.

del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Min-Ciencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

2. EL PENSAMIENTO POR PROCESOS, SISTEMAS SOCIALES Y SIMULACIÓN

El pensamiento por procesos entendido como campo filosófico, abre paso a la comprensión de la realidad de un sistema organizacional en términos de cambios y procesos, dejando de lado el asumirse como objeto estático. Esta filosofía destaca la importancia de la temporalidad, la interacción y la complejidad de los individuos para entender la realidad en su totalidad (Rescher, 2008: 1). En el contexto de las organizaciones, esta perspectiva desafía las visiones reduccionistas que solo consideran la individualidad de las unidades, ignorando el contexto social inherente que se gesta de la interacción entre individuos que las conforman (Nayak & Chia, 2011).

Según Rescher (2008: 1), un proceso se refiere a la secuencia estructurada de etapas sucesivas de cambio que exhiben características como la complejidad y la coherencia temporal de los sistemas. Desde esta perspectiva, se comprende que las organizaciones son sistemas sociales complejos en constante cambio, donde la variación y la emergencia desempeñan un papel fundamental (Nayak & Chia, 2011).

El pensamiento por procesos también se relaciona estrechamente con la teoría de la evolución, ya que abarca conceptos como la emergencia, el desarrollo y las formas sofisticadas de la existencia natural. En este sentido, ha integrado elementos de los procesos de comportamientos colectivos en la evolución, situación que permite explicar la innovación y la creatividad a niveles superiores, producto de la interacción de procesos individuales en diferentes niveles de la realidad en una organización (Rescher, 2008: 5-6).

La comprensión de la realidad organizacional desde el enfoque de pensamiento por procesos se relaciona con la capacidad perceptiva y cognitiva del individuo, tal como menciona Stewart (1996: 71-73), porque lo real son las entidades particulares o individuales que resultan de la percepción y las ideas abstractas, donde la universalidad como condiciones generales, no es la única característica relevante.

En consecuencia, el conocimiento producto del comportamiento organizacional, se basa en la percepción y la memoria de las entidades individuales, y el pensamiento por procesos permite comprender

la generación de conocimiento a lo largo del tiempo, valorando la diversidad y la variación (Stewart, 1996: 71-73).

A diferencia del enfoque reduccionista y clásico de la comprensión organizacional, que deja de lado el contexto social inherente a estos sistemas (Noguera & Castro, 2022), el pensamiento por procesos permite establecer que las organizaciones son sistemas sociales en constante variación, donde la contingencia, la emergencia y la creatividad son atributos que definen su comportamiento (Nayak & Chia, 2011).

Al considerar que la realidad organizacional es el resultado de procesos variables, el pensamiento por procesos invita a observar el tiempo como elemento que establece relaciones entre el pasado, el presente y el futuro. Pensar por procesos implica comprender a las organizaciones como sistemas sociales en constante evolución, y que desafían los estados de equilibrio (Nayak & Chia, 2011).

Teniendo en cuenta lo descrito, en el contexto del narcotráfico marítimo y la dinámica de una ciudad-puerto, el pensamiento por procesos ofrece la posibilidad de una comprensión más profunda acerca de cómo la realidad y el comportamiento de las organizaciones involucradas se desarrollan y evolucionan. Al analizar en este tipo de sistemas las interacciones la variación y la emergencia de este tipo de sistemas en el contexto de actividades ilícitas, se podría lograr una visión más clara de los comportamientos y patrones que surgen dadas las características de sistema complejo (Nayak & Chia, 2011).

Así, el pensamiento por procesos ofrece una perspectiva valiosa para comprender a las organizaciones como sistemas sociales en constante cambio. Bajo esta lógica para el estudio del narcotráfico marítimo y las realidades de ciudades-puerto, el pensamiento por procesos ofrece el proporcionar una comprensión más completa de las dinámicas organizacionales permitiendo identificar las tendencias de comportamiento y la emergencia de patrones bajo entornos de constante variación (Rescher, 2008; Nayak & Chia, 2011).

Entonces, las organizaciones como sistemas sociales son producto de un proceso evolutivo de conocimiento, donde los individuos evalúan y articulan la información en situaciones particulares que se alinean con los patrones tradicionales (Reyes & Zarama, 1998).

Bajo este orden, las perspectivas para estudiar a las organizaciones en términos de interacciones y comportamientos, se encuentra la simulación basada en agentes, marco que proporciona lógicas y herramientas para estudiar sistemas sociales en estado de no equilibrio utilizando modelos computacionales (Epstein, 1999).

Su relevancia para el estudio del comportamiento organizacional radica en establecer que el proceso evolutivo se puede entender como el constante procesamiento de información que ocurre dentro de sistemas humanos y que se traduce en la creación de rutinas organizativas producto de la variación, selección y retención de reglas, generadas y materializadas por los individuos. Reglas entendidas como esquemas que resuelven problemas y se convierten en los mecanismos a través de los cuales se desarrollan las distintas actividades de la organización, situación que implica un proceso evolutivo del conocimiento (Reyes & Zarama, 1998).

De acuerdo con Siebers, Macal, Garnett, Buxton & Pidd (2010), la simulación basada en agentes implica modelar la interacción autónoma y permanente de agentes individuales o entidades en un entorno. Los agentes representan actores sociales diversos, adaptativos y en constante aprendizaje, que interactúan teniendo en cuenta los parámetros y comportamientos presentes dentro de los ambientes en que se desenvuelven (Gilbert, 2008). Este enfoque no convencional de simulación permite manejar y caracterizar la heterogeneidad organizacional, identificando estructuras, emergencias y cambios desarrollados a lo largo del tiempo (North & Macal, 2007).

En esta perspectiva, Siebers et al. (2010) señalan que la simulación basada en agentes requiere definir una situación o población sobre la cual se determinarán las condiciones iniciales para el diseño de la simulación. Los sistemas de agentes heterogéneos interactúan en este entorno, siguiendo reglas y generando propiedades macroscópicas, es decir observables como patrones del sistema a través de un proceso ascendente de regularidades. Estas propiedades macroscópicas surgen de la interacción entre los individuos y se producen en el tiempo (Siebers et al., 2010).

Desde este punto de vista, las simulaciones representan comportamientos establecidos, donde la interacción constante de los agentes

que las crean, llevan y materializan se relaciona con los niveles de conocimiento de los individuos (Campbell, 1987). El propósito de representar sistemas sociales, tales como las organizaciones, a través de simulaciones es poder trabajar con la caracterización de los mecanismos en situaciones particulares, donde se consideran la autonomía, la heterogeneidad, la incertidumbre creciente, las interdependencias y la variación constante de los individuos que conforman el sistema (Noguera, 2016).

Para llevar a cabo estas representaciones, se deben tener en cuenta los elementos establecidos por Helbing (2012): (a) la determinación de las propiedades del sistema (organización) a ser reproducidas; (b) la explicación del propósito de la simulación; (c) la identificación de los agentes (individuos) a considerar; (d) la especificación de los comportamientos del sistema que se desean ilustrar; y (e) la configuración de los parámetros de la simulación para comprender los mecanismos que se quieren caracterizar. Además, se debe ofrecer la explicación de los resultados obtenidos en la simulación, incluyendo los beneficios y limitaciones (Helbing, 2012).

Por todo lo anterior, al abordar la simulación basada en agentes en el contexto de la dinámica de puertos, resulta relevante considerar no solo la prestación de servicios de transporte de carga dentro y fuera de una ciudad-puerto, sino también de la dinámica social que promueve la emergencia de fenómenos como la corrupción, que, a su vez, repercute en el narcotráfico marítimo. La simulación proporciona un escenario para el diseño y la construcción de espacios de experimentación, donde se exploran las actividades realizadas por las organizaciones criminales que utilizan terminales portuarias y estrategias de reclutamiento para llevar a cabo las actividades relacionadas con el narcotráfico. Este enfoque ofrece a investigadores y responsables de la gestión una perspectiva diferente para comprender los mecanismos de toma de decisiones en este contexto.

3. LAS LIMITACIONES DE LA SIMULACIÓN BASADA EN AGENTES

Si bien la simulación basada en agentes resulta útil para estudiar la emergencia de fenómenos producto de la acción no coordinada y simultánea de agentes individuales, este marco de representación cuenta con algunas limitaciones que son importantes tener en cuenta al momento de diseñar una modelación enfocada a la toma de decisiones organizacionales. Así, el propósito de este apartado será dar a conocer algunas de ellas.

3.1. Simplificación de la realidad

Las simulaciones desde la perspectiva basada en agentes tienen que ver con la simplificación de determinada realidad. Luego, para poder simular de manera adecuada, resulta necesaria la delimitación del sistema a modelar en términos de reducir la complejidad y abstraer detalles de la realidad (Noguera, 2016). Esta situación podría conllevar la pérdida de precisión en el ejercicio y limitar la capacidad de capturar todos los aspectos relevantes del sistema. No obstante, esta limitación, si los elementos extraídos para realizar la modelación son los más relevantes, en términos de las características que dan cuenta de su comportamiento, el proceso simulación resulta lo suficientemente útil para lograr estudios que permitan experimentar y mejorar los procesos de toma de decisiones (Marks, 2012).

3.2. Datos y parámetros limitados

Las simulaciones basadas en agentes requieren datos y parámetros precisos relacionados con la realidad del sistema a modelar, con el propósito de calibrar y realizar ejercicios de validación. Sin embargo, en muchos casos puede ser difícil la obtención de la información, situación que podría afectar la validez (Cioffi, 2014). Esto no quiere decir que el ejercicio deje de ser útil, pero si resulta importante tenerlo en cuenta al momento de análisis e interpretación de resultados.

3.3. Incertidumbre y variabilidad

Los sistemas (por ejemplo, las organizaciones en su realidad) están sujetos a variabilidad y comportamientos inciertos. La simulación basada en agentes puede presentar dificultades para capturar y modelar adecuadamente estas variaciones y, en consecuencia, se hace necesario establecer la delimitación de los resultados, que en estos casos no podrían reflejar de manera completa el comportamiento de una realidad (Grimm, Berger, De Angelis, Polhill, Giske y Railsback, 2010). De aquí la importancia de realizar una adecuada delimitación del sistema a estudiar.

3.4. Complejidad computacional

Dependiendo de la escala y complejidad del sistema modelado, las simulaciones basadas en agentes pueden requerir una importante capacidad de recursos computacionales y tiempo de ejecución. El tamaño de la simulación y la cantidad de agentes involucrados en la modelación, pueden afectar significativamente la eficiencia y la velocidad del ejercicio de simulación (Marks, 2012).

3.5. Validación y verificación

Validar una modelación y la simulación puede ser un desafío. Debido a la complejidad y la naturaleza estocástica de la simulación, es decir, la presencia en la modelación de situaciones que cambian a lo largo del tiempo y que serán susceptibles de análisis, es difícil determinar si los resultados son consistentes con el comportamiento real del sistema (Grimm et al., 2010). Esto puede plantear interrogantes sobre los resultados obtenidos. En este orden, es importante resaltar que este tipo de ejercicios se convierten en espacios para la caracterización de situaciones en donde su naturaleza de experimentación cumple un papel clave para probar, entre otras cosas, comportamientos que se tienen como hipótesis (Grimm et al., 2010).

3.6. Sesgos y supuestos implícitos

La modelación de un sistema determinado y la simulación del mismo desde la perspectiva basada en agentes dependen de la formulación de reglas y supuestos, los cuales se pueden convertir en supuestos de investigación que limiten la representación de algunas características del sistema. La elección de reglas que configuran la modelación puede influir en los resultados y, en consecuencia, se requiere de un ejercicio de revisión constante para lograr los resultados esperados (Grimm et al., 2010).

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que, a pesar de las limitaciones mencionadas, la simulación basada en agentes constituye una herramienta que permite dentro de la investigación de sistemas sociales, realizar la modelación (representación) de comportamientos que se configuran dentro de sistemas con complejidad e incertidumbre creciente, que presentan de manera constante variación y heterogeneidad como características naturales.

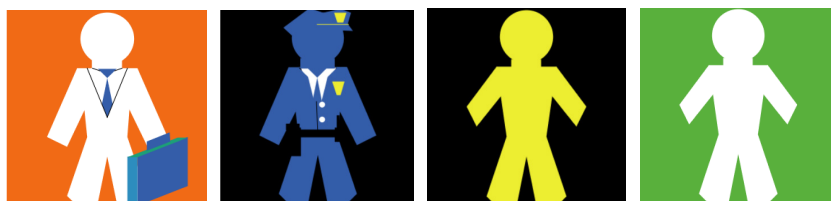
4. MODELACIÓN Y SIMULACIÓN EN EL ENTORNO CIUDAD-PUERTO

Dado el propósito del presente apartado, relacionado con dar a conocer cómo se puede llevar el marco conceptual del comportamiento de sistemas sociales, aproximándose a la caracterización de la dinámica de la ciudad-puerto y el narcotráfico, a continuación, se darán a conocer generalidades por tener en cuenta en la modelación y simulación. Para ello, se ha tomado como referencia el trabajo de campo realizado con visitas a las ciudades-puerto de Colombia como es el caso de Cartagena y Buenaventura, ubicadas en la costa Atlántica y Pacífica del territorio. Cabe destacar que, estas visitas hacen parte de un proyecto de investigación asociado al análisis del fenómeno de la corrupción relativo a los puertos y su efecto en el narcotráfico marítimo. Además, es importante subrayar el estudio de factores de tipo social y geográfico que influyen en este fenómeno, los cuales han servido como insumo para el desarrollo de la modelación y simulación.

En este caso y para entender cómo emerge la dinámica de corrupción dentro de un entorno complejo, resulta importante la dinámica comercial del puerto porque esta actividad trae consigo situaciones de interacción humana asociadas a su operación, las cuales no solo se limitan al puerto. Así, los actores que intervienen en el proceso incluyen, entre otros, a los trabajadores de puerto, los conductores de camiones contenedores, los ciudadanos, las entidades aduaneras, la policía antinarcóticos, las empresas de seguridad privada y la Armada Nacional.

De cara a la modelación y simulación, para efectos de simplificación de la caracterización, los actores de interés se representaron por medio de cuatro grupos de agentes: trabajadores de puerto, fuerza pública, agentes criminalizados y ciudadanos. Cada uno de estos tiene asignado dentro del espacio de modelación, un lugar inicial en la ciudad-puerto que se entiende como residencia. Se asume que todos los agentes permanecen por lo menos ocho horas dentro sus entornos de residencia, ocho adicionales en su entorno de trabajo y otras ocho en lugares aleatorios que representan el resto de sus actividades en el contexto de la ciudad-puerto. A continuación, se explican cada uno de los agentes y sus particularidades.

Figura 1. Agentes del modelo de izquierda a derecha: Trabajadores de puerto, fuerza pública, agentes criminalizados y ciudadanos



Fuente: Elaboración propia.

4.1. Trabajadores de Puerto

Este tipo de agentes se representan con personas blancas y maleén. Tienen asignados turnos de ocho horas de trabajo en puerto. Para efectos de la simulación, se supone que estos agentes tienen

asignados tres turnos por día para mantener una operación continua del puerto. El número de trabajadores requeridos se define según el nivel de automatización del puerto. El estudio de campo evidenció que los puertos con un mayor nivel de automatización requieren un menor número de trabajadores, esta situación se refleja en la simulación.

4.2. Fuerza Pública

Estos agentes se representan por la figura de personas uniformadas de azul y hacen referencia a cualquier tipo de entidad (policía, armada, antinarcóticos o seguridad privada). Tienen como función garantizar la seguridad del puerto y evitar desde el punto de vista sistémico, la prevalencia del fenómeno de narcotráfico. Dentro de la modelación, la cantidad de agentes de este tipo se determina como un porcentaje de la población total de la ciudad-puerto, con el fin de simular distintos escenarios, así como estrategias de refuerzo dada la presencia institucional.

4.3. Agentes criminalizados

Hacen referencia a los individuos que tienen como objetivo establecer una red ilícita sólida y próspera que garantice el cumplimiento de los objetivos de la(s) organización(es) al margen de la ley. En la interfaz de la modelación se representa por agentes de color amarillo. Similar al caso de la fuerza pública, el número inicial de agentes pertenecientes a organizaciones criminales se determina como un porcentaje de la población total de la ciudad-puerto.

4.4. Ciudadanos

Representados por personas de color blanco, se mueven en la interfaz por el ambiente de la ciudad-puerto e interactúan con otros agentes en su entorno próximo a medida que avanza la simulación.

5. LA CORRUPCIÓN EN LA SIMULACIÓN

Para el caso que se trabaja en la ciudad-puerto, la corrupción hace referencia a toda actividad de cooperación, por cualquier tipo de agente, con las organizaciones ilegales a través de los agentes criminalizados. Dentro de la modelación, todos los agentes son susceptibles de corrupción y, al convertirse en cooperantes estos se representan con color amarillo, convirtiéndose así en parte de la estructura criminal. Ejemplo: un agente de fuerza pública que coopere con las organizaciones ilegales se verá con uniforme en la interfaz, pero en color amarillo. Lo mismo sucederá con los otros tipos de agentes.

En el momento en el cual un agente accede a cooperar con los agentes criminalizados, el agente que se criminaliza queda ligado a través de un identificador único de la organización criminal que lo reclutó. En el caso que dicho agente proceda a traer nuevas personas a la estructura, entonces, los nuevos agentes tendrán el mismo identificador para la organización criminal inicial.

La susceptibilidad a la corrupción dentro de la modelación está dada por medio de una distribución de probabilidad uniforme entre 1 y 100. Dicha distribución se utiliza para generar un número aleatorio correspondiente a cada agente en cada momento temporal, situación que representa la probabilidad de cooperación. Lo anterior implica que un agente podría ser más susceptible a ceder ante un evento de corrupción en un momento específico del tiempo que respecto a otro.

Dentro de la simulación la probabilidad de cooperación no determina por sí sola el hecho que un agente coopere o no lo haga en una organización criminal. Para que el agente coopere se requiere de un intento directo de persuasión por parte de un agente criminalizado, quien a su vez debe estar dentro de su vecindario geográfico y escoger a ese agente en específico para intentar persuadirlo. En cada momento del tiempo, los agentes criminalizados solo podrán persuadir a una persona en su entorno geográfico próximo.

En el instante en que un agente es persuadido por el agente criminalizado, se compara la probabilidad de cooperación calculada para el agente en el momento en el cual es persuadido, con respecto al

parámetro que representa el umbral de cooperación, ya sea del conjunto de la sociedad o de la fuerza pública y trabajadores. En el caso que la probabilidad calculada sea menor al umbral, el agente persuadido pasará a cooperar, cambiando de color a amarillo hasta que sea capturado. A partir de ese momento, el nuevo agente (amarillo) empezará a persuadir a más personas.

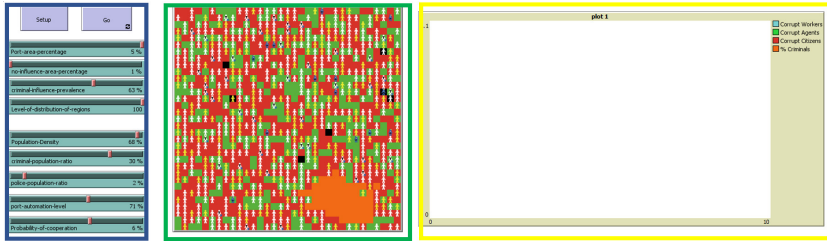
Por su parte, los agentes de tipo fuerza pública, al igual que los ciudadanos se moverán por el espacio de la ciudad y en cada instante de tiempo buscarán en su entorno geográfico inmediato (los 8 recuadros alrededor) a agentes de tipo amarillo (corruptos). Al igual que los agentes criminalizados, solo podrán escoger uno en caso de que existan varios agentes amarillos en el entorno. Después de ser interceptados, dichos agentes desaparecerán de la interfaz como si fueran aprehensiones, sin que generen ningún otro efecto adicional en la simulación. Con el propósito de mantener la densidad de población de la ciudad-puerto, cuando un agente se captura, es reemplazado con un nuevo agente no criminalizado.

Por último, es importante resaltar que en el proceso de modelación se incluyó el parámetro que simula la efectividad de la fuerza pública para dismantelar una red criminal, denominada efectividad de la justicia. Lo anterior implica que, a la hora de capturar un agente de tipo amarillo (criminalizado), automáticamente parte de la estructura criminal asociada a dicho agente también es capturada.

6. DESCRIPCIÓN DE LA INTERFAZ GRÁFICA

La interfaz gráfica de la modelación se compone de tres partes (ver figura 2): (a) la parte gráfica (resaltada en verde); (b) los botones de la ejecución de los procedimientos de programación y los parámetros de simulación (resaltados en color azul); y (c) la visualización de los monitores que reportan las salidas del modelo (resaltados en amarillo).

Figura 2. Interfaz gráfica del modelo de simulación



6.1. Interfaz gráfica

La interfaz cuenta con diferentes tipos de parches (cuadrantes) de colores: rojo, verde, negro y naranja. Los parches rojos representan zonas de influencia de organizaciones criminales y dentro de la modelación son preferidas por los agentes que cooperan para dichas organizaciones. Los verdes representan zonas de influencia donde las autoridades son más fuertes, espacios que los agentes de organizaciones criminales suelen preferir menos. Los parches negros representan zonas de influencia neutra, lugares donde ni criminales y autoridades tienen un dominio predominante. Finalmente, los parches de color naranja representan la superficie del puerto dentro de la ciudad.

Cabe destacar que, durante la simulación, la interfaz cambia más de una vez en cada instante de tiempo, esto con el propósito de representar la dinámica de la ciudad-puerto y las interacciones de los agentes en el tiempo. La interfaz cuenta con dos botones: *Setup* y *Go*. El primero se encarga del escenario definido con base en los parámetros adoptados por el usuario que interactúa con el simulador. El segundo, corre el modelo de manera recurrente, y se encarga de ejecutar una serie de reglas en cada momento del tiempo, las cuales representan la interacción social entre los agentes.

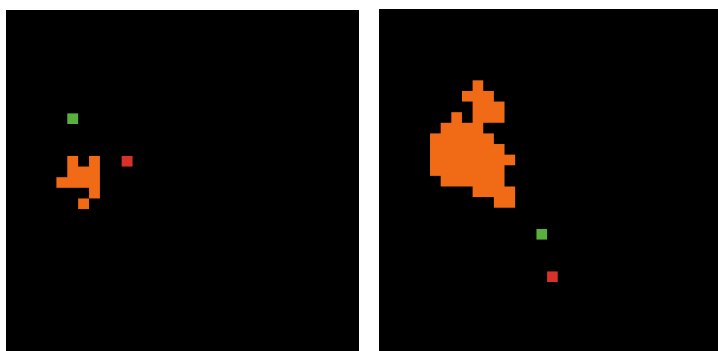
6.2. Parámetros del modelo

La modelación contempla 11 parámetros que pueden ser personalizados por el usuario para definir el escenario inicial por simular, se explican a continuación.

6.2.1. Porcentaje del área del puerto (*port-area-percentage*)

Define el tamaño del puerto con respecto a la ciudad, tomando valores entre 1% y 5%. Es importante tener en cuenta que la ciudad es representada en el modelo por el espacio total de la interfaz.

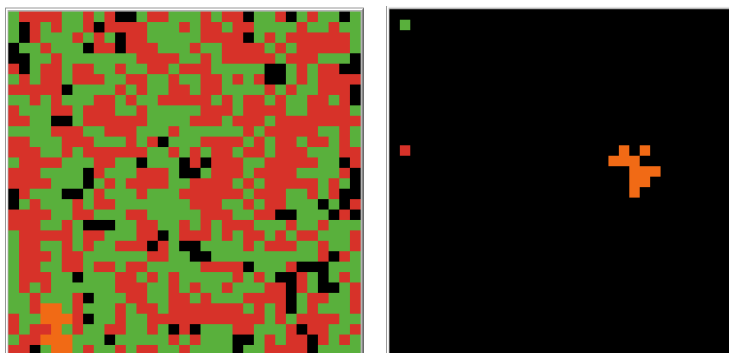
Figura 3. Parámetro de área del puerto en 1% (izq) y 5% (der)



6.2.2. Porcentaje del territorio de exposición media (*medium-exposure-territory-percentage*)

Determina el porcentaje del área de la interfaz (excluyendo el puerto) que permanecerá negro (exposición media a eventos de corrupción). Toma valores entre 1% y 99%. El porcentaje restante de área se pintará de rojo y verde según lo definido en el parámetro relativo al porcentaje de territorio con exposición alta (*high-exposure-territory-percentage*).

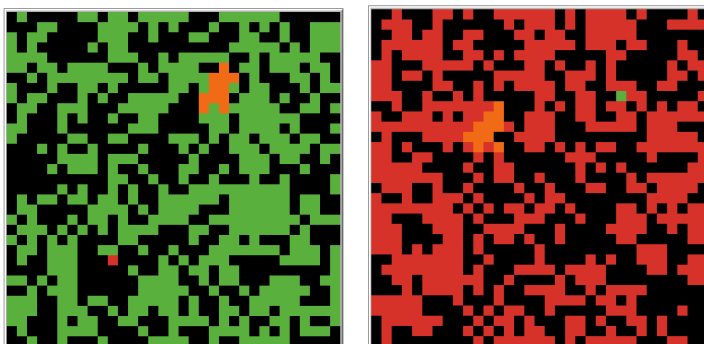
Figura 4. Parámetro de influencia a corrupción media en 1% (izq) y 99% (der)



6.2.3. Porcentaje del territorio de exposición alta (*high-exposure-territory-percentage*)

Determina el porcentaje del área de la interfaz restante (tomando en cuenta el parámetro porcentaje del territorio de exposición media (*medium-exposure-territory-percentage*)), que se pintará de rojo (exposición alta a eventos de corrupción) y de verde (exposición baja a eventos de corrupción). Toma valores entre 0% y 100%.

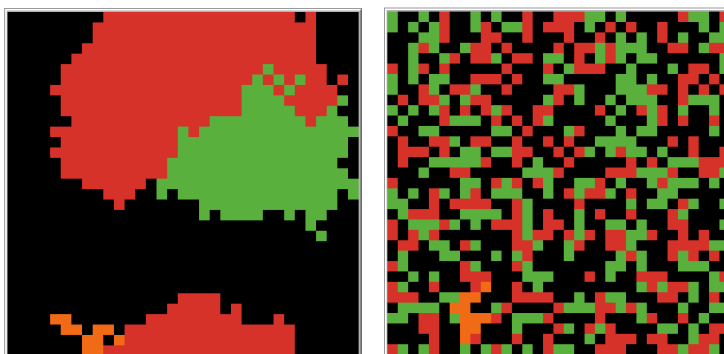
Figura 5. Parámetro de influencia a la corrupción con nivel 0% (izq) y 100% (der)



6.2.4. Segregación de las zonas de influencia (*segregation-of-influence-regions*)

En el caso de este factor, cuando el parámetro es de valor bajo, se presentará una mayor concentración de las zonas rojas, por un lado, y verdes por otro, razón por la cual habrá mayor segregación. De modo contrario, cuando el parámetro sea más alto, las regiones se encontrarán menos concentradas, mezcladas, representando así un escenario de menor segregación. Toma valores entre 1 y 100.

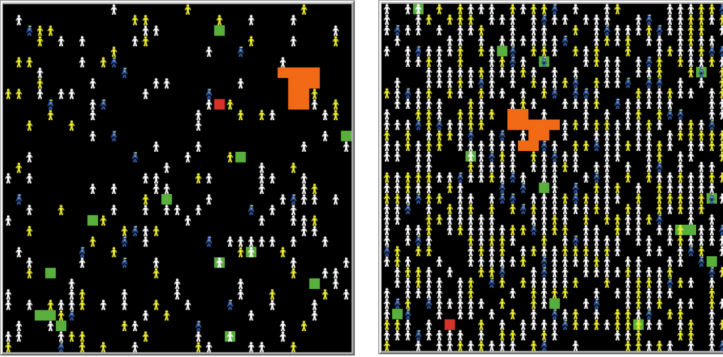
Figura 6. Parámetro de segregación de regiones con nivel 1 (izq) y nivel 100 (der)



6.2.5. Densidad de población (*population-density*)

Determina la cantidad de agentes totales en el sistema modelado con relación al espacio geográfico disponible. Es importante recordar que el espacio geográfico total está representado por una cuadrícula en la modelación y que un agente solo puede ocupar un cuadrante en cada momento del tiempo. En este caso, la densidad de la población representaría la cantidad de cuadrantes que tienen cualquier tipo de agente dividido por el total de cuadrantes disponibles. Toma valores entre 20% y 70%.

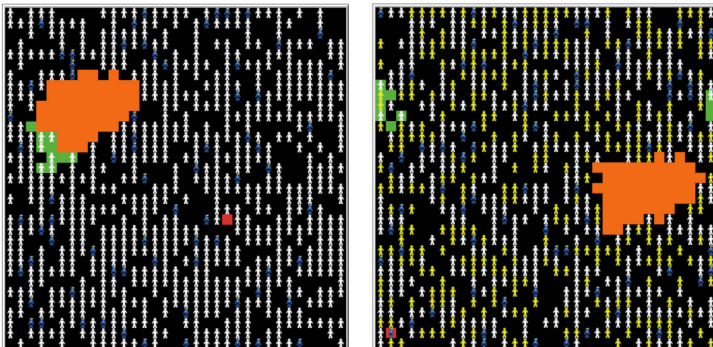
Figura 7. Parámetro de densidad de población al 20% (izq) y al 70% (der)



6.2.6. Porcentaje de población criminalizada (*percentage-of-criminalized-population*)

Determina la cantidad de agentes pertenecientes a organizaciones criminales (en amarillo) con respecto al total de los agentes de todos los tipos al inicio de la simulación. Toma valores entre 0% y 40%.

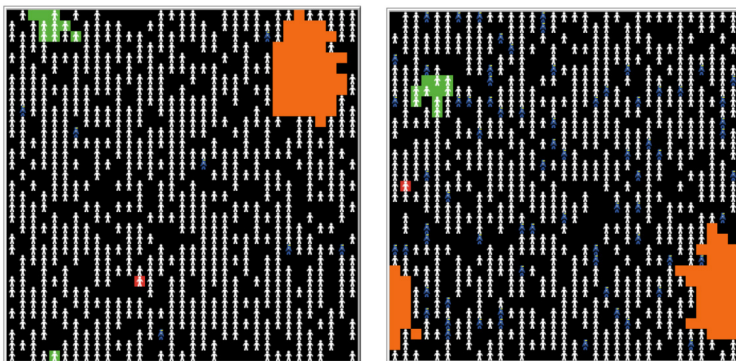
Figura 8. Parámetro de porcentaje de población criminal al 0% (izq) y al 40% (der)



6.2.7. Porcentaje de población del tipo fuerza pública (*Percentage-of-public-force-population*)

Determina la cantidad de agentes pertenecientes a la fuerza pública o privada (uniforme azul) con respecto al total de los agentes de todos los tipos al inicio de la simulación. Toma valores entre 1% y 10%.

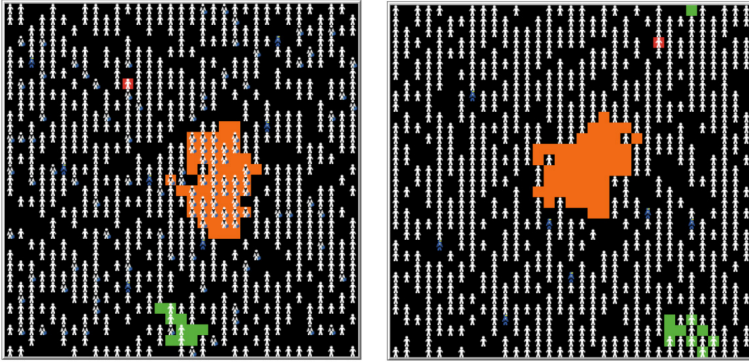
Figura 9. Parámetro de porcentaje de fuerza pública al 1% (izq) y al 10% (der)



6.2.8. Nivel de automatización del puerto (*port-automation-level*)

Determina la cantidad de agentes pertenecientes a trabajadores de puerto (de blanco con maletín azul), tomando en cuenta la cobertura de los tres turnos. Toma valores entre 30% y 100%.

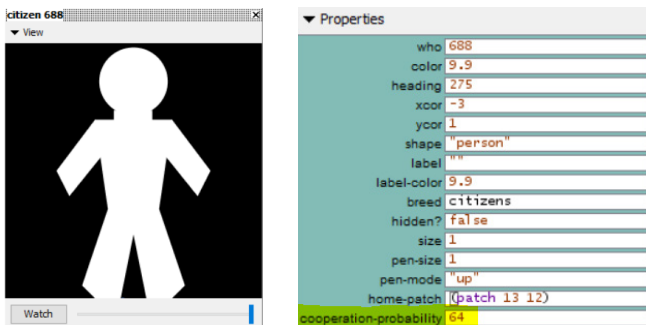
Figura 10. Parámetro de nivel de automatización del puerto al 30% (izq) y al 100% (der)



6.2.9. Umbral de cooperación de la sociedad (agentes tipo ciudadano) con agentes criminalizados (*society-criminal-cooperation-threshold*)

Modela la probabilidad de cooperación de la sociedad con agentes criminalizados. No afecta la interfaz gráfica, pero cumple la función del umbral contra el cual se compara la probabilidad de cooperación de cada individuo en cada instante del tiempo (*cooperation-probability*). Toma valores entre 0% y 10%.

Figura 11. Probabilidad de cooperación individual de un agente tipo ciudadano con un agente criminalizado en un momento particular de la simulación



6.2.10. Umbral de cooperación de los agentes tipo fuerza pública con agentes criminalizados (*public-force-criminal-cooperation-threshold*)

Modela la probabilidad de cooperación de los agentes tipo fuerza pública con agentes criminalizados en cada instante del tiempo (*cooperation-probability*). Toma valores entre 0% y 10%.

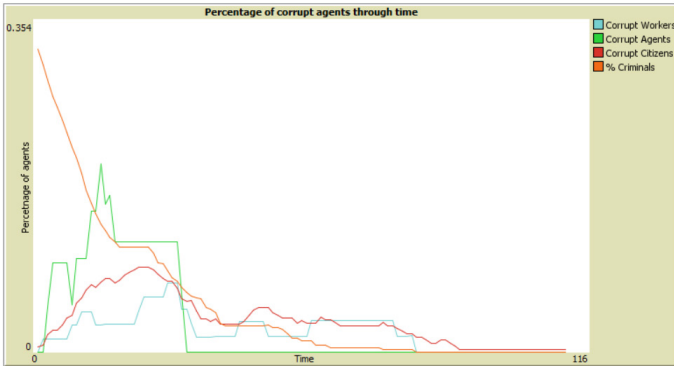
6.2.11. Porcentaje de desmantelamiento de las redes criminales (*percentage-of-criminal-network-dismantlement*)

Determina la capacidad de la fuerza pública y las instituciones en general para desmantelar las redes criminales producto de las capturas que se presentan a lo largo de la simulación. Toma valores entre 0 y 100%. Por ejemplo, un valor intermedio de 30% indica que al momento de una captura se logra, en promedio, desarticular el 30% de la organización (es decir, que el 30% de las personas asociadas a la organización criminal a la cual pertenece el capturado también son capturadas).

6.3. Monitores y métricas

La simulación cuenta con una gráfica que muestra el porcentaje de agentes corruptos a lo largo del tiempo de simulación por tipo: trabajadores en color azul, fuerza pública en verde, ciudadanos en rojo y el porcentaje total de agentes criminalizados en naranja. Para cada momento del tiempo se recalculan las métricas de interés y se actualiza el monitor en tiempo real.

Figura 12. Gráfico de la interfaz. Porcentaje de agentes corruptos en el tiempo



7. DISEÑO DE EXPERIMENTOS

Para continuar con el proceso de la simulación se hace necesario analizar el volumen de escenarios por realizar y determinar qué parámetros resultan significativos en cuanto a la emergencia de la corrupción (incluyendo el tiempo en llegar al equilibrio). En este ejercicio se ha realizado un diseño de experimentos 2^k usando la herramienta Minitab. La emergencia de la corrupción se mide como el porcentaje de penetración de la cultura criminal en la sociedad. El resultado se proyecta para representar escenarios en donde: (a) todos los agentes pueden ser criminalizados; (b) todos los agentes criminalizados son capturados; o (c) algún porcentaje intermedio. La variable de corrupción se ha analizado de manera independiente para los trabajadores del puerto, los ciudadanos y la fuerza pública.

El tiempo de equilibrio es una variable independiente continua, que pretende entender cómo ciertos escenarios alcanzan el equilibrio más rápido o tarde, dependiendo de las condiciones definidas. Para efectos de simplificación del ejercicio, el parámetro de exposición media a la corrupción se dejó fijo. Para los demás parámetros se simularon tres niveles: bajo, medio y alto.

Figura 13. Niveles bajos, medios y altos por factor para las simulaciones

```

["medium-exposure-territory-percentage" 0]
["Port-area-percentage" 1 3 5]
["percentage-of-criminalized-population" 5 10 30]
["segregation-of-influence-regions" 1 50 100]
["port-automation-level" 30 60 100]
["high-exposure-territory-percentage" 0 50 100]
["public-force-criminal-cooperation-threshold" 1 5 10]
["Population-Density" 30 50 70]
["society-criminal-cooperation-threshold" 1 5 10]
["percentage-of-criminal-network-dismantlement" 1 10 20]
["percentage-of-public-force-population" 1 5 10]

```

El diseño experimental 2^k con $k = 10$ y los tres niveles, es un método estadístico utilizado para estudiar la relación entre diez variables independientes (factores) y una variable dependiente. En este caso existen 10 parámetros excluyendo el porcentaje de territorio con exposición media a eventos de corrupción. Cada factor tiene tres niveles, los cuales son elegidos por el experimentador con base a la pregunta de investigación.

En este diseño, se prueban todas las combinaciones posibles de los niveles dentro de los diez factores, resultando en un total de $3^{10} = 59049$ corridas experimentales por réplica. Para efectos de diseño de experimentos en este trabajo, se corrió una réplica de cada escenario, teniendo como total 59.049 corridas. El diseño permite determinar los efectos principales de cada factor en la variable dependiente, así como las interacciones entre los factores. Esto puede ser útil de cara a identificar cuáles factores presentan el mayor impacto en la variable dependiente y cómo interactúan entre sí.

Figura 14. Resumen del diseño de experimentos (DOE)**Design Summary**

Factors:	10	Replicates:	1
Base runs:	59049	Total runs:	59049
Base blocks:	1	Total blocks:	1

Number of levels: 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3

El diseño implica seleccionar niveles específicos de cada uno de los 10 factores, medir la respuesta de la variable dependiente, y utilizar el análisis estadístico para entender la relación entre los factores y la respuesta. Si bien, este diseño resulta ser complejo y requiere una importante cantidad de datos, permite identificar los niveles óptimos de cada factor para cierto resultado. A su vez, puede ser computacionalmente intensivo y requiere el uso de software estadístico avanzado.

8. RESULTADOS DEL MODELO ESTADÍSTICO

Tras ejecutar las simulaciones y los escenarios presentados en el diseño de experimentos, se procede con el análisis del efecto de cada uno de los parámetros, primero respecto a la emergencia de la corrupción, y luego en el tiempo de ejecución. En las figuras 15 y 16 se puede observar que todos los factores, excepto A y D que corresponden al porcentaje del área del puerto (*port-area-percentage*) y al nivel de automatización del puerto (*port-automation-level*), resultan significativos en la emergencia del patrón de corrupción (situación asociada a que la corrupción dentro de la modelación es sensible al ajuste de dichos parámetros). En el caso de las figuras 16 y 17, se puede además ver que todos los factores, excepto el A, resultan ser significativos. Finalmente, vale la pena resaltar que son significativas algunas de las interacciones entre los factores anteriormente mencionados.

Figura 15. Tabla de Pareto con los factores significativos para la métrica de corrupción de la sociedad

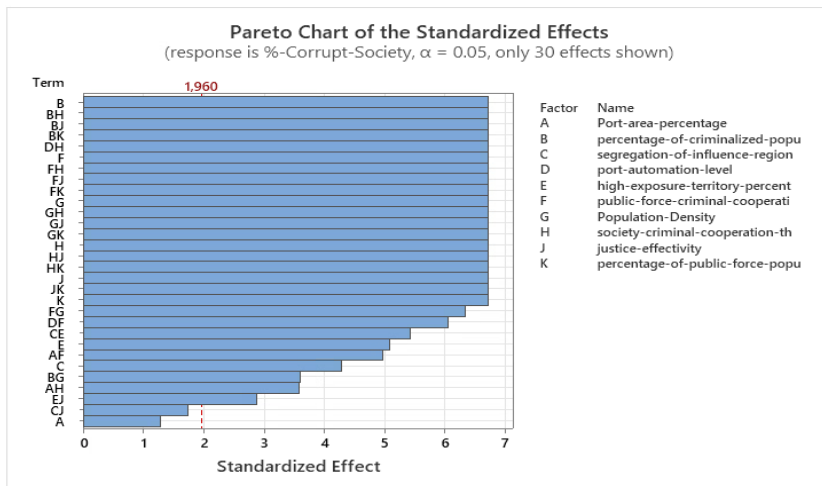


Figura 16. Tabla de Pareto con los factores significativos para la métrica de corrupción de la fuerza pública

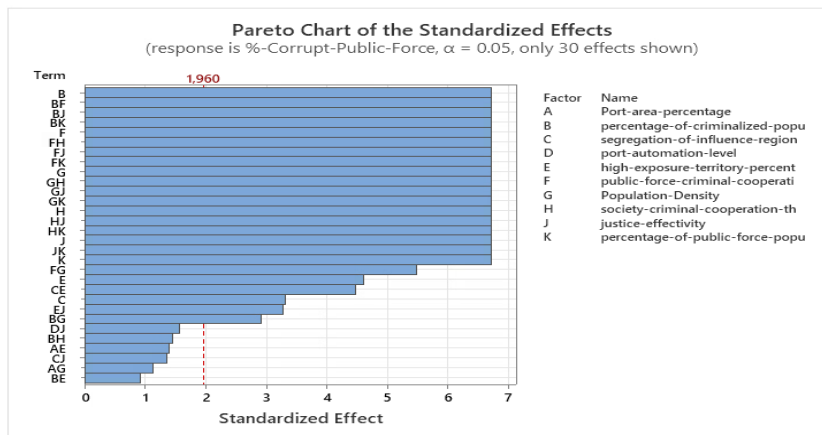
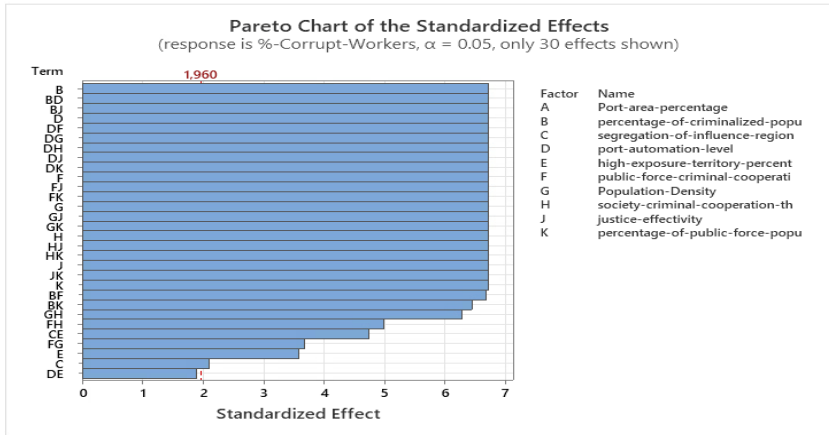


Figura 17. Tabla de Pareto con los factores significativos para la métrica de corrupción de los trabajadores de puerto



A continuación, se procede a la realización del análisis de los efectos en la media de corrupción para los 10 factores definidos en el experimento y las tres métricas de interés: corrupción de la sociedad, corrupción de la fuerza pública y corrupción de los trabajadores de puerto. Como se puede observar en las figuras 18, 19 y 20, los factores significativos son aquellos que presentan una pendiente positiva o negativa pronunciada (inclinación de la línea recta) entre los tres niveles definidos, siendo la efectividad de la justicia y el porcentaje de fuerza pública, los parámetros que presentan los cambios más sensibles según el nivel definido (mayor pendiente). Se presume una curvatura en el efecto dado que no se evidencia un patrón lineal. No obstante, es importante tener en cuenta que los umbrales de cooperación de la sociedad y de la fuerza pública son determinantes en la corrupción emergente.

Figura 18 Efecto en la media de corrupción de la sociedad por factor según nivel del parámetro

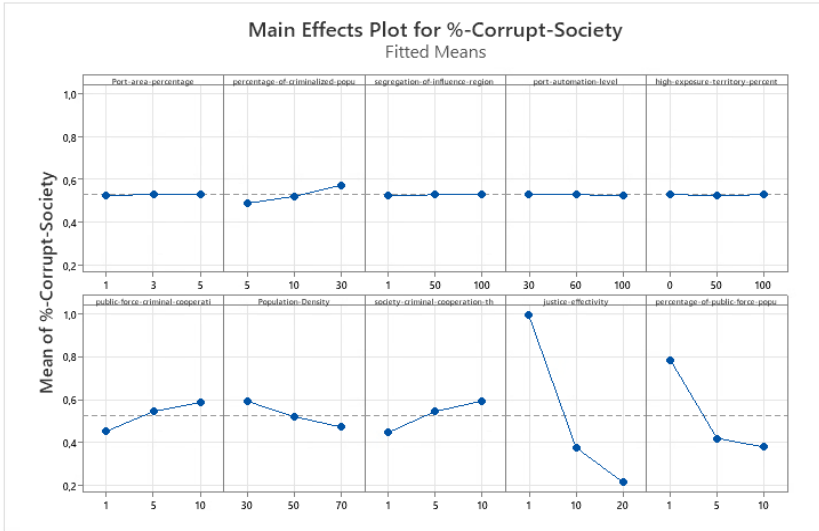


Figura 19 Efecto en la media de corrupción de la fuerza pública por factor según nivel del parámetro

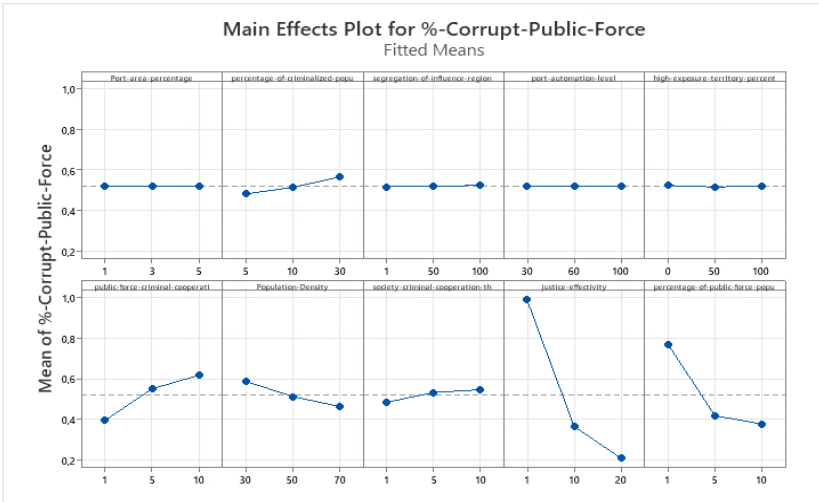
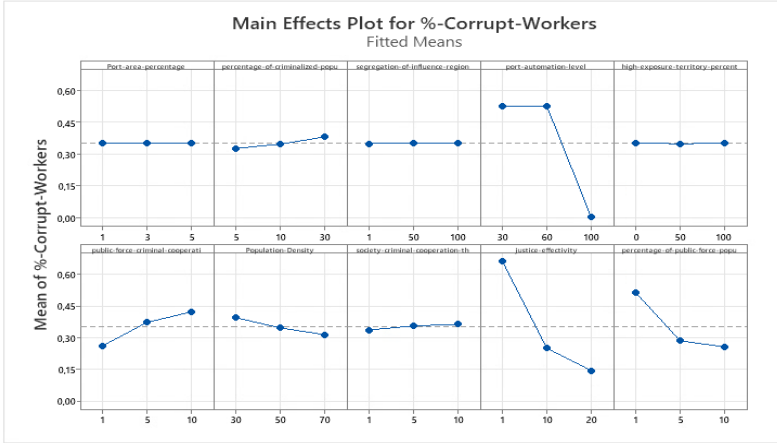
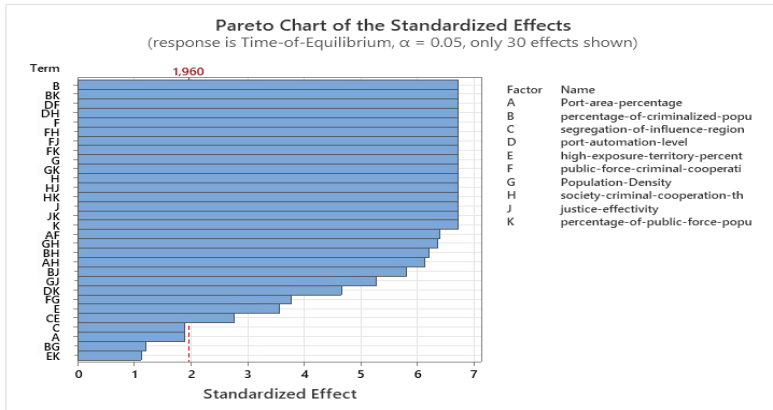


Figura 20. Efecto en la media de corrupción de los trabajadores de puerto por factor según nivel del parámetro



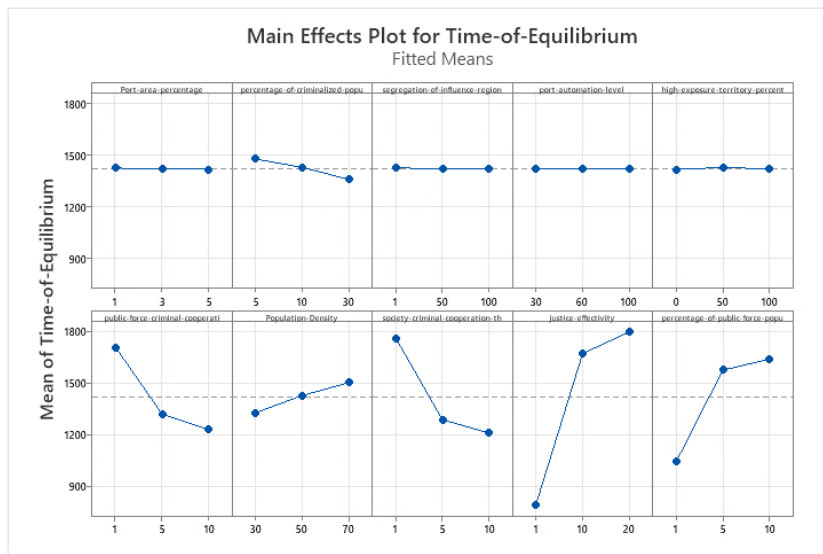
En cuanto al modelo de regresión para el tiempo de equilibrio, se observa que todos los factores excepto A, C y D, correspondientes al porcentaje de área del puerto (*port-area-percentage*), la segregación de las zonas de influencia (*segregation-of-influence-region*) y nivel de automatización del puerto (*port-automation-level*) son significativos.

Figura 21. Tabla de Pareto con los factores significativos para la métrica de tiempo de equilibrio



Al igual que lo realizado con el efecto de corrupción, se han analizado los efectos en la media del tiempo de equilibrio para cada variable según sus diferentes niveles en los escenarios definidos.

Figura 22. Efecto en la media de tiempo de equilibrio por factor según nivel del parámetro



En la figura 22 se puede observar cómo al presentarse un porcentaje más alto de población criminalizada al inicio de la simulación, el efecto de propagación de la corrupción ocurre rápidamente y se logra un equilibrio en poco tiempo, situación donde la sociedad en general entra en comportamiento corrupto. Además, se observa que los umbrales de cooperación en los niveles más altos causan un efecto similar que favorece la propagación de la corrupción, a pesar de no ser necesariamente lineal.

En el caso de los escenarios con una mayor densidad de población, el efecto de propagación se alarga y hace que el equilibrio tome más tiempo en definirse. Al contrario, los escenarios con menor densidad de población hacen que la propagación sea más rápida entre la población y por tanto se alcance rápidamente el equilibrio. A su

vez, esta situación ocurre con la proporción de fuerza pública y con la efectividad de la justicia. Los valores altos de estos parámetros hacen que se eliminen los escenarios en los cuales la sociedad presenta finalmente comportamientos corruptos. De esta manera, la interfaz muestra oscilaciones en la corrupción y no precisamente un efecto de propagación completa o eliminación de esta.

9. CONCLUSIONES: APORTES DE LA SIMULACIÓN PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA DINÁMICA DE LA CIUDAD-PUERTO Y EL NARCOTRÁFICO

Teniendo en cuenta lo expuesto con respecto a la simulación basada en agentes, es posible afirmar que se presentan continuamente procesos de innovación dentro de los sistemas sociales (en términos de las materializaciones de las reglas por parte de los individuos), incluso a pesar de la existencia de una sola regla o la presencia de intervención (Noguera, 2016). En este sentido, desde la perspectiva evolutiva, el enfoque evolutivo ya sea por instrucción, entendiéndose como la adaptación como reacción a fuentes del entorno y por selección, comprendiéndose a la adaptación como la seleccionada entre variaciones (Brownlee, 2007), son fuentes generadoras de cambio, en tanto que: (a) la primera se relaciona con condiciones cambiantes, provenientes del entorno o intervenciones internas que crean modificaciones en el sistema; y (b) la segunda asume un enfoque de abajo hacia arriba, que se centra en tener como fuente de cambio la variación y las estructuras de relación desde lo individual hacia lo colectivo, mediante la selección y retención, dada la interacción de los individuos.

Lo anterior refleja la generación de distintos mecanismos para llevar a cabo las actividades de la organización de cara a responder a una situación diversa, un proceso de cambio que configura diseños organizacionales (reglas retenidas o rutinas) impredecibles y emergentes, que contribuyen a que el sistema desarrolle distintos procesos adaptativos a lo largo del tiempo. Todas estas características se aplican también en organizaciones asociadas al narcotráfico. En el caso de estas organizaciones y que operan utilizando las dinámicas

de la ciudad-puerto, se identifican atributos como los altos niveles de autonomía para tomar decisiones sobre actividades que emergen dada la incertidumbre del ámbito donde se desempeñan, aumentando significativamente el nivel de efectividad de sus operaciones. Revelan comportamientos auto-organizados, es decir con formas no concentradas del poder, flexibles ante la jerarquía, las operaciones y los recursos, lideradas por distintos grupos dentro de la cadena productiva y de comercialización. Las capacidades adaptativas de este tipo de organizaciones muestran niveles positivos de respuesta ante las condiciones variables del entorno.

Las condiciones sociales de la ciudad-puerto aportan también características que generan atraktividad para la operación del narcotráfico. Factores culturales, vulnerabilidad y sensibilidad ante lograr altos ingresos, las creencias sociales, entre otros, incrementan el riesgo a que las personas se involucren en las estructuras que soportan el éxito de este tipo de organizaciones.

En consecuencia, lo descrito respecto a la materialización diversa de las reglas por parte de los individuos, de cara a la realización de las actividades, permite mostrar situaciones en donde dichos individuos aprenden e interaccionan permanentemente, y configuran la forma por medio de la cual se solucionan situaciones diversas, que conviven también con espacios en donde la instrucción (intervención) hace presencia (Noguera, 2016). Diseños que se actualizan por las variaciones exitosas, que se retienen por las presiones de selección de acuerdo a las condiciones cambiantes. Procesos en donde los individuos son portadores de información (Noguera, 2016).

Desde esta perspectiva la instrucción, el proceso de variación, selección y retención, y el cambio permanente de situaciones que enfrenta una organización, se plantean como elementos clave sobre los cuales se sostienen los procesos de cambio de la misma (Noguera, 2016). Con intervención (asúmase como el proceso de toma de decisión por la presencia de jerarquía), o sin ella, la variación surge, modifica comportamientos, genera desequilibrios y reta el desarrollo homogéneo de actividades.

Luego, se sostiene que, a lo largo del tiempo dado el proceso evolutivo permeado por el comportamiento de los individuos, las acti-

vidades desarrolladas por la organización son también el resultado, entre otras cosas, de la convivencia de la interacción permanente de hábitos, costumbres formas de pensamiento, aprendizajes, experiencias, toma de decisiones y situaciones diversas, sobre las cuales los individuos son fuente de variación (Noguera, 2016). De acuerdo a lo descrito, la presencia de variación constante dentro de la organización dificulta la predicción de las condiciones futuras. Además, la emergencia permanente de nuevas condiciones representa para la toma de decisiones un reto para procurar mejores desempeños y lograr mejores diseños que interactúen con el entorno para ser seleccionados (Noguera, 2016).

En este sentido, el abordaje, por ejemplo, del diseño de políticas, la generación de estrategias, la identificación de indicadores, la programación de los recursos, el diseño de nuevas estructuras para combatir organizaciones con altas capacidades adaptativas como las del narcotráfico, se convierten para los modelos de toma de decisiones, en espacios en donde se debe advertir sobre la necesidad de asumir este tipo de organizaciones como un sistema social resultado del proceso evolutivo de reglas, entendiendo a los individuos como fuente generadora de información. Este enfoque representa beneficios en la medida en que se gestiona para la diversidad, en la búsqueda constante del cambio, asumiendo la estabilidad como un estadio relativo que implica aprendizaje de cara a variar de nuevo, aumentando de esta manera el portafolio de posibilidades con respecto a que lo desarrollado sea seleccionado por el entorno.

Particularmente para el estudio del fenómeno del narcotráfico, la simulación mostraría que el beneficio está en comprender que la organización es un sistema de complejidad creciente, en donde las situaciones diversas configuran la emergencia de problemáticas constantes. Un lugar en donde el tráfico de narcóticos es el resultado de un proceso cambiante y que al tomar decisiones sobre este factor solamente, se estaría dejando de lado el desarrollo de las actividades que desarrollan los individuos. Todo ello, teniendo en cuenta la materialización de los mecanismos que ponen en marcha para resolver la diversidad de situaciones, los cuales en el tiempo muestran el desarrollo de mejores desempeños, lo que implica una mejor respuesta a las situaciones con respecto a lo aprendido, dejando espacios para

la creación de distintos mecanismos de solución ante nuevas situaciones.

El fomento de entender con mayor detalle las capacidades adaptativas y la variación de este tipo de organizaciones, en contraste con la intervención, abre las puertas a determinar las circunstancias en las cuales cada una de estas tiene lugar en términos del desarrollo de las actividades de la organización.

En el proceso evolutivo en donde la variación es el asunto clave (contribuiría en espacios donde la complejidad aumenta dada la diversidad de las situaciones) existe un mayor número de mecanismos de resolución y se necesita un desempeño mayor de cara a responder a la situación. En este sentido, se logran mejores resultados en el tiempo, en tanto que el sistema desarrolla capacidades para resolver la problemática, es decir se va permeado por espacios en donde el proceso de interacción y aprendizaje de los individuos es la fuente de generación de soluciones, procesos que resultan más convenientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Campbell, D. (1987). "Evolutionary Epistemology". En: Radnitzky, G. & Bartley, W (eds.). *Evolutionary Epistemology, Rationality, and the Sociology of Knowledge*. Open Court: La Salle, IL, USA. Pp. 47-73 (sec. 1, 2, 3).
- Castro, G. & Noguera-Hidalgo, Á. (2022). "¿Los seguidores eligen a sus líderes? Explicación desde la simulación basada en agentes". *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 27(100). Pp. 1594-1612.
- Cioffi, C. (2014). *Introduction to Computational Social Science*. New York: Springer.
- Dopfer, K. (2004). "The Economic Agent as Rule Maker and Rule User: Homo Sapiens Oeconomicus". *Journal of Evolutionary Economics*. Vol. 14. Pp. 177-195.
- Dopfer, K. (2005). "Evolutionary Economics: A Theoretical Framework". En: *The Evolutionary Foundations of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 3-55.

- Dopfer, K. (2011). "Mesoeconomics. Integrated Analysis of Systemic Complexity and Evolutionary Change". En: Antonell, C. (ed.). *Handbook on the Economic Complexity of Technological Change*. UK: Edward Elgar Publisher.
- Epstein, J. (1999). "Agent-based computational models and generative social science". *Complexity*. Vol. 4 (5). Pp. 41-60.
- Giuliani, A. & Zbilut, J. (1998). "The Relevance of Physical and Mathematical Modes of Thought on Complex Systems Behavior in Biological Systems". *Complexity*. Vol. 3 (5). Pp. 23-24.
- Grimm, V., Berger, U., De Angelis, D., Polhill, J., Giske, J. & Railsback, S. (2010). "The ODD protocol: a review and first update". *Ecological Modelling*. Vol. 221 (23). Pp. 2760-2768.
- Helbing, D. (ed.). (2012). *Social-Self Organization (Understanding Complex Systems)*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kauffman, S. (1989). "Adaptation on Rugged Fitness Landscapes". En: Stein, D. (ed.). *The Origins of Order*. Lectures in the Sciences of Complexity, Addison-Wesley, Reading, MA. Nueva York: Oxford University Press.
- Levinthal, D. (1997). "Adaptation on rugged landscapes". *Management Science*. Vol. 43. Pp. 934 - 950.
- Marks, R. (2012). "Analysis and synthesis: Multi-agent systems in the social sciences". *Knowledge Engineering Review*. Vol. 27, Special Issue 2. Pp. 123-136.
- Mayr. (1969). "Footnotes on the Philosophy of Biology". *Philosophy of Science*. Vol. 36 (2). Pp. 197-202.
- Mayr, (1995). Darwin's Impact on Modern Thought. Proceedings of the American Philosophical Society. Vol. 139 (4). Pp. 317-325.
- Mayr, E. (2002). "The Biology of Race and the Concept of Equality". *Daedalus*. Vol. 13 (1). Pp. 89-94.
- Nayak, A. & Chia, R. (2011). "Thinking Becoming and Emergence: Process Philosophy and Organization Studies". *Philosophy and Organization Theory*. Pp. 281-309.
- Noguera, A. (2016). "La relación organización-entorno y la ontología evolutiva: una propuesta para la comprensión de las interacciones como producto del proceso evolutivo de reglas con la caracterización de la prestación del servicio de salud en urgencias". Tesis doctoral. Bogotá D.C.: *Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*.
- Noguera, A. & Castro, G. (2022). "La relación Organización-Entorno, aportes desde la Ontología Evolutiva de Kurt Dopfer: la organización como un sistema de reglas". *Cuadernos de Economía*. Vol. 41 (87). Pp. 409-426.

- North, M. & Macal, C. (2007). *Managing business complexity: Discovering strategic solutions with agent-based modeling and simulation*. Oxford (E.U.A.): Oxford University Press.
- Rescher, N. (2008). "Process Philosophy". En: Zalta (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, CA: The Metaphysics Research Lab, Stanford University.
- Reyes, A. & Zarama, R. (1998). "The Process of Embodying Distinctions – A reconstruction of the Process of Learning". *Cybernetics & Human Knowing, a journal of second order cybernetics, autopoiesis and cyber-semiotics*. Vol. 5 (3). Pp. 19-33.
- Siebers P; Macal, C, Garnett J, Buxton D & Pidd, M (2010). Discrete-event simulation is dead, long live agent-based simulation. *Journal of Simulation* 4, p. 204-210.
- Stewart, J (1996). "Borges' Refutation of Nominalism" in "Funes El Memorioso". *Variaciones Borges*. Núm. 2. Pp. 68-86.
- Informes, resoluciones y otros documentos
- Brownlee, J. (2007). "Darwinism and Selectionist Theories". *CIS Technical Report*. Núm. 070618.
- Sancho, F (2016). Fernando Sancho Caparrini. <http://www.cs.us.es/~fsancho/?e=132>.

Capítulo 3

Modos y modalidades del narcotráfico marítimo

**CF LUIS ALONSO RAMÍREZ GUERRERO
TN GUILLERMO VILLALBA TORRES
SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA**

1. INTRODUCCIÓN

El narcotráfico es un fenómeno delictivo de carácter mundial, que permea las capas económicas, sociales y políticas de muchos países alrededor del mundo, en diferentes grados de intensidad. En cada continente, se observa cómo diversas sustancias prohibidas son traficadas de manera ilícita, de acuerdo con la disponibilidad de factores tales como: zonas seguras de producción, facilidades logísticas y de transporte (desde estas zonas hacia los diferentes mercados de consumo), y la debilidad institucional en cada país, los cuales favorecen

* Director Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON. Contacto: luis.ramirez@armada.mil.co.

* Subdirector Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON. Profesional Ciencias Navales Escuela Naval de Cadetes, Especialista Gerencia Talento Humano, Universidad Autónoma del Caribe, M.Sc. Military Operational Research Universidad de Cranfield, Reino Unido.

* Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Min-Ciencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

el desarrollo de centros clandestinos de producción. Cada nación tiene sus políticas, leyes e instituciones cuyo objetivo es luchar contra este fenómeno, contra las mafias que buscan el control del microtráfico, y contra las grandes organizaciones criminales transnacionales (OCT) que compiten por el control de las rutas de transporte y distribución, y de las multimillonarias ganancias generadas.

El tráfico ilegal de sustancias psicoactivas es uno de los negocios ilegales más lucrativos a nivel global. La ilegalidad ha disparado la rentabilidad de las sustancias ilícitas en el mundo, en especial la cocaína, lo que enmarca las líneas de suministro de este alcaloide entre la corrupción y la violencia. Así se crea una relación de simbiosis desde los países productores como Colombia, Perú y Bolivia a los mercados de consumo especialmente Estados Unidos y Europa. Esta droga implica además de dinámicas de violencia, un aumento en la corrupción asociada al narcotráfico. Asimismo, representa un problema de salud pública por el peligro para la salud de los consumidores y adictos.

En lo que se refiere a producción de clorhidrato de cocaína (CHC), Colombia se ubicó para el año 2020, como el principal productor a nivel mundial de acuerdo con el reporte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), con el 61 % del cultivo del arbusto de coca, utilizando una superficie de terreno de 143.000 hectáreas (ha), lo que supuso un descenso del 7 % con respecto al año 2019. Por otro lado, en Perú, la superficie cultivada aumentó un 13% con respecto al año anterior, alcanzando las 61.800 ha cultivadas, finalmente Bolivia siguió aumentando en 2020, creciendo un 15%, hasta las 29.400 ha.

Hay que tener presente que Venezuela en los últimos años ha pasado de ser un país de tránsito de CHC a productor de esta droga ilícita, de acuerdo con el reporte titulado *‘La revolución de la cocaína en Venezuela’* (InSight Crime, 2022). En el estudio de campo de este trabajo investigativo de más de tres años se pudo corroborar que hay lugares del lado de la frontera venezolana que cumplen con las condiciones climáticas y topográficas de Colombia, por lo que las plantaciones de coca serían una realidad. El reporte confirma la existencia de plantaciones de coca en Zulia, Apure, Táchira y Amazonas.

En ese contexto, la importancia de Venezuela se acentúa en ámbitos de producción y transporte de CHC hacia los diferentes países de las Antillas Menores y Mayores de América, y posterior envío, principalmente, al mercado europeo. De acuerdo con diferentes opiniones de expertos y según lo estipulado por Jeremy McDermott, co-director de Insight Crime, si las condiciones se mantienen, especialmente por la permisividad hacia los actores ilegales, Venezuela podría convertirse en uno de los productores más grandes.

La génesis de la producción y comercialización de sustancias ilícitas en Colombia viene de los años 70's, cuando se estructura un sistema de transporte de las sustancias ilícitas por territorio propio y con envíos internacionales. No obstante, en el caso de la marihuana, el cultivo y consumo se remontaría a los años 20's, principalmente en la Costa Caribe, el Viejo Caldas, el Valle del Cauca y Antioquia (Rovner, 2016). Además, la cocaína se consumía y negociaba desde la capital, durante los años 60, expandiéndose hacia otras ciudades en pocos años. La alta demanda de estas drogas sobre todo en Estados Unidos inspiró a los traficantes colombianos a transportar CHC hacia el territorio norteamericano, lo que les permitió elevar sus ganancias en cifras de miles de millones de dólares para antes de los 90.

Esto impulsó la bonanza del CHC, que permitió la aparición de los mayores narcotraficantes de la historia, quienes trataron incluso de permear las instituciones del Estado para favorecer sus negocios. Son estos los casos de personas como Carlos Lehder, Gonzalo Rodríguez Gacha, Griselda Blanco, los hermanos Ochoa, Miguel Rodríguez Orejuela, Gilberto Rodríguez Orejuela, los hermanos Castaño y el notorio Pablo Escobar, considerado en 1993, año de su fallecimiento, el hombre más buscado por las autoridades de Estados Unidos y uno de los más ricos del mundo. En esta época, aumentó la producción global de CHC a niveles históricos.

Pablo Escobar empezó enviando pasta base de coca refinada hacia Norteamérica, motivando la actividad de las conocidas mulas (personas que transportan droga en sus equipajes o en sus cuerpos) hasta llegar al punto de enviar aviones cargados de droga. El envío de estas sustancias era principalmente por el Caribe, trabajando en forma conjunta con Carlos Lehder y George Jung, quienes organizaban vuelos hacia el Sur de la Florida vía las Bahamas. Posteriormente la

cocaína se enviaba en avionetas pequeñas que podían volar sin ser detectadas por los radares estadounidenses (Green, s.f).

Por otra parte, apareció el envío de drogas vía marítima a Panamá, para luego ser transportada por vía terrestre hasta la frontera entre México y Estados Unidos, impulsando la creación de grandes carteles de droga también en México, como el de Sinaloa, Juárez y Tampico. Para los años 80, la droga en Norteamérica ya alcanzaba entre los \$50,000 y \$70,000 USD el kilo, lo que significaba miles de millones en ganancias (Green, s.f.).

Durante los años siguientes, el tráfico de sustancias ilícitas principalmente de CHC evolucionó constantemente combinando diferentes modalidades de transporte, por medios aéreos, terrestres y marítimos, con el propósito ampliar mercados y ganancias con la venta de la mercancía ilícita en sitios de escasa oferta. Para el período comprendido del 2015 al 2021, el tráfico de sustancias se realizó por medio de rutas desde Colombia a lo largo de la costa del Pacífico hacia América Central y/o México, para su posterior tráfico a los Estados Unidos y el envío a lo largo de la frontera del Ecuador hacia la zona costera.

En el Caribe, la modalidad más común es el uso de lanchas rápidas, conocidas como Lanchas “*Go Fast*”, con destino a Centroamérica y para trayectos más extensos por medio de buques y contenedores, hacia Europa occidental y directamente sobre el Atlántico hacia puertos de Europa para su posterior tráfico a destinos finales; además de ciertas áreas en Brasil hacia Europa, ya sea a través del Atlántico con dirección al Mediterráneo o hacia África occidental. Los flujos de tráfico también van desde la región Andina a otros mercados locales de Sudamérica, especialmente Brasil y Argentina (UNODC, 2022). Sin embargo, el universo de los modos y modalidades de tráfico va mucho más allá de estas formas.

El transporte de drogas se realiza a nivel global, utilizando en su mayoría las rutas y medios del transporte de la carga legal, afectando a casi todos los países en todos los continentes. Este se puede realizar por medio marítimo, fluvial, portuario, terrestre y aéreo. Por lo planteado, este documento analiza los modos y modalidades en que las OCT trafican los estupefacientes, ampliando el panorama a

la modalidad más usada a nivel mundial, a través de los ríos, mares y océanos del planeta. Concentrándose especialmente en aquellas modalidades que afectan los puertos y sus áreas circundantes, esto en razón de la importancia que tienen para las economías de los países y de qué por el alto número de tráfico de mercancías que tienen es difícil verificar y controlar todo lo que se mueve lo que se vuelve un reto para las autoridades. La importancia de este capítulo radica en que permite tener una descripción y análisis de las modalidades de narcotráfico marítimo, entendiendo las ventajas que tienen en materia de costos, beneficios para las OCT. No entender esto último hace que el ejercicio por parte de las autoridades al momento de escoger cuáles serán las modalidades a priorizar en su lucha contra el tráfico de narcóticos se vuelva más compleja, ya que las OCT pueden optar por varias modalidades distintas o inclusive pueden innovar en la manera en que trafican entendiendo las limitaciones de las autoridades en materia de recursos y tiempo de adaptación como se ha establecido a lo largo de esta obra colectiva.

2. MODOS Y MODALIDADES DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO

El Informe sobre las drogas en el mundo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022) resaltó que el 90 % de la cocaína incautada está relacionada con el tráfico marítimo, donde América del Norte y Europa siguen siendo los dos principales mercados consumidores. Durante el 2020, se alcanzó un récord histórico de elaboración de CHC con más de 1.900 toneladas producidas.

El mercado mundial de la cocaína está en expansión: el consumo ha aumentado en todo el mundo durante la última década, y el tráfico también está en alza, con máximos históricos de fabricación e incautaciones. Se estimó que, para el 2020 cerca del 0.4 % de la población mundial, unos 21.5 millones de personas han probado y usan la cocaína (UNODC, 2022). La demanda de CHC y el control de las autoridades, ha motivado al establecimiento de diferentes modalidades para el transporte desde los tres países principales de producción en Suramérica. Ahora bien, la demanda de CHC también se está ex-

pandiendo fuera de los mercados tradicionales de América del Norte y Europa Occidental, están fortaleciéndose en África y Asia, lo que significa nuevas rutas especialmente de transporte marítimo.

Asimismo, existen otras drogas ilícitas que tienen alta demanda y motivan el establecimiento de diferentes formas de transporte, como la marihuana que es la más consumida en el mundo, con alrededor de 209 millones de personas (UNODC, 2022). En este flujo ilícito participan OCT ubicadas en países como Paraguay (Moya, 2022), Colombia, México y Jamaica, que serían los principales proveedores de cannabis de América y Europa. Las OCT colombianas han logrado desarrollar la marihuana “*creepy*” que posee un porcentaje de tetrahidrocannabinol (THC) mayor al de la variedad nativa, esto se debe a modificaciones genéticas realizadas en la planta. Además, procedimientos que permiten dos o más cosechas al año, situaciones que han incrementado su rentabilidad y por ende la expansión de este tipo de droga ilícita en la región (Pérez, Ruiz & Youngers, 2019).

Las diferentes reacciones de los Estados ante el cannabis, como la tendencia a la legalización, ha motivado el desarrollo de grandes cultivos ilegales como los ubicados en la zona montañosa de Marruecos (UNODC, 2022). Esto ha impulsado el establecimiento de una variedad de canales para el transporte debido a su proximidad con Europa.

Además, en esta zona se da el hachís que es una pasta de resina o savia de la misma planta de la marihuana, el cannabis sativa. Marruecos se ha convertido en principal productor y exportador, con aproximadamente el 20 % de la producción total global. Se calculó que durante el 2021 se procesaron unas 40.000 toneladas de hachís (Moya, 2022). Una reciente investigación demostró que el 70 % que se consume en Europa y el 50 % a nivel mundial proviene de esta nación. Estos datos se mantienen y han aumentado en pequeñas cantidades (Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences. Perspectives on Cannabis Controversies, Treatment and Regulations in Europe: Vol. 1, 2008).

De la misma forma, existen diversidad de modalidades para el transporte de los opioides, motivado por 31 millones de consumidores en el mundo, principalmente heroína. En este escenario, Afga-

nistán sigue siendo el mayor productor mundial de opio con un 86% del mercado, aunque existen reportes que al menos 57 naciones tienen producción ilícita de esta sustancia. El opio afgano abastece los mercados de toda Eurasia y África, y una proporción menor llega a América del Norte y Oceanía, este tráfico se concentra en medios de transporte marítimos especialmente, para movilizar la sustancia de un continente a otro (Cannabis Reader, 2008Ibíd.). En el sudeste asiático, la región entre los países de Birmania, Laos y Tailandia, conocido como el Triángulo Dorado, se establece una de las principales fuentes de opio a nivel mundial y de drogas sintéticas.

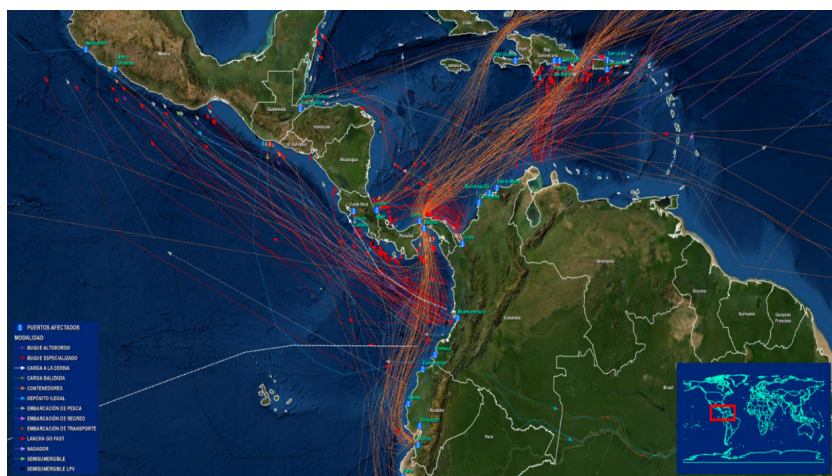
Adicionalmente, las OCT que delinquen en Países Bajos han logrado establecer una producción importante de drogas sintéticas, como *anfetaminas* y *éxtasis*. En algunos países, las drogas sintéticas son más populares que la cocaína y la heroína. La mayor parte del éxtasis que circula por las calles europeas se fabrica en Holanda o Polonia, a su vez el envío de esta sustancia proveniente de Holanda va también hacia los mercados americanos.

Existen registros de diferentes envíos principalmente de *metanfetamina* de México hacia los mercados europeos. De acuerdo con el reporte del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, (2021), además de las grandes incautaciones que España y Eslovaquia han notificado que proceden de México, Bélgica ha notificado que dicho país es un importante país de origen de la metanfetamina incautada desde 2017. Austria y Alemania notificaron en 2019 que el tráfico de metanfetamina se realiza mediante envíos postales de México a Europa, así como algunos registros de envíos marítimos.

El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), a finales de 2020, vigilaba unas 830 nuevas sustancias psicoactivas, 46 de las cuales se notificaron por primera vez en Europa en 2020. En el mercado ilícito de las drogas, cada vez existe mayor disponibilidad de diferentes sustancias, nuevas formas de dosificación, nuevas modalidades de ocultamiento y mientras exista una alta demanda de estas, todas estas drogas, requieren ser transportadas entre ciudades, países y continentes, para satisfacer los mercados de consumo alrededor del mundo.

En Colombia la salida de diferentes sustancias ilícitas se da desde la región Caribe con alrededor del 18 %, desde el Pacífico el 36 %, desde la región del Catatumbo, especialmente en el departamento del Norte de Santander, el 30 %. Estas rutas han sido identificadas durante el 2021 en el Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) y se muestran en la Figura 1.

Figura 1. Rutas del narcotráfico marítimo desde Colombia durante el 2021



La cadena de valor del narcotráfico incluye el cultivo, producción, comercialización, distribución, consumo y lavado de activos. El transporte de las drogas ilícitas se ubica en la comercialización y es quizá, el eslabón donde se producen las mayores ganancias. Este eslabón está asociado con diferentes grupos armados generadores de violencia, que se abastecen del lavado de activos, especialmente por contrabando, que es una de las formas como regresa el dinero a las zonas de producción, generando aún más, rentas ilícitas.

3. MODALIDADES DE TRANSPORTES MARÍTIMAS

La modalidad representa el medio en que se desplazan, movilizan o mantienen las drogas ilícitas en los escenarios marítimos, fluviales y portuarios para ir desde las áreas de producción a las de consumo. En el CMCON para la estructura de las modalidades se han determinado la condición móvil y la estacionaria; refiriéndose al estado o la situación en la que se lleva a cabo el hallazgo del estupefaciente, para el análisis del fenómeno del narcotráfico marítimo.

En el caso de la condición móvil se determina cuando el hallazgo del estupefaciente está directamente vinculado a una embarcación, artefacto o persona que se desplaza a través del medio acuático. La condición estacionaria se utiliza para los hallazgos de estupefacientes, que permanecen en el mismo lugar, estado o situación, siempre y cuando posea el hilo o vínculo con el transporte marítimo, o en áreas que mantengan la conexidad base con el *modus operandi* en el contexto marítimo. El CMCON ha determinado 16 modalidades, 13 móviles y 3 estacionarias.

Figura 2. Modalidades móviles y estacionarias usadas para el transporte de sustancias ilícitas¹



¹ En la figura 2, el CMCON establece las modalidades asignando para cada una un color específico que es útil para la representación gráfica de las rutas.

Las modalidades han sido catalogadas tomando en cuenta aspectos como la normatividad marítima, comercial y funcional. Las modalidades consideran la posibilidad de contaminación de medios lícitos de transporte marítimo con diferentes tipos de sustancias ilícitas, y existen diferentes técnicas de ocultamiento. Por último, el método de contaminación hace referencia a cuando la persona realiza la acción de ocultamiento, se puede determinar en el momento en que se anticipa la acción o también, se puede captar *in fraganti* el hallazgo y luego se plantean posibles hipótesis de los métodos en que las OCT efectuaron la contaminación.

3.1. Modalidades móviles

3.1.1. Buque alto bordo

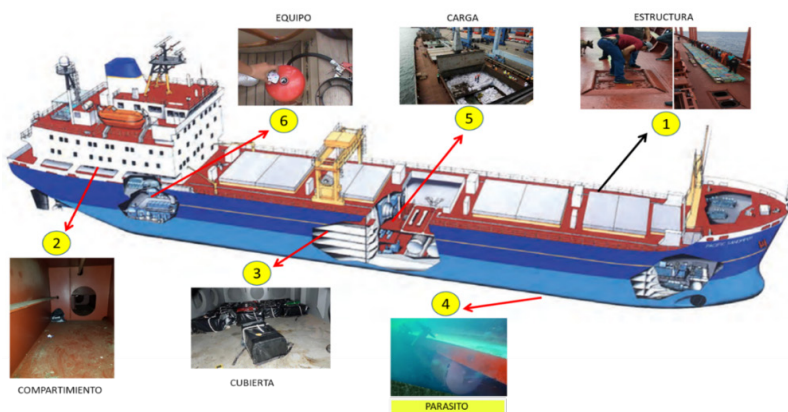
Esta modalidad se refiere a una embarcación con amplia cubierta que, por su tamaño, solidez, resistencia y fuerza, es apropiado para navegaciones marítimas de gran importancia y distancia. El término “alto bordo” se refiere a que los costados del buque, desde la línea de flotación a las bordas, es alto. En cuanto a su tipificación esta modalidad es muy empleada por las OCT para traficar estupefacientes empleando las diferentes rutas marítimas legales a nivel global. Dentro de los tipos de buque alto bordo, de acuerdo con las Naciones Unidas, en su informe sobre el transporte marítimo (2018), existen diferentes buques comprendidos en las categorías de container, petrolero, granelero, buque de carga combinada, carguero de gas licuado del petróleo, carguero de gas natural licuado, buque tanque para productos químicos (quimiqueros), buque tanques especializados, buque frigorífico, buque de carga rodada denominados *roll on-roll of (Ro-Ro)*, buque de suministro mar adentro, remolcadores, dragas, cruceros, transbordadores y otros buques que no son de carga.

Existen diferentes técnicas de ocultamiento de la droga en estas embarcaciones, entre las establecidas por el CMCON se tienen las siguientes:

1. Contrabando entre la propia estructura del buque.
2. Oculta entre los empaques de la carga.

3. Camuflada entre los propios equipos de la nave
4. Escondida en los compartimientos internos del buque o la tripulación.
5. Sobre las cubiertas o mamparos
6. Carga como parasito.

Figura 3. Técnicas de ocultamiento en buques alto bordo²



En la técnica de Estructura, la droga es escondida dentro de alguna parte del buque o mamparo (tabique de tablas o planchas de hierro con que se divide en compartimientos el interior de un barco). Esta práctica en algunas ocasiones requiere de cierta modificación de la parte estructural de la embarcación lo que aumenta su complejidad y probabilidad de éxito. Para aplicar la técnica de carga, las sustancias ilícitas deben estar camufladas dentro de las mercancías lícitas que transporta el buque, ya sean productos perecederos, carga seca e irregular.

² En la figura se muestran los lugares habituales de contaminación donde el nombre de la técnica corresponde al lugar donde se origina el hallazgo del estupefaciente.

En la técnica de Equipo, los estupefacientes son escondidos dentro de algún componente o dispositivo del buque, ya sea un extintor portátil, equipos de comunicación entre otros, con el propósito que no sean detectados por las revistas de seguridad dentro de estos buques. A su vez, la droga ilícita puede estar oculta en la cubierta “es la parte superior del casco que cierra toda la estructura. Es la parte de la embarcación por dónde andamos y nos sentamos, es el piso del barco en su parte superior” (ONNautic, 2020). Adicionalmente, en algún compartimiento o cuarto del buque alto bordo o de la tripulación, sirve también para esconder narcóticos.

Por último, una de las técnicas más peculiares por la forma de ocultamiento es la denominada Parásito. En esta, la droga es adherida al casco de la embarcación, produciendo protuberancias sobre la normalidad estructural de la obra viva (parte sumergida del buque). También existe esta técnica cuando, el dispositivo “parásito” es remolcado o halado por la embarcación a través de un cable de acero. Estos dispositivos cuando se hallan en el casco de las embarcaciones se pueden manifestar en cilindros, cajas, imanes, tulas, tubos, que se adhieren sobre la superficie o elementos que se encuentran bajo la superficie de mar, por ejemplo; la quilla, pala del timón, mecha del timón y las cajas de mar. El método de contaminación para esta técnica es a través de buzos, quienes incorporan las cargas ilícitas en las áreas anteriormente mencionadas.

Inicialmente, esta técnica solo aplicaba para elementos adheridos a los cascos de las embarcaciones, a través de dispositivos como cilindros metálicos, sin embargo, en la lucha frontal contra las drogas ilícitas, los diferentes servicios vinculados a la contención de este fenómeno han detectado estupefacientes ocultos en maletas o tulas deportivas que se ubican en las cajas de mar, eso permite que se puedan transportar por parte de los buzos con mayor facilidad. A su vez en recientes resultados, el uso de cajas metálicas con imanes adheridos al casco se ha vuelto más común con el paso de los años. En la Figura 4 se observa imágenes de una caja metálica adherida al casco por medio de imanes detectado en buque alto bordo, tipo carga general.

Figura 4. Incautación de caja metálica adherida con imanes



Por otra parte, también se han detectado dispositivos que cuelgan de las embarcaciones por medio de cabos o cuerdas amarradas a la estructura, y que se logran enganchar por medio de unas argollas soldadas a los cascos de las embarcaciones. En esta novedosa intervención se ha podido evidenciar que las OCT dotan estos parásitos con cámaras de aire para flotarlos y válvulas con compresor para inyectarles agua y sumergirlos, de esta manera tratan de evadir las inspecciones subacuáticas que realizan las autoridades.

Se han detectado otros métodos de contaminación, estos son las acciones de personas que realizan el ocultamiento de las sustancias ilícitas. Entre estos existe el método de utilizar buzos para contaminar la obra viva con parásitos, o tripulantes que hacen parte de los buques de alto bordo y aceptan participar en la contaminación de narcóticos, antes de efectuar las maniobras de zarpe de un puerto o zona de fondeo con destino a un puerto o país específico. Adicionalmente existe el método del pasajero, o persona que viaja en un buque sin conducirlo ni formar parte de la tripulación, su método para transportar la droga ilícita puede ser en el equipaje, adherida al cuerpo o incluso dentro del organismo.

Adicionalmente, cuando el buque se encuentra en mantenimiento o construcción, se procede a ocultar la droga ilícita en el dique o astillero durante los procesos de armado o reparación. Pueden ser utilizadas las técnicas de compartimento en el casco, o el doble fondo con superestructura. A su vez, está definida la técnica de contaminación por medio de un polizón, en la cual una persona se oculta

dentro de un buque o embarcación, sin el consentimiento, o con la acción ilegal de funcionarios portuarios que faciliten o ayuden a la contaminación de los buques altos bordos.

3.1.2. Buque especializado

Esta modalidad, hace referencias a las embarcaciones que son diseñadas para el transporte de carga con requerimientos específicos, entre estas se destacan el transporte para cargas de grandes dimensiones o los proyectados para el transporte de pasajeros o vehículos. Asimismo, algunos buques sirven también de apoyo a plataformas, suministran combustible, agua, equipos, víveres y en caso necesario prestan servicios contra incendios, también pueden fondear y utilizarse para remolcar a otras embarcaciones o unidades *off-shore*, estos son conocidos en el comercio marítimo como “*heavy lift ships*” que a su vez se clasifican en diferentes tipos. Sin embargo, solo se toman los tipos en donde se han registrado incautaciones de estupefacientes como son: tipo remolcador de costa o altura (como los buques que sirven de apoyo a servicios *off-shore*) y tipo ferry. Para este tipo de embarcaciones se aplican las mismas técnicas de ocultamiento de los buques alto bordo. Estas son estructura, compartimentos, cubiertas, parásitos, carga y equipos.

3.1.3. Embarcaciones de pesca

Las embarcaciones de pesca son utilizadas para labores de pesca en las costas, ríos, lagunas, mar esteros y acuicultura. Es importante conocer las características y las funcionalidades de cada uno de los tipos de barcos de pesca que existen en el mercado náutico. Existen diversos tipos de embarcaciones según los equipos que utilizan para sus operaciones de faena, las especies que capturan y la naturaleza de su actividad. Por consiguiente, se identifican las siguientes embarcaciones según su tipo de pesca:

Pesca Industrial	Este tipo de pesca es realizado por embarcaciones con eslora superior a los 18 metros (60" ft), y permiten la pesca de arrastre, palangre y cerco. Este tipo de embarcaciones realizan pesca a gran escala, y tienen como objetivo conseguir el mayor número de ejemplares en el menor tiempo posible.
Pesca Artesanal	Este tipo de embarcación se caracteriza por ser ejecutada en embarcaciones menores, que cuentan con una eslora de hasta los 9 metros (32" ft). Su propulsión puede ser a remo o con uno o dos motores fuera de borda desde los 25 hasta los 200 HP. Su fabricación es de fibra de vidrio y su operación es manual, especialmente caracterizados por contar con los artículos de pesca como trasmallos o palangres para la captura de especies marinas.
Pesca de Subsistencia	Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), define este tipo de pesca en los tres patrones considerados en legislaciones locales sobre la temática; "pesca de baja escala, con técnicas simples y para consumo familiar sin venta" (Jeraldo, 2018). Países como México, Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica dan cuenta en sus definiciones los mismos patrones en los que revelan que se pesca para consumo familiar sin comercializar o sin fin de lucro.

3.1.4. Embarcación de recreo

Las embarcaciones de recreo como su nombre lo indica están dedicadas a realizar actividades turísticas, excursiones o paseos. Independientemente del medio de propulsión, su nomenclatura se puede definir en la eslora (longitud) desde los 2.4 hasta los 24 metros (8" a 79" ft). Pueden transportar entre 2 a 18 personas: entre ellas, el patrón, los miembros de la tripulación y las personas empleadas a bordo de la embarcación para desarrollar cualquier cometido que esté relacionado con las actividades de esta.

Tipos	Descripción
Motos Acuáticas	Existen diferentes tipos de motos acuáticas, entre ellas se caracterizan por poseer una o dos asientos para el transporte de personas. Su propulsión puede ser a chorro o <i>water jets</i> desplazándose a gran velocidad por el mar, bahías, lagos o riberas navegables teniendo en cuenta que posee muy poca autonomía y su clasificación es dependiendo su cilindraje (Terránea, 2021). En este tipo de embarcación de recreo, las técnicas de ocultamiento pueden ser dentro de sus compartimentos, en el equipaje que pueda llevar el piloto de la moto acuática, o podría estar remolcando algún dispositivo o tulas con drogas ilícitas.

Tipos	Descripción
Velero	Estas embarcaciones son construidas con la finalidad de poder desplazarse aprovechando la velocidad que el viento les pueda proporcionar, teniendo en cuenta que de igual modo pueden llegar a poseer propulsión a motor. Podrían clasificarse en velero monocasco, multicasco, de velas ligeras, de regata, deportivo, de crucero, motovelero de tipo catamarán, trimarán, construidas especialmente para realizar navegaciones a gran escala debido a que su autonomía se los permite (Viento en Popa 365, 2020).
Yates	El yate es una embarcación lujosa que ofrece gran cantidad de opciones náuticas que no se pueden encontrar en las demás embarcaciones. Estas permiten navegar distancias más largas, siendo propulsados por máquinas. (Viento en Popa 365, 2020)
Deportivo o Recreación	Es un tipo de bote el cual se considera de recreación o deportivo, se practica en ríos de aguas bravas o blancas y en aguas tranquilas de algunas ciudades. Podemos mencionar las embarcaciones como kayaks, canoas y, tablas deslizantes (Terránea, 2021). Es de destacar que todas estas embarcaciones son susceptibles a contaminación con diferentes tipos de estupefacientes.

3.1.5. Embarcación oficial

Son embarcaciones que están destinadas al servicio de entidades públicas, gubernamentales y del Estado cuya utilización se hará de manera exclusiva y precisa para atender necesidades ocasionales e indispensables propias de las funciones de cada institución. Entre las que varían sus calados, dimensiones, su función o dependencia institucional y están al servicio de la nación para cumplir diferentes misiones ya sean por vía marítima o fluvial, entre las que podemos encontrar buques de guerra, buques escuela, buques hospitales, buques de exploración e investigación, patrulleros marítimos y fluviales. Por su connotación, la contaminación a bordo de estas embarcaciones es más restringidos por los controles de seguridad que se llevan a bordo.

3.1.6. Lancha *go fast*

Son embarcaciones pequeñas diseñadas para ser versátiles y alcanzar altas velocidades, se caracterizan en su mayoría por tener más

de un motor fuera de borda. Su diseño cuenta con un casco largo en forma de “V” hecho de fibra de vidrio. La fibra de vidrio es un material relativamente duradero que es muy liviano, lo que permite reducir el peso general de la embarcación en cuanto a velocidad y maniobrabilidad. En su mayoría este tipo de embarcación no cuenta con cabina ya que, aerodinámicamente, puede reducir la resistencia al viento y de forma secuencial puede perder potencia al momento de desplazarse.

3.1.7. Embarcación de transporte

Son embarcaciones diseñadas o adaptadas para el transporte marítimo o fluvial, realizando desplazamientos de personas (pasajeros) o envíos de cargas sólidas, líquidas o gaseosas de un punto geográfico a otro, se caracterizan por realizar navegaciones costeras conectado el comercio nacional e internacional o de países y ciudades cercanas entre los que se destacan, buques de poco calado que puedan tener fácil acceso a cualquier zona. En su mayoría están por estar divididos por un río, por sus fronteras marítimas, para recortar recorrido por vías terrestres o por las difíciles condiciones del terreno que impiden a que se llegue por otro medio de transporte. Su autonomía puede oscilar entre horas y pocos días por su capacidad de almacenamiento de víveres y de combustible. Dependiendo de su diseño y estructura, se identifican dos tipos:

Tipo	Descripción
Transporte de mercancía	Es un tipo de embarcación que puede ser desde una artesanal, remesero o buque de cabotaje, dependiendo en el lugar donde realice sus actividades. Su función principal es la de transportar mercancías.
Transporte Pasajeros	Se caracteriza por estar adecuada y acondicionada para transportar personas de un punto a otro, como puede ser un Ferri.

3.1.8. Semisumergibles LPV

Los semisumergibles *low profile vessel* (LPV, por sus siglas en inglés) son embarcaciones de bajo perfil que navegan con pocos centíme-

tros de su estructura flotando por encima de la superficie del mar y otra gran parte por debajo del agua, con el fin de evitar su detección por parte de las autoridades. Están diseñadas y fabricadas en fibra de vidrio y madera, para efectuar el transporte ilegal de estupefacientes a través del mar.

Este tipo de embarcación ilegal se fabrica en talleres artesanales clandestinos en la selva colombiana, significando que se producen muchas replicas y en múltiples lotes en cada año. Durante su construcción, se mantiene un promedio de dimensión de eslora de entre 10 a 25 metros y una manga de tres metros. Asimismo, son dotadas con tres motores fuera de borda para su propulsión, lo cual no es muy táctico por el ruido que emiten. Sin embargo, a través de dicha propulsión pueden alcanzar velocidades de hasta 20 nudos. De igual manera, cuentan con una capacidad de carga de estupefacientes que dependiendo de su modelo oscila entre una y cuatro toneladas.

Las OCT contratan a pescadores de la región con dificultades económicas, para que tripulen estas embarcaciones ilegales (el capitán como el responsable de la carga ilegal, un motorista y un navegante), con propósito que efectúen el tráfico de los estupefacientes a través de esta modalidad, principalmente clorhidrato de cocaína que sale de las costas del pacífico colombiano con destino a los países de Centroamérica.

3.1.9. Semisumergibles SPSS

Los semisumergibles *self-propelled semi-submersible* (SPSS, por sus siglas en inglés) son embarcaciones diseñadas para navegar con pocos centímetros de su estructura flotando por encima de la superficie del mar y en su gran mayoría por debajo del agua, para evitar su detección por parte de las autoridades marítimas. Igualmente están fabricadas en fibra de vidrio y madera, para efectuar el transporte ilegal de estupefacientes a través del mar.

Estas embarcaciones se fabrican en talleres artesanales clandestinos en lugares costeros de la selva colombiana, con una eslora de 20 metros y una manga de tres metros. A diferencia de los semisumergibles LPV, estas embarcaciones reducen el riesgo de ser detectadas por los radares y los sistemas acústicos de las autoridades, debido a

que su propulsión está compuesta por un motor interno diésel de 300 a 350 HP, con la cual puede alcanzar velocidades de 8 nudos; y con una capacidad de carga de estupefacientes que dependiendo de su modelo oscila entre cinco a diez toneladas. Asimismo, cuenta con un exhosto diseñado para la expulsión de gases del motor que a la vez evita el ingreso de agua a través de este.

Están dotados con equipos de navegación GPS. Normalmente son tripulados por cuatro personas (el capitán como el responsable de la carga ilegal, un motorista y dos navegantes), quienes están controlados por las bandas narcotraficantes.

3.1.10. Contenedores

El contenedor es una caja de transporte fabricada para contener toda la carga general (contenedor de usos múltiples) o mercancías específicas (contenedor especializado) a granel o empaquetado. Contiene piso, paredes laterales, un techo rígido y al menos una de las paredes laterales está equipada con puertas. Fue ideado especialmente para el transporte sin manipulación intermedia o ruptura de la carga. Asimismo, fue pensado para poder ser versátil por cualquier medio de transporte (carretera, marítimo, ferroviario) teniendo en cuenta la combinación de varios de ellos. Un contenedor marítimo es apilable, maniobrable, apto para dispositivos ad-hoc y pensado para un uso intensivo. Por estas razones se ha convertido en una herramienta indispensable para la logística hoy en día.

Por la información relacionada anteriormente, el contenedor se convierte en una herramienta para tráfico ilícito de estupefacientes a nivel mundial por parte de las organizaciones criminales, teniendo en cuenta que la mayoría del comercio mundial se transporta por vía marítima. Los tipos de contenedores (Ferrer, 2021) son:

Tipo	Descripción
Estándar	Para uso general, adecuado para el transporte de mercancías llamadas "se-cas" y sus tres tamaños más comunes son 20 pies, 30 pies y 40 pies.
Open Top	Resulta idéntico a los de tipo estándar, excepto que su techo es móvil. Están diseñados para facilitar el relleno y la descarga superior.

Tipo	Descripción
Reefer	El contenedor refrigerado (<i>reefer</i> en inglés) es un contenedor aislado térmicamente con un dispositivo para mantener la temperatura, que debe ser alimentado por corriente. Permite el transporte de mercancías bajo temperatura controlada.
Flat Rack	Se trata de un contenedor plano que no tiene paredes laterales fijas ni techo. Hay dos tipos: el extremo fijo de la rejilla plana, cuyas paredes finales están fijas, y el plano plegable cuyas paredes finales son plegables. Está destinado para el relleno de productos que no sean sensibles al clima.
Pallet Wide	Este contenedor tiene un ancho diferente al de los demás, correspondiente a los estándares del pallet. Sus dimensiones interiores están diseñadas para optimizar la carga de paletas minimizando el área de piso desocupada.

3.1.11. Nadador

Esta modalidad está asociada a la capacidad que tenga una persona para la natación, gracias a esta acción propulsora realizada por los movimientos rítmicos, repetitivos y coordinados de los miembros superiores, inferiores y el cuerpo, y que le permitirá mantenerse en la superficie y vencer la resistencia que ofrece el agua para desplazarse en ella. Esta modalidad, básicamente consiste en que una persona se asegura una carga no tan pesada de estupefacientes al cuerpo y emprende la acción, normalmente se presenta en trayectos cortos en cercanía a la costa, para esta existen dos tipos. Es una modalidad que tiene poco costo puesto que no depende de la fabricación de ninguna estructura depende no más de la capacidad del nadador para llevar una cantidad específica de droga, si es asistido por un propulsor mayor capacidad puede transportar:

Tipo	Descripción
Libre	Este tipo se presenta cuando la persona se amarra una carga de estupefacientes al cuerpo, y emprende la acción de nado hasta en un punto específico y acuerdo las capacidades de la persona.
Propulsor Acuático	Se presenta cuando el nadador se ayuda de medios tecnológicos y equipamiento de buceo, que le permite avanzar con la carga ilícita sin tanto esfuerzo y con mayor rapidez hasta un punto específico.

3.1.12 Vehículo marino no tripulado

Esta modalidad se presenta cuando se transportan los estupefacientes en un artefacto naval de manera remota, cuenta con un desarrollo tecnológico que no requiere tripulación a bordo para su navegación y se registran dos tipos:

Tipo	Descripción
Superficie	Es un vehículo que tiene la capacidad para navegar sobre la superficie del agua, normalmente se utiliza en trayectos cortos teniendo en cuenta que se maneja de manera remota y recibe la señal por medio de una antena en la que se debe mantener a la vista para ser operado.
Subacuático	Es un vehículo que requiere mayor tecnología para ser empleado, teniendo en cuenta que tiene la capacidad de sumergirse en el agua con la carga ilícita, por lo que su navegación debe ser programada en un ordenador mediante coordenadas para culminar con su trayecto.

3.1.13. Sumergible

A diferencia de los semisumergibles, los sumergibles son embarcaciones ilegales, diseñadas y construidas para sumergirse en su totalidad bajo el agua, por lo que se requieren equipos especiales para su detección. Los sumergibles son fabricados en acero y fibra de vidrio, suelen estar equipados con tecnología moderna para efectuar la navegación (radar, sistema de comunicaciones, GPS e inclusive en algunos casos con periscopio y sistemas optrónicos). En la gran mayoría de las incautaciones de estos artefactos, se apreció que su propulsión se da a través de un motor propulsor interno eléctrico que opera con bancos de baterías, asimismo, poseen motor generador y sistema de aire acondicionado.

Los sumergibles son tripulados por cuatro personas (el capitán como el responsable de la carga ilegal, un motorista y dos navegantes) y poseen capacidad para transportar entre 8 a 10 toneladas de estupefacientes, a una velocidad promedio de 7 nudos.

3.2. Modalidades estacionarias

Estas son las que describen el hallazgo del estupefaciente cuando este se encuentra oculto y situado en el mismo lugar, por tiempo indefinido, con la característica principal de que es o será transportado por la vía marítima, como parte de la interconexión del tráfico ilícito en su trayectoria hacia su destino final. Es por ello por lo que, bajo estas condiciones, se describen las siguientes modalidades.

3.2.1. Carga a la deriva

La modalidad carga a la deriva, se ve reflejada cuando los estupefacientes se encuentran flotando en el agua sin ninguna señal que indique su posición. Frecuentemente esta modalidad se evidencia cuando se está realizando una operación de interdicción marítima y los traficantes al sentir la presencia de las autoridades arrojan los fardos al mar, para tener mayor velocidad y autonomía. Esto puede ocasionar que los estupefacientes se pierdan y queden flotando en alta mar. Importante denotar que esta práctica no evidencia una intención para que las sustancias ilícitas viajen por las corrientes marinas y llegue a un destino final. Por lo general, las incautaciones de carga a la deriva se dan cuando las autoridades están realizando algún patrullaje y se encuentran con los paquetes flotando.

3.2.2. Carga balizada

La modalidad de carga balizada, al igual que carga a la deriva, es cuando las autoridades encuentran flotando en el mar los estupefacientes, a diferencia que estos paquetes en su gran mayoría tienen una señal visual como colores fuertes, luces de destello o algún dispositivo electrónico que envíe una señal de posición como una radio boya. Las OCT realizan esta práctica con la intención de saber exactamente dónde están los estupefacientes y así poder realizar un transbordo a otra modalidad. Por lo general, esta modalidad se ha evidenciado cerca a las costas y en cantidades no muy grandes. Se ha podido evidenciar que no solo se ha encontrado los estupefacientes en fardos, también se han encontrado en el interior de boyas de redes de pesca y en baldes que flotan indicando una posición.

3.2.3. Depósito ilegal

La modalidad de depósito ilegal es una de las más utilizadas por las OCT. Esta modalidad tiene cuatro tipos, bodegaje, espacio abierto, subacuático y subterráneo. En estos diferentes tipos son donde las OCT ocultan los estupefacientes, su ventaja es la gran capacidad de almacenamiento que pueden albergar en su interior, con el fin de ocultarlos temporalmente, previo a ser transportados de manera ilícita en otra modalidad.

Tipo	Descripción
Bodegaje	Este tipo es identificado cuando las autoridades detectan los estupefacientes en espacios edificados como bodegas, almacenes o incluso una vivienda.
Espacio Abierto	Este tipo es utilizado por las OCT, con el fin de ocultar las sustancias en lugares como terrenos baldíos, playas o riberas, que tengan fácil acceso de embarcaciones con el fin de traficarlas.
Subacuático	El objetivo de este tipo es ocultar los estupefacientes temporalmente de una manera muy innovadora, en lugares establecidos y conocidos por buzos o por personas que conocen el área. Los fardos son amarrados con un peso muerto con el fin de dejarlos ocultos debajo del agua, hasta el momento que lleguen a retirarlos para contaminar un buque alto bordo o hacer el transbordo a otra modalidad.
Subterráneo	El tipo subterráneo es detectado por las autoridades cuando se observa una recién excavación en la tierra y en cercanías a la costa o ribera. El material ilícito es ocultado en un hueco a cierta profundidad y con conocimiento del punto exacto donde se realiza el hecho.

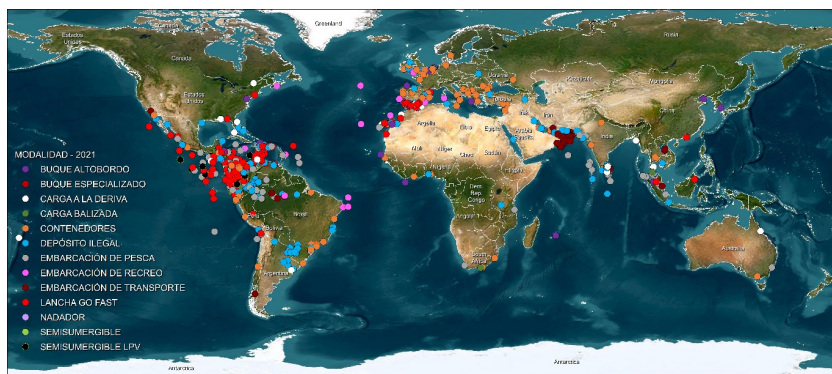
A nivel general estas son las modalidades utilizadas por las OCT para el transporte de estupefacientes a nivel marítimo, fluvial y portuario a nivel mundial. Cada una de ellas posee ciertas ventajas y riesgos al momento de utilizarlas, y cada vez se detectan otras innovaciones por parte de las organizaciones criminales, que retan constantemente a las autoridades a estar alertas. A continuación, veremos algunos datos de incautación, con el propósito de conocer como fluye el narcotráfico a nivel marítimo.

4. PANORAMA MUNDIAL DE LAS MODALIDADES

A nivel mundial durante el año 2021, se han presentado diferentes incautaciones bajo 13 modalidades de acuerdo con los registros obtenidos por el Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo —CMCON—, de las 16 identificadas en el centro. En total se desplegaron en 1629 eventos, con una incautación total de 1.484.307 Kg de estupefacientes. Las modalidades con mayor cantidad de estupefacientes decomisados fueron, las lanchas *go fast* con 441.921 toneladas de estupefacientes en 443 eventos; segundo la modalidad de contenedores con 363.676 toneladas de estupefacientes en 383 eventos; en tercer lugar, los depósitos ilegales con 267.756 toneladas de estupefacientes incautados en 358 eventos; y, en cuarto lugar, la modalidad de embarcación de pesca con 163.800 toneladas en 145 eventos.

En la siguiente figura, se aprecia la ubicación mundial de los eventos conforme a las modalidades identificadas en el proceso de estudio del CMCON, brindando una herramienta gráfica de interpretación del fenómeno de las drogas ilícitas.

Figura 5. Modalidades del narcotráfico a nivel mundial³



³ En la figura elaborada por CMCON se ubican con círculos las incautaciones resaltando el color de los círculos para cada modalidad.

El CMCON determinó que durante el 2021 se incautaron 755.420 kg de CHC, representando el 50.89 % del total global de estupefacientes (1.484.307 kg). En el caso del escenario de América las incautaciones alcanzaron el 58 % (593.201 kg), seguido por Europa con el 10.98 % (163.077 kg) y en menor medida alcanzando un 1 % los escenarios de África (17.954 kg), Asia (3.892 kg) y Oceanía (3.751 kg). Si consideramos los precios en el mercado ilegal, la cocaína es el estupefaciente más atractivo para las OCT, seguida por el hachís y la marihuana. El CHC se consume en mayor cantidad en América y Europa. El hachís representa un mercado favorable en Europa, donde es alto el consumo. La marihuana se da casi en su totalidad en América. Las drogas sintéticas (DS) se consumen en todo el mundo, en especial en Europa y Asia y la heroína presenta una mayor incautación en Asia.

El hachís fue el segundo estupefaciente que se incautó en el mar a nivel global en mayor cantidad, según los registros de CMCON, el mencionado psicotrópico ilegal representó el 33.94 % de la incautación total en eventos marítimos del año 2021 con 503.886 kg. La marihuana según los procesos de monitoreo y observación, desarrollados por el Centro, fue la tercera sustancia que representó mayor incautación en el ámbito marítimo global en el año 2021, con 140.552 kg (9.46 % de la incautación de estupefacientes), el principal escenario de registro de incautaciones de la mencionada droga ilegal fue América. Diversas DS incautadas en los escenarios, marítimos, fluviales y portuarios durante 2021, representaron el 3.75 % (55,700 kg) del total global, según registros del CMCON, el escenario de Asia registró el 88,32 % (49.195 kg) de incautación de DS, mientras que en América se incautó el 11.60 % (6,463 kg) y Oceanía el 1,2 % (670 kg).

En este contexto, cada una de las sustancias sujeto de la investigación, mantienen un área geográfica preponderante de producción que responde a la mayor demanda en las áreas de consumo, y esto implica el aumento considerable de los costos logísticos desde los lugares de producción hasta los principales epicentros de consumo. La alta rentabilidad y el aumento de la demanda de las sustancias ilícitas, es el reflejo de la viabilidad criminal para el sostenimiento y dinamización de esta amenaza.

Una modalidad que ha venido en aumento en los últimos años es el tráfico de sustancias ilícitas entre los puertos de América del Sur y Europa, principalmente transportando CHC. Anteriormente las cadenas de suministro que eran dominadas por unos cuantos grupos criminales han venido evolucionando gracias a que las OCT se comportan como un sistema adaptativo complejo. Se suman cada vez más actores ilegales a las diferentes partes de la cadena del narcotráfico, sobre todo al transporte de los estupefacientes. Gran parte de la cocaína en Europa solía transitar a través de canales establecidos, en particular, por OCT italianas, a través de alianzas entre grupos colombianos y españoles (Naciones Unidas, 2021).

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en su Reporte Mundial sobre Drogas 2022, estima que la prevalencia anual del consumo de cocaína para el año 2021 fue superior a 20 millones de personas, de las cuales más de 5 millones habitan países europeos, por lo que el viejo continente sería el segundo mercado ilícito más grande, solo por detrás de Estados Unidos de Norteamérica. El Observatorio Europeo de Drogas registró que las incautaciones de cargamentos de drogas ilícitas se han presentado con mayor frecuencia en España, Bélgica y Países Bajos, entre otros (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2021). Se destacan los puertos de Ámsterdam, Rotterdam y Amberes como la principal entrada de CHC a Europa. El gran volumen de carga que se mueve por estos puertos dificulta de muchas maneras la efectividad de los controles a las cargas en tránsito.

El envío de sustancias ilícitas desde el continente americano hacia los puertos de Europa es constante, ya que teniendo en cuenta la cantidad de contenedores que se mueven a nivel mundial, el nivel de riesgo es bajo y la probabilidad de éxito bastante alta por las dificultades que presentan las autoridades al momento de realizar inspecciones. Además, las otras modalidades explicadas a lo largo de este capítulo como las lanchas *go fast* o los semi sumergibles son poco usados, especialmente por la distancia que implica viajar, ya que tienen un alto costo de oportunidad y recursos, dado que implicaría mayor espacio para llevar combustibles y víveres para la tripulación y menor cantidad de droga.

5. CONCLUSIONES

En el proceso del transporte marítimo de drogas ilícitas conocido como narcotráfico marítimo, se ha logrado evidenciar unas interfaces desde los sitios de producción, puntos de procesamiento, acopio para el envío, zonas de tránsito y la interacción de las drogas en diferentes modalidades marítimas. Es así como se consideran los escenarios marítimos, fluviales, portuarios y los demás parámetros que permiten inferir algunas de las interfases en la proyección del transporte a través de las modalidades explicadas en este capítulo.

La dinámica del narcotráfico marítimo es muy cambiante, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección Contra las Drogas de la Armada de Colombia se estimó que el 90% de los productos que se comercializan y se desplazan a nivel mundial se mueven por medio de las rutas marítimas. Las principales, a nivel mundial, son las que conectan Europa y América del Sur y las que vinculan Europa y África Occidental con el Océano Índico para llegar hasta China. Estas rutas marítimas internacionales son aprovechadas por las organizaciones criminales con el fin de mover diferentes tipos de estupefacientes, lo que representa un reto permanente para los países involucrados en la lucha contra las drogas. Esta realidad global del fenómeno debería ser un factor de motivación para mantener una cooperación operativa internacional entre países de producción, tránsito y consumo.

El tráfico de drogas ilegales por vía marítima sigue siendo una amenaza transnacional que afecta negativamente la seguridad, la estabilidad institucional y la salud pública de las naciones de todos los continentes. Este capítulo buscó ser una contribución en las reflexiones sobre este problema, dando cuenta de las diferentes modalidades del transporte y distribución marítima, hasta el momento detectadas, que son apenas una muestra de las posibilidades que tienen las organizaciones criminales de traficar sustancias ilícitas y corromper a las instituciones de los países donde operan. Como se pudo constatar a lo largo del capítulo, hay modalidades que sirven en el sitio principal de la cadena logística, normalmente en los puertos, con modalidades como la contaminación de contenedores o los parásitos. Por otro lado, están aquellas modalidades que buscan hacer uso de habilidades y

conocimientos locales de marinos para transportar rápidamente la droga como las lanchas “*go fast*” o una mayor cantidad de droga pero que requiere mayor conocimiento de las corrientes y rutas marinas como es en el caso de los semisumergibles. La importancia de entender las diferentes modalidades está en comprender la toma de decisiones de las diversas organizaciones criminales que participan en esta cadena y de esta manera poder diseñar respuesta acordes al momento que se encuentra el mercado ilícito, ya que muchas veces el tipo de modalidad será elegida por el valor de la mercancía en ciertos países, haciendo más atractivo usar una que pueda llevar mayor cantidad o una que sea más rápida pero que igual el margen de ganancia supera con creces el costo de producción o simplemente por el nivel de control que pueda obtener la organización criminal en el puerto que le permite elegir una u otra modalidad.

Finalmente, como resultado, se enfatiza que para entender de manera más efectiva el sistema de transporte y distribución del narcotráfico por vía marítima, y el uso de las diferentes modalidades, se deben estudiar los casos y hacer proyecciones con nuevas metodologías y tecnologías que permitan a las autoridades anticipar y prevenir la evolución de estos mercados. Esto, con el propósito de lograr más incautaciones en el ámbito marítimo, fluvial y portuario aportando al decomiso de sustancias ilícitas. Como el transporte es solo una parte de la cadena logística, los esfuerzos deben provenir de todos los frentes, desde el control de la producción hasta campañas de prevención en salud para disminuir o desestimular el consumo. Especialmente, entendiendo que las cadenas logísticas funcionan de manera diversa entre los países de una misma región, sin hablar extracontinentalmente, por ello se debe lograr tener mayores canales de comunicación y socialización de los procesos de incautación que realizan las autoridades puede llevar a una armonía institucional mayor que permita atender este fenómeno ilegal de mejor manera. Además, que son muchos los esfuerzos físicos, económicos, militares y medioambientales que se emplean tratando de controlar la distribución de estupefacientes, recursos que muchos países podrían emplear en áreas más estratégicas de su desarrollo.

Es importante recordar que cuando un país sirve de tránsito para el tráfico de drogas, no sólo se utiliza su territorio, sino que también

sirve de centro para el desarrollo de actividades de las organizaciones de narcotraficantes que suponen una incorporación progresiva de personas naturales del país. Esto se realiza para cumplir tareas logísticas relacionadas con el almacenamiento, vigilancia, transporte y distribución de la droga, así como la creación de una red de influencias y relaciones propicias para la penetración del narcotráfico en las diversas instancias económicas, jurídicas e institucionales. Es comparable con un cáncer que empieza afectar las instituciones, generando focos de violencia, inseguridad y lavado de activos que afecta a todos los componentes de un Estado y su sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Informes, resoluciones y otros documentos

- CMCON. (2022). “Boletín Extraordinario de Fentanilo”. <https://cimcon.armada.mil.co/content/bolet-n-extraordinario-de-fentanilo>.
- EMCDDA. (2008). “Perspectives on Cannabis Controversies, Treatment and Regulations in Europe”. *Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences*. Vol. 1 (Illustrated). Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferrer, V. (2021). “Contenedor Marítimo - Historia y tipos de contenedores – Logística”. <https://vicentferrer.com/contenedor-maritimo>.
- Green, P. (s.f). “La Logística del Narcotráfico en Constante Cambio”. WSJ. <http://www.wsj.com/ad/cocainenomics-the-logistics-es>.
- InSight Crime. (2022, 19 mayo). “La revolución de la cocaína en Venezuela causó revuelo”. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/la-organizacion/la-revolucion-de-la-cocaina-en-venezuela-causo-revuelo/>.
- Jeraldo, L. (2018). “Definiciones sobre pesca de subsistencia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile”. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25800/2/Definiciones_sobre_pesca_de_subsistencia.pdf.
- Moya, Q. (2022, 5 octubre). “Los países más productores de cannabis de todo el mundo”. Pevgrow.com. <https://pevgrow.com/blog/los-paises-mas-productores-de-cannabis-de-todo-el-mundo/>.

- Naciones Unidas. (2018). Informe sobre el transporte marítimo. *Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*.
https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2018_es.pdf.
- Naciones Unidas. (2021). Junta internacional de fiscalización de estupefacientes Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2021. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2022/Informe_JIFE_2021.pdf.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2021). Informe Europeo sobre Drogas 2021: Tendencias y novedades. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo*.
- ONNautic. (2020). ¿Cuáles son las partes de un barco?
<https://onnautic.com/blog/cuales-son-las-partes-de-un-barco/>.
- Pérez, C., Ruiz, A., & Youngers, C. (2019). “Cultivo de cannabis en América Latina: su erradicación y efectos. Colectivo de Estudio Drogas y Derecho”. CEDD. https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2020/01/Cartilla_CEED_Cannabis.pdf.
- RAE. 2022. Definición de Mamparo. <https://dle.rae.es/mamparo>.
- Rovner, E. (2016). “Historia del narcotráfico en Colombia”. *Economía. El Espectador*.
- Terránea. (2021). Embarcaciones de Recreo: Tipos y Permisos necesarios. Terránea. <https://blog.terranea.es/embarcaciones-de-recreo-tipos-permisos/>.
- UNODC. (2022). World Drug Report. United Nations publication.
- Viento en Popa 365. (2020). Tipos de embarcaciones de recreo. *VIENTO EN POPA 365*. <https://www.vientoenpopa365.com/tipos-de-embarcaciones-de-recreo/>.
- Villadiego, A. (2022). “Modalidades en el teatro de operaciones marítimas”. *Diplomado de dinámicas del narcotráfico marítimo fluvial y portuario fundamentos, herramientas y estrategias para su contención. Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla*.

2. CASOS DE ESTUDIO

Capítulo 4

*La correlación entre el potencial
de producción de clorhidrato de
cocaína y las incautaciones en
puerto: los casos de Colombia y los
puertos de Amberes y Rotterdam*

VÍCTOR MASSON FIALLOS*

HECTOR OLASOLO*

ÓSCAR PALMA*

* Capitán de Fragata (EM) de la Armada del Ecuador. Oficial de Superficie de la Armada; Licenciado en Ciencias Navales; Licenciado en Ciencias Políticas; Abogado; Oceanógrafo Físico; Diplomado en Sistemas de Información Geográfica; Diplomado en Gestión de Calidad; Magister en Gerencia Educativa. Jefe del Centro de Análisis Marítimo de la Armada del Ecuador; entre otros cargos fue Delegado al Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico, Asesor Naval en el Ministerio de Defensa Nacional y Asesor Marítimo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador. Contacto: vmassonf@armada.mil.ec; victormasson@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4060-6384>.

* Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal

1. INTRODUCCIÓN

El narcotráfico es un fenómeno verdaderamente global. Para la segunda década del siglo XXI la comunidad internacional había incrementado significativamente las interacciones de las naciones de diferentes continentes, en múltiples dimensiones. El intercambio comercial alcanzó niveles históricos, las diferentes formas culturales llegaron a influir a personas a distancias muy remotas, y los hechos de la política interna de las naciones fueron conocidas y discutidas a kilómetros de distancia. El mundo de las redes sociales permitió incluso el activismo de comunidades distantes frente a hechos y realidades en otros continentes.

La globalización de la economía y el comercio ha permitido el desarrollo de cadenas logísticas y de abastecimiento que cruzan diferentes continentes y vinculan a un sinnúmero de agentes de diferentes nacionalidades. La diversificación de los mercados y la especialización de empresas ha permitido desconcentrar actividades como la producción de bienes desde un país a varios lugares más. La naturaleza de la economía y el comercio es hoy en día una de transnacionalidad e interdependencia.

Tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, en un mundo con una economía globalizada, es apenas natural que la economía ilícita sea también globalizada. Economía legal e ilegal son dos caras de un fenómeno que se desarrolla en el mismo contexto, por lo cual es consecuente que compartan características. La economía criminal global en el siglo XXI es también transnacional por naturaleza. En el intercambio global de productos ilícitos, que vincula una serie de ca-

del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

* Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Política Science. MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicester. Contacto: oscar.palma@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>.

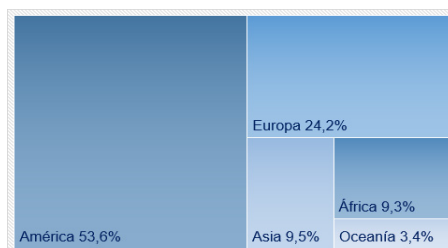
denas logísticas a lo largo y ancho de los continentes, se encuentran una gran variedad de actores, en este caso, grupos criminales, mafias o empresas delictivas.

Los nodos centrales de estas cadenas de intercambio comercial han sido los puertos. Tanto en la economía legal, como la ilegal, los puertos son puntos estratégicos de salida y entrada de los bienes a los mercados globales. La mayor parte del volumen del comercio global pasa por ellos. Si bien, existen diferentes formas de mover las cargas ilícitas por vía marítima, los puertos se han convertido también en puntos importantes para la distribución de mercancías ilícitas, incluyendo los estupefacientes.

Parte de esta realidad globalizada de la economía ilícita del narcotráfico, especialmente la de la cocaína, es que el consumo en países como Estados Unidos, los países europeos, o el este de Asia empuja la producción en países como Colombia, y la cadena de tráfico que se distribuye desde países como Ecuador, Brasil, el Cono Sur, las islas del Caribe y África Occidental. Si bien, durante décadas Colombia ha recurrido a diferentes estrategias para tratar de frenar la producción de cocaína, el motor que motiva esta economía está lejos de sus fronteras, especialmente en los países del mundo industrializado o el 'norte global'.

Según el Informe de Estupefacientes 2022 de la Junta Internacional de Fiscalización de las Naciones Unidas, la prevalencia anual del consumo de cocaína en 2020 se estima en el 0,4 % de la población adulta mundial, por lo que el número de personas consumidoras alcanza los 21,5 millones. Esto supone un incremento del 2,7 % en Oceanía, en torno al 2 % en América del Norte, el 1,6 % en América del Sur, el 1,4 % en Europa Occidental y Central, siendo menor el aumento en Europa Oriental y Sudoriental, África y Asia (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2022). De esta manera, los principales mercados donde se distribuye el CHC continúan siendo América del Norte y Europa, aunque, gracias al alto precio de comercialización ilegal en las zonas más distantes a las áreas de producción, existen nuevos mercados en algunos países de Oceanía y Asia, como se observa en la figura 1.

Figura 1. Porcentajes de consumidores de productos derivados de la hoja de coca en el mundo¹



Fuente: Adaptado de Informe mundial de Estupefacientes (2022).
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

En cuanto a Europa, se estima que 3,5 millones de adultos (entre 15 y 64 años) han consumido cocaína durante el 2021, lo que representa el 1,2 % de su población (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2022). Este alto porcentaje se debe a que el crimen organizado transnacional (COT) dedicado al narcotráfico considera que Europa presenta varios factores que favorecen el tráfico de cocaína, entre los que destacan las siguientes: (a) el alto precio; (b) la gran cantidad de contenedores que llegan diariamente a sus puertos, lo que hace imposible realizar un control exhaustivo de todos ellos; (c) la fácil movilidad que existe entre los países, especialmente los pertenecientes a la Unión Europea; (d) las importantes diferencias entre las políticas nacionales sobre el control del tráfico de drogas; y (e) los mayores riesgos en el transporte a los Estados Unidos desde las áreas de producción (debido a la inversión de este último en acciones contra el narcotráfico) (Hile, 2021).

Este incremento en el consumo de cocaína viene acompañado de un incremento en su producción, y de cambios en las dinámicas del narcotráfico marítimo, fluvial y portuario en relación con su cultivo, producción y comercialización. La economía de la cocaína existe en una especie de ‘circulo vicioso’ en el cual, ante una mayor demanda,

¹ En la figura se observa la comparación porcentual entre el consumo, incautaciones y un promedio de los precios de venta del CHC en los diferentes escenarios durante el 2022.

mayor motivación para la oferta, aun cuando las instituciones han aumentado la presión para cerrarle opciones a los criminales. Esto lleva a una adaptación de los productores y traficantes para poder satisfacer dicha demanda. A mayor prohibición, mayor valor tendrán los narcóticos, garantizando mayores ingresos para los criminales. Este círculo se puede evidenciar, junto con las cifras de consumo, con la correlación que existe entre las cifras de potencial de producción de cocaína, y las de decomisos de narcóticos en puertos, especialmente en los mercados de consumo.

El potencial de producción de cocaína es un estimado que se hace respecto de la cantidad de cocaína que se puede producir en un lugar determinado. Es independiente (aunque está relacionado) de la cantidad de hectáreas de hoja de coca cultivada, ya que, por el mejoramiento de procesos técnicos de producción, es posible producir un mayor volumen de clorhidrato de cocaína sin aumentar el volumen de la hoja de coca, como insumo principal en la producción. Una de las adaptaciones de los criminales frente a la acción de los estados va justamente en esta dirección: perfeccionar procesos técnicos y químicos para extraer de la hoja de coca una mayor cantidad del alucinógeno para la elaboración del clorhidrato, ante la presión en las zonas de cultivo.

Por otro lado, el decomiso de cargamentos de cocaína en puertos de destino se usa como un indicador del incremento o disminución de los volúmenes del narcótico que circulan en mercados ilícitos, pues tratándose de un mercado ilícito es verdaderamente imposible conocer una cifra real y exacta. Se ha considerado generalmente que un número de decomisos más altos evidencia mayor circulación de producto en el sistema global de tráfico, no necesariamente expresa una mejoría exponencial en las técnicas para encontrar cargamentos.

Es con esta lógica como contexto que el presente capítulo hace un estudio de la correlación entre el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en Colombia y el número de decomisos en puertos europeos (Ámberes, Rotterdam), como forma de evidenciar ese ciclo transnacional de crecimiento del mercado de la cocaína, que sobrevive a pesar de las acciones de los Estados por frenarlo. Esta realidad plantea, no solo la importancia que los puertos

tienen en la economía criminal global, sino los enormes retos para enfrentar el problema de los tráficoos ilícitos. Por supuesto, también es una demostración de la globalidad de la economía ilícita de la cocaína.

Los puertos de Amberes y Rotterdam se toman como casos representativos del análisis, tratándose de los dos puertos más grandes en Europa: Amberes (Bélgica) procesa 11.8 millones de TEU, siguiendo a Rotterdam en los Países Bajos con 14.8 millones de TEU. De la misma forma, el caso de Colombia se toma también como representativo para el análisis, siendo la primera productora global de cocaína.

La correlación entre el potencial de cocaína (dependiente en gran medida de la superficie de cultivo) y el nivel de incautaciones tanto a nivel global, como en Europa Occidental (United Nations, 2022) sigue siendo positiva. Esto demuestra una estabilidad de la economía de la cocaína. Tampoco ha cambiado el hecho de que la mayor cantidad de incautaciones se realiza en la modalidad de contenedores (United Nations, 2022).

No parece que esta tendencia vaya a poder revertirse en el corto plazo, si se tiene en cuenta la experiencia del pasado. La desarticulación de los principales carteles colombianos y la neutralización de sus líderes no llevaron al cese la actividad de los laboratorios clandestinos, el transporte a los mercados de consumo y la venta de cocaína (Bushnell, 2021). De hecho, se esperaba que estos golpes generaran un mayor daño a la cadena de producción y tráfico ya que las organizaciones funcionaban como estructuras piramidales, donde las actividades (cultivo, producción, comercialización, distribución y lavado de activos), beneficiaban principalmente a unas pocas personas.

En consecuencia, es mucho menos probable que la desarticulación de algunas de las estructuras dedicadas en la actualidad al tráfico pueda generar una reducción en el volumen de cocaína cultivado, procesado, transportado, distribuido y comercializado en los países de consumo. Tal como se discute en capítulos anteriores, el crimen organizado transnacional no se organiza ya en estructuras piramidales, sino como sistema dinámico complejo, que reúne segmentos de la cadena de valor del narcotráfico, especializados en

una parte del proceso. Entre ellas existen relaciones simples que pueden cambiar rápidamente para ajustarse a las nuevas realidades. Este comportamiento se conoce generalmente como *efecto globo*, que modifica el accionar criminal, conforme a la intervención de las autoridades competentes en el tiempo, espacio y las formas de ejecutar los ilícitos.

Además, es importante tener en cuenta que las redes del narcotráfico continúan creciendo, fragmentándose y especializándose, funcionando como un sistema complejo, donde las relaciones entre sus elementos son simples, pero de gran dispersión (Noticias ONU, 2023). En ellas participan personas con la motivación de obtener rápidamente beneficios económicos, influencia y poder. Como resultado, los comportamientos de las organizaciones devienen, con el paso del tiempo, mucho más impredecibles.

A la luz de lo anterior, el presente capítulo analiza el comportamiento de las incautaciones de pasta base (PBC) y clorhidrato de cocaína (CHC) en Colombia y Europa, en el contexto del incremento de su producción. Para ello, se comienza constatando el incremento de la superficie de los cultivos ilícitos y del potencial de CHC disponible en Colombia para su envío a los mercados ilícitos de consumo, así como las propuestas de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 (2022), La Política de Drogas (2023) y del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (2023) para abordar esta situación.

A continuación, se analiza la evolución de las incautaciones de PBC y CHC en Colombia (sección 3), para luego pasar a abordar las cuestiones relativas al volumen, modalidad y frecuencia de las incautaciones de CHC en el ámbito marítimo, fluvial y portuario a nivel mundial (sección 4). Posteriormente, se analiza en detalle la evolución de las incautaciones de cocaína en los puertos europeos, con especial atención a la importancia adquirida en los últimos años por los puertos de Bélgica, especialmente por el puerto de Amberes dada su interconexión con el puerto de Rotterdam en los Países Bajos. Una breve exposición de las principales conclusiones alcanzadas se incluye al final del capítulo (sección 6).

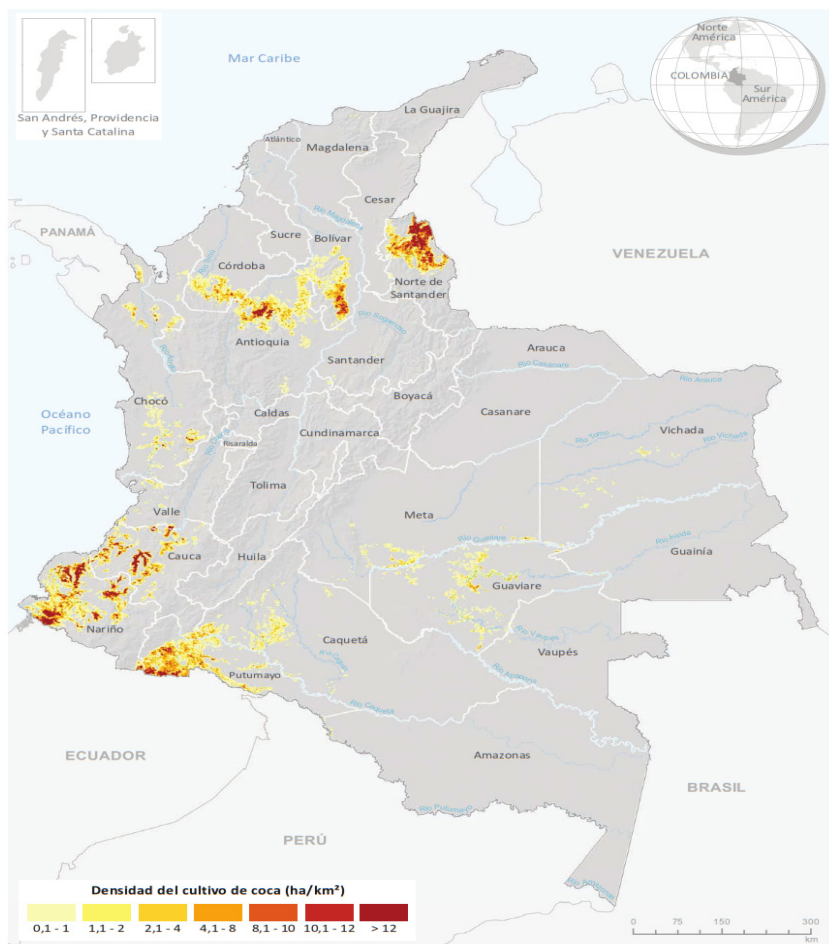
2. EL AUMENTO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y DEL CLORHIDRATO DE COCAÍNA Y LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El incremento de la cocaína disponible en Colombia es un hecho que está ligado con el aumento de la superficie de cultivos ilícitos de arbustos de coca. En este sentido, hay que subrayar que Colombia continúa siendo el país con la mayor área en el mundo de este tipo de cultivos, representando en 2020 aproximadamente el 61% del total (United Nations, 2022). Sin embargo, durante 2023, parece haberse configurado una sobreoferta de pasta base que ha llevado a campesinos colombianos a entregar gratuitamente la producción de hojas de coca (o incluso a desecharlas), pues las organizaciones criminales no estarían comprando toda la producción (Romoleroux Michell Francois, 2023).

Se puede observar que, pese al ligero descenso de los cultivos de coca entre 2021 y 2022, el potencial de producción del CHC ha aumentado en, al menos, un 14% en las áreas donde existe una mayor disponibilidad de estos cultivos (United Nations, 2022). Esto obedece a un perfeccionamiento de las técnicas de cultivo y producción que permite obtener mayores rendimientos de una cantidad determinada de hojas de coca (UNODC, 2023).

Si bien, en las cifras totales, existe un aumento del número de hectáreas cultivadas, esto no quiere decir que todo el territorio nacional se haya visto progresivamente inundado por el arbusto de coca. Dichos aumentos siguen estando altamente concentrados en enclaves específicos. En términos precisos, son cuatro enclaves principales de cultivo: el eje Cauca-Nariño, el departamento de Putumayo (estos últimos dos en la frontera con Ecuador), el Bajo Cauca (Norte de Antioquia y Sur de Bolívar), y la región del Catatumbo en la frontera con Venezuela (Figura 2) (United Nations, 2022). Casi la totalidad del aumento del cultivo para 2022 se dio en el enclave de Putumayo con un 77% del total del incremento, mientras que en el resto de los enclaves, se mantiene en relativa estabilidad dicho cultivo (UNODC, 2023).

Figura 2. Densidad de cultivos de coca en Colombia, 2021²

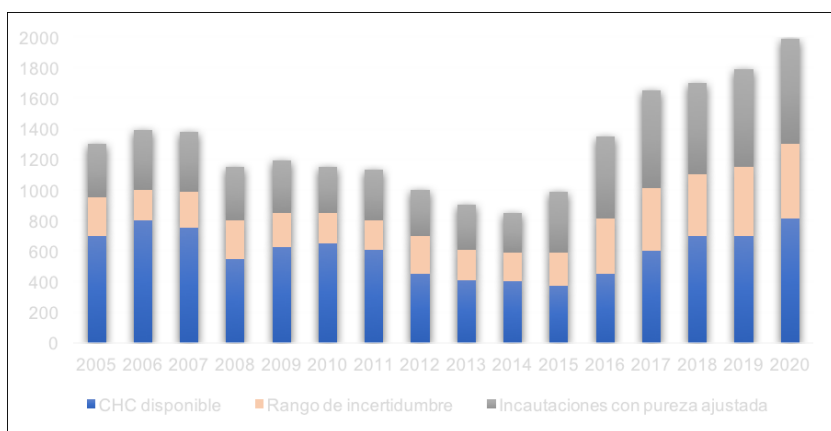


En consonancia con lo anterior, el comportamiento del potencial de CHC en Colombia, presenta en los últimos quince años un ligero

² Este mapa identifica la densidad de cultivos de coca en Colombia. Tomada de “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021, Colombia” por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), 2022: 28.

descenso en el periodo entre 2008 y 2014, para a partir de 2015 y hasta 2020 experimentar un incremento progresivo, como se indica en la figura 3.

Figura 3. Potencial de CHC disponible en el mundo³



Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe de Naciones Unidas 2023 (United Nations Publications, 2023).

En este contexto, el Gobierno Colombiano ha presentado varios documentos de política pública en los que se explica su estrategia para hacer frente a este escenario. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, publicado el 6 de febrero de 2023, enmarca todas las políticas sectoriales para el cuatrienio presidencial. Este gira en torno al objetivo de buscar una paz total en el país, como resultado de los aprendizajes y las conclusiones recogidos en el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) (2022) que ha revelado la estrecha relación entre violencia y narcotráfico, así como las causas históricas y estructurales del conflicto armado.

³ Las medidas son en kilogramos. El comportamiento se incrementa en los últimos años.

En materia de drogas ilícitas, el Plan contiene anexo un proyecto de ley que el Congreso tiene que analizar, estudiar, debatir y aprobar (Departamento Nacional de Planeación, 2023), en el que destaca el art. 10, que recoge los compromisos con los pueblos y comunidades étnicas para: (a) implementar en sus territorios modalidades alternativas de sustitución de las economías ilícitas y la reconversión productiva de los cultivos de coca, marihuana o amapola; y (b) buscar instrumentos jurídicos que permitan su implementación a través de la contratación entre las entidades estatales y las estructuras de gobierno indígena. Además, el art. 298 (literal I) recoge una serie de Facultades Extraordinarias para que el gobierno pueda regular los usos alternativos de la planta de coca, los usos alternativos del cannabis y, los fines medicinales, terapéuticos y científicos de las sustancias psicoactivas.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional presentó en abril de 2023 la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “*Garantías para la paz y la vida 2022-2026*”. Esta política busca generar un cambio sobre la concepción de seguridad por medio de la noción de Seguridad Humana. Si bien, varias de las políticas de seguridad y defensa habían ya mencionado el concepto, esta política presenta un desarrollo más a fondo de lo que se entiende con dicha concepción. En el marco de esta perspectiva, plantea como objetivos la protección de la vida, especialmente en territorios con presencia de actores armados; la preservación de la biodiversidad y la disminución de la deforestación; la preservación de la soberanía y la integridad territorial; y el fortalecimiento de la fuerza pública.

Como parte del objetivo de protección de la vida, se incluye una estrategia para desarticular las organizaciones armadas ilegales, la mayoría de las cuales participa en la economía del narcotráfico. Para lograr esta estrategia se enuncian varias acciones incluyendo disposiciones para planear y mejorar el funcionamiento de la inteligencia, un rediseño para la Comisión Intersectorial para el Control de Lavado de Activos, la creación de un sistema de coordinación para la desarticulación del ‘multicrimen’, y el fortalecimiento del sector judicial y la cooperación internacional.

También se incluye una estrategia que busca abordar el problema mundial de las drogas, como parte del mismo objetivo. Esta incluye elementos como (a) el fortalecimiento de la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial; (b) el desmantelamiento de la infraestructura al servicio del narcotráfico; (c) la persecución estratégica de las finanzas ilegales y la lucha contra el lavado de activos; y (d) la utilización de métodos suficientes y necesarios para la erradicación de cultivos ilícitos, con plena observancia de los derechos humanos. En este sentido, la política preserva algunos elementos de acción que han estado ya presente en políticas anteriores.

Por otro lado, se presentó en septiembre de 2023 la Política de Drogas “*Sembrando vida desterramos el narcotráfico*”. Esta política busca eliminar 90,000 hectáreas cultivadas para 2026, con unos ajustes al paradigma de lucha. Si bien no se descarta la erradicación forzosa, se busca priorizar la conciliación con las familias y campesinos cultivadores para la erradicación voluntaria, tratando de transformar las condiciones económicas y sociales de los territorios que han motivado históricamente la consolidación de economías ilícitas (causas estructurales). En esencia, la política propone una nueva visión enfocándose en el valor de la vida y el medio ambiente, priorizando la salud y el bienestar, pero sin descuidar la lucha contra el crimen. Pretende abordar el consumo desde perspectivas de prevención, promoviendo la salud integral, y promoviendo estrategias de reducción de daños, riesgos y estigmas asociados al uso de sustancias psicoactivas. Así mismo, se propone fortalecer la interdicción terrestre, aérea y marítima, la persecución de las finanzas ilegales y el lavado de activos, y el control de insumos de producción, como mecanismos de asfixia al crimen organizado.

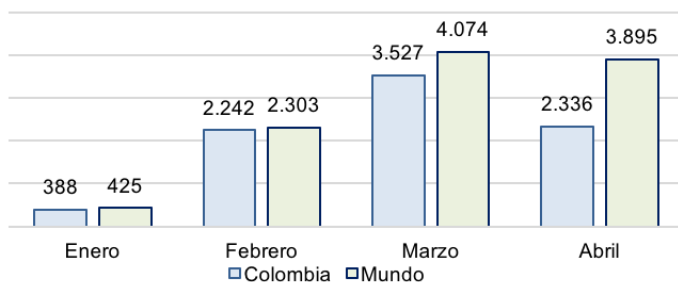
Si estos instrumentos no logran sus metas, existe la posibilidad de que se sostengan las áreas de cultivo o que se den nuevos incrementos, lo que, en el mediano plazo, podría suponer una mayor disponibilidad del CHC en Colombia.

3. LAS INCAUTACIONES DE PASTA BASE DE COCAÍNA Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA EN COLOMBIA

3.1. Las incautaciones de pasta base de cocaína en Colombia

Las incautaciones en el ámbito marítimo, fluvial y portuario de PBC en Colombia, alcanzaron las 8,4 toneladas durante los primeros cuatro meses de 2023, lo que representa alrededor del 80% de las incautaciones mundiales, como se observa en la figura 4.

Figura 4. Incautaciones de pasta base de cocaína durante el 2023⁴



Fuente: Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (2023).

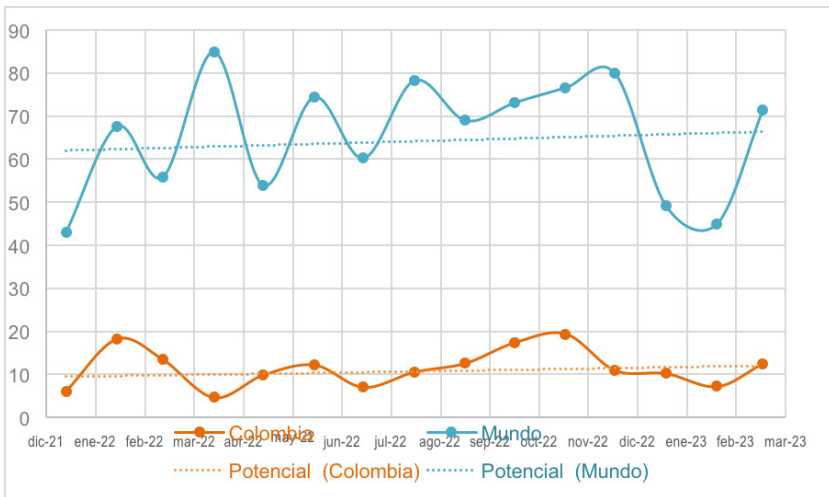
Sin embargo, como se puede observar en la gráfica, entre marzo y abril de 2023 se ha producido un pronunciado decrecimiento, que unido al aumento a nivel mundial de este tipo de incautaciones ha generado un importante diferencial entre el total de incautaciones al nivel global y las ocurridas en Colombia en 2022. Esto puede haber sido consecuencia del transporte de grandes cantidades de PBC y del establecimiento de nuevos laboratorios para obtener CHC en ubicaciones con menor riesgo de incautación por tener un fácil acceso a los corredores de salida del CHC del país. De ahí la importancia, de centrar los esfuerzos de incautación en las zonas de producción cercanas a las fronteras y a los depósitos ilegales.

⁴ CMCON (2023). En la figura se verifica la incautación en kilogramos de pasta base de cocaína durante el 2023.

3.2. Las incautaciones de clorhidrato de cocaína en el ámbito marítimo, fluvial y portuario en Colombia

La tendencia mensual en el mundo y en Colombia de las incautaciones de CHC en el ámbito marítimo, fluvial y portuario son similares, como se observa en la figura 5⁵. Sin embargo, en los primeros meses de 2023 se ha presentado también un ligero decrecimiento en el país. Este inusual comportamiento en las incautaciones en Colombia se debe probablemente al transporte de grandes cantidades de PBC y al establecimiento de nuevos laboratorios para obtener CHC en las áreas cercanas a las fronteras con Venezuela y Ecuador donde se encuentran los corredores de salida del CHC del país.

Figura 5. Comportamiento de las incautaciones de CHC en el ámbito marítimo, fluvial y portuario



Fuente: Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (2023).

⁵ En la gráfica se observa las curvas del comportamiento de las incautaciones en el ámbito marítimo de CHC en toneladas de Colombia y el Mundo durante el 2022 hasta el primer trimestre de 2023, con una línea de tendencia potencial.

En este sentido, es importante tener en cuenta que las salidas del CHC de Colombia se producen a través de las siguientes rutas, lo que corresponde con las zonas de mayor extensión de cultivos ilícitos de hoja de coca, como se vio en la figura 2:

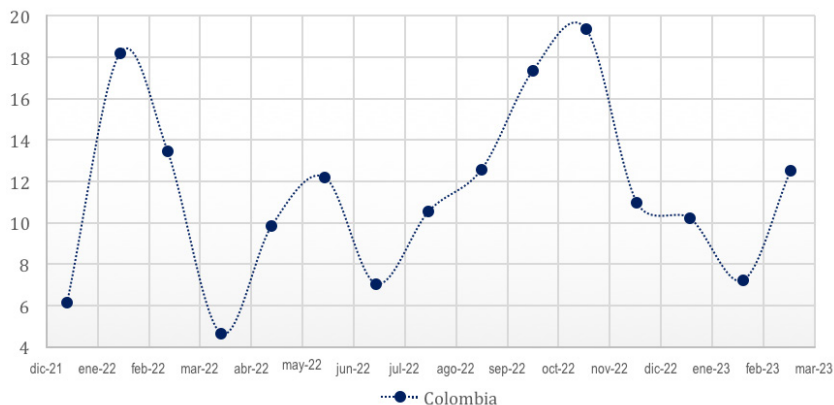
1. La salida del CHC por el área del Catatumbo se transportaría por las rutas desde Venezuela hacia el Caribe, y desde esa zona a Europa y los Estados Unidos, utilizando diversas modalidades.
2. En el caso del norte del departamento de Antioquia, las salidas del CHC se darían por la costa del Caribe, especialmente por el golfo de Urabá.
3. En las zonas de cultivos ubicadas en el norte y centro del Pacífico colombiano, el transporte se realizaría por medio de lanchas rápidas hacia Centroamérica.
4. El transporte de CHC en el Pacífico Sur Colombiano utilizaría la Ruta Sur de las Islas Galápagos (Ecuador) (*Ruta del Desierto*) y por vía terrestre hacia la costa ecuatoriana, para posterior envío desde sus puertos a través de contenedores y otras modalidades.
5. La salida del CHC en el Putumayo utilizaría las rutas fluviales amazónicas con dirección a Brasil, así como hacia el nororiente del Ecuador, empleando las vías terrestres hacia la costa ecuatoriana.

Finalmente, respecto a las cantidades mensuales de CHC incautadas en Colombia en el ámbito marítimo, estas oscilan entre 4 a 19 toneladas, con picos altos y bajos. Generalmente en diciembre las incautaciones disminuyen y alcanzan al menos dos picos altos en el primer y segundo semestre en el año, como se evidencia en el comportamiento de incautaciones de 2022 presentado en la figura 6⁶. Una vez más, se observa que el pico correspondiente al primer

⁶ En la figura se identifica el comportamiento de las incautaciones de CHC en Colombia medidas en toneladas entre enero de 2022 a marzo de 2023 en el ámbito marítimo, fluvial y portuario.

semestre de 2023 es significativamente inferior al alcanzado durante el mismo semestre de 2022.

Figura 6. Comportamiento de las incautaciones de CHC en Colombia el ámbito marítimo, fluvial y portuario



Fuente: Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (2023).

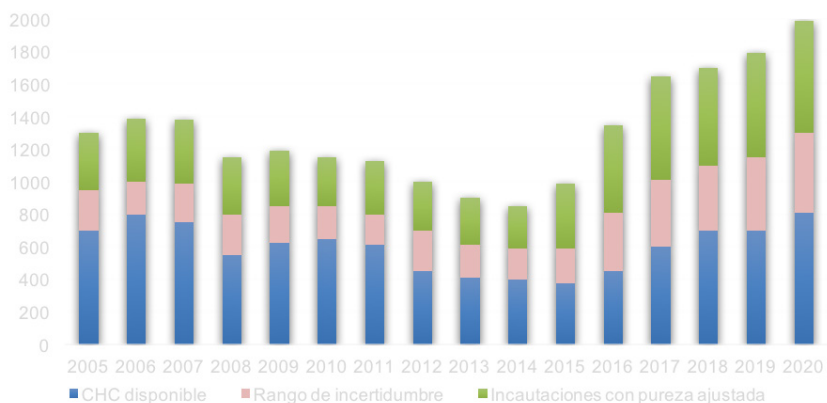
4. VOLUMEN, MODALIDAD Y FRECUENCIA DE LA CANTIDAD DE INCAUTACIONES DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA EN EL ÁMBITO MARÍTIMO, FLUVIAL Y PORTUARIO A NIVEL MUNDIAL

De forma consecuente con el análisis anterior. Al observar las cifras sobre incautaciones globales de CHC es posible evidenciar tendencias globales de aumento que llevan al ‘circulo vicioso’ de la economía ilícita de la cocaína.

Como se observa en la figura 7, hubo un periodo de progresivo decrecimiento entre 2007 y 2014, que llevó a reducir en un 40% las toneladas del potencial de CHC disponibles a nivel mundial. Sin embargo, a partir de 2015, se ha producido un nuevo incremento que llevó, en apenas cinco años, a superar por más de un 25% las cifras récord de los años 2006 y 2007.

Este aumento ha venido acompañado de otros elementos como el incremento en la demanda en los mercados de consumo, un incremento de la superficie de cultivo de la hoja de coca y una mejora en el rendimiento de la producción. Como se explicaba anteriormente, la demanda de cocaína sigue siendo estable con una leve tendencia de crecimiento, lo que motiva la producción. En este panorama, el aumento de la superficie cultivada con arbusto de coca tiene sentido, pues es una manera de adaptarse a la satisfacción de la demanda. El potencial de producción, como también se mencionó anteriormente, ha aumentado también, como consecuencia de varios factores. Sin embargo, debe observarse que aun en una disminución de la superficie de cultivo, puede darse un incremento del potencial de CHC disponible, justamente gracias a esas mejoras técnicas-científicas en el proceso de producción de cocaína (UNODC, 2023).

Figura 7. Potencial de CHC disponible en el mundo⁷



Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe de Naciones Unidas 2022 (United Nations, 2022).

⁷ Las medidas en eje vertical son en toneladas. El comportamiento se incrementa en los últimos años. Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe de Naciones Unidas 2022 (United Nations, 2022).

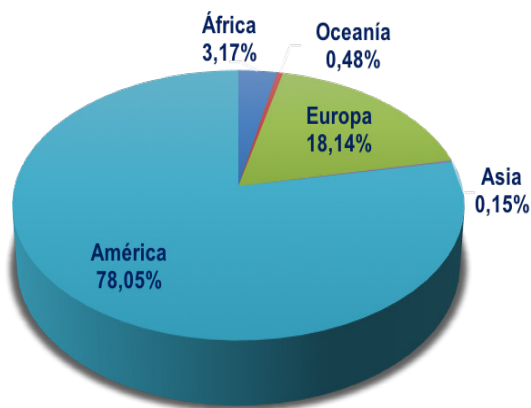
Como se puede también observar, y como consecuencia lógica de lo analizado anteriormente, el incremento en el potencial de CHC disponible a nivel mundial ha supuesto también un aumento en el volumen de incautaciones a nivel mundial, como lo demuestra la figura 8. Así, según las Naciones Unidas, las incautaciones de CHC en el mundo entre 2005 y 2020 muestran una correlación positiva de 0,88 con el incremento de la producción (United Nations, 2022). Esto indica que el crecimiento de las incautaciones ha crecido de forma paralela al aumento de la oferta y el tráfico. La lógica de este comportamiento es clara. Siendo difícil conocer el volumen exacto de CHC que está circulando por el mercado negro en algún momento específico, el hecho de que se decomise mayor cantidad de producto, indica que hay mayor disponibilidad. Como se explicaba anteriormente, no necesariamente un aumento en decomisos obedece a mejoras en el proceso de detección y rastreo, muchas veces puede ser evidencia de mayores volúmenes disponibles.

Si se observan las cifras de las regiones en donde se han realizado los decomisos, se puede apreciar la lógica del contexto geográfico del mercado global de la cocaína. Para 2022, la región con el mayor volumen de incautaciones de CHC en 2022 fue América (alcanzando un 78%), seguido de lejos por Europa con un 18%, mientras que África (3.17%), Oceanía (0.48%) y Asia (0.15%) apenas llegan a un 4% si se consideran en su conjunto. Ya que la producción, casi global, de cocaína se concentra en la región suramericana, tiene sentido que la gran mayoría de decomisos se den allí. Como se analiza a lo largo del presente libro, y como se mencionó anteriormente, la cocaína no sale a los mercados de consumo desde el territorio de Colombia, Perú y Bolivia, sino que existen rutas que permiten diversificar los puntos de salida. Brasil, el Cono Sur, los países de Centroamérica, y las islas del Caribe, son todos puntos de lanzamiento de narcóticos a los mercados de consumo. La cifra también indicaría que los países del continente, sus instituciones y las fuerzas de seguridad, realizan un buen esfuerzo para detener el narcotráfico en su propio territorio, evitando su llegada a los países desarrollados, donde se concentran los grandes mercados de consumo.

El mercado europeo es, sin duda, uno de los destinos más deseados para los traficantes de cocaína. De ahí, que varias rutas busquen

llegar a los puertos de este continente, como es el caso de Rotterdam y Amberes, siendo incluso el destino de algunos semisumergibles que han logrado atravesar el Atlántico, a pesar de las dificultades logísticas y el sacrificio humano que ello implica. Los casos de semisumergibles que han sido encontrados en las costas españolas así lo demuestran (Lois, 2023). Es por eso también lógico encontrar este continente como el segundo en las estadísticas de decomiso. En todo caso, estas cifras son también demostración de la transnacionalidad del fenómeno. El ‘circulo vicioso’ de factores que mantienen la economía criminal de la cocaína en crecimiento se desarrollan en diferentes continentes y generan interdependencias más allá de las fronteras de un estado.

Figura 8. Incautaciones por escenario durante el 2022⁸



Por otro lado, es posible apreciar los modos de tráfico en los cuales se han logrado los decomisos por región. Esto permite valorar la importancia de los puertos en la economía global de la cocaína. El Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) identificó que, durante el 2022, las mayores incautaciones de CHC se realizaron mediante la modalidad de “con-

⁸ Fuente: Gráfica adaptada según la información del Informe Mundial sobre Drogas de 2022 de las Naciones Unidas.

tenedores”, alcanzando 304 toneladas que representan el 38,7% del total, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Incautaciones de CHC por modalidad durante 2022

Incautaciones de CHC en kg	Mundo	Europa	Bélgica	América	Colombia
	785.975	148.251	28.939	637.724	142.324
Contenedores	38,7%	78,8%	99,9%	29,4%	19,9%
Lancha go fast	29,6%	0,1%		36,5%	21,8%
Depósito ilegal	18,2%	7,7%		20,6%	41,2%
Semisumergible LPV	3,8%			4,7%	3,9%
Buque alto bordo	2,2%	8,6%	0,1%	0,7%	0,4%
Embarcación de pesca	2,2%	2,8%		2,0%	1,4%
Carga a la deriva	1,4%			1,7%	4,2%
Semisumergible	1,3%			1,6%	5,0%
Embarcación de transporte	1,0%			1,2%	2,2%
Embarcación de recreo	0,9%	2,0%		0,7%	
Carga balizada	0,6%			0,8%	
Buque especializado	0,2%			0,2%	

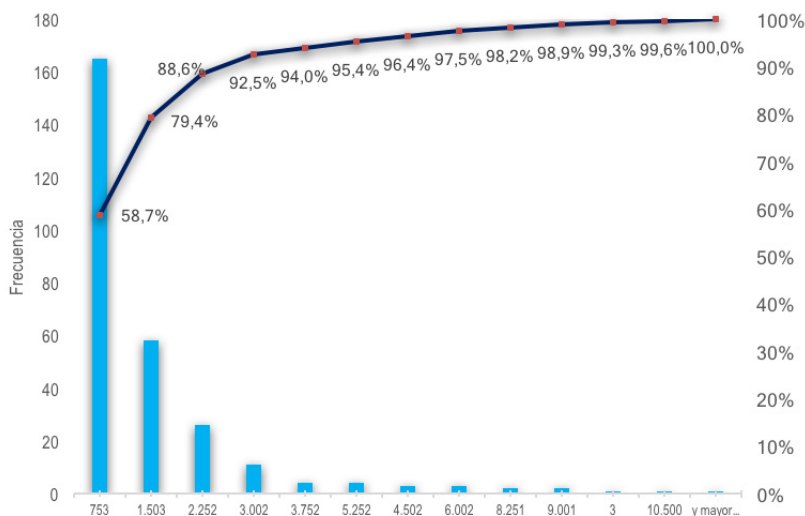
En Colombia se decomisó una cantidad de CHC casi comparable con el de toda Europa, lo que es lógico siendo el principal productor en el mundo. La mayor cantidad se realizó en depósitos ilegales, es decir, en espacios de almacenamiento antes de ser llevadas a su punto de transporte. También se realizaron más decomisos en la modalidad de lanchas go-fast que, en contenedores, lo que resalta la importancia de uno de los modos más tradicionales del tráfico ilícito de cocaína. Si bien los contenedores pueden permitir el movimiento de grandes cargas, aun se observa la relevancia de este tipo de lanchas para el narcotráfico.

Así mismo es interesante ver que la gran mayoría de decomisos que se realizan en Europa se dan por medio de contenedores de carga. Tanto la cifra de Europa como la de Bélgica así lo demuestran. Esto, de nuevo, explica las geografías del fenómeno. Las lanchas go-fast se utilizan principalmente para llevar los narcóticos desde las

costas colombianas, bien sea por el Pacífico o el Atlántico, hacia Centroamérica o las islas del Caribe, y desde allí a otros puntos, principalmente al mercado de Estados Unidos. En Centroamérica, puede recurrirse incluso a métodos de tráfico terrestre. Es casi inimaginable transportar cocaína desde América del Sur hasta Europa, cruzando el Atlántico en lanchas go-fast, debido las capacidades de las lanchas, el combustible, y el altísimo riesgo que esto generaría para el personal.

La ventaja de mover grandes volúmenes de CHC a través de contenedores se ha evidenciado por medio de los decomisos: el 60% de todas las incautaciones tienen tamaños de hasta 753 kg; el 80% entre 753 a 1.503kg; y el 90% entre 1.503 a 2.252 kg. Estas cifras son superiores a las de otras modalidades. Todo esto teniendo en cuenta que en el 70% de las incautaciones se encuentran envíos de menos de 753 kg, y que el 30% restante presenta un volumen superior, tal y como se refleja en la figura 9.

Figura 9. Frecuencia de las incautaciones globales de CHC por contenedores⁹

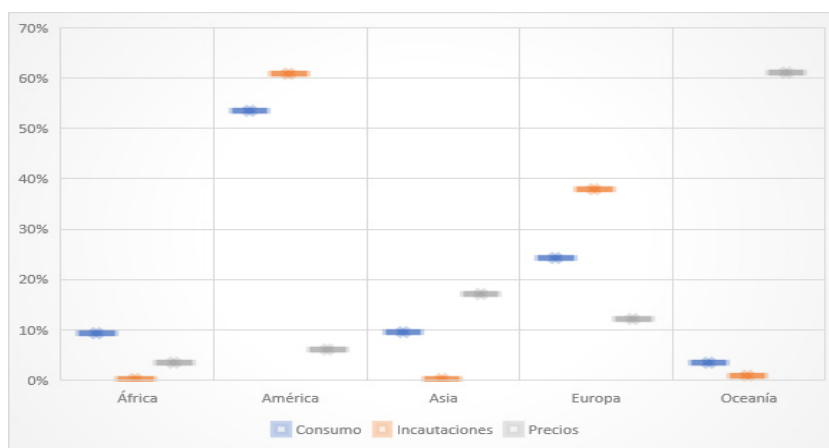


⁹ Los intervalos de la clase están en kilogramos. Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (2023).

5. LAS INCAUTACIONES DE COCAÍNA EN LOS PUERTOS EUROPEOS: EL CASO DE AMBERES

Al relacionar la cantidad de incautaciones con el consumo y el promedio de precios por cada escenario, se verifica, como se recoge en la figura 11, que el análisis en toda la cadena de valor es más consistente en América que en Europa.

Figura 11. Comparación porcentual de las incautaciones, el consumo y los precios por escenarios durante 2022¹⁰

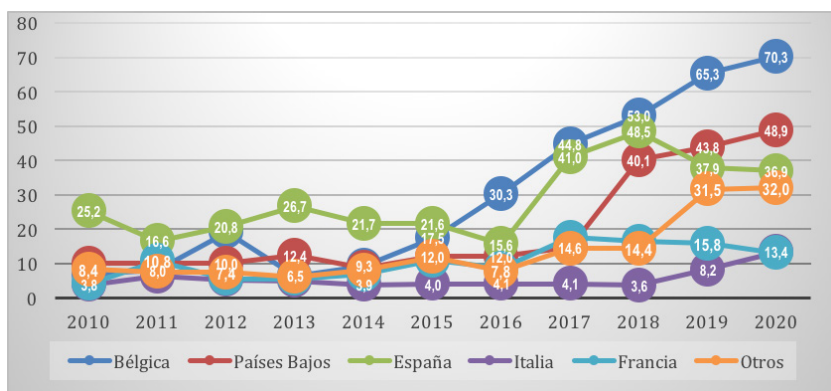


Sin embargo, los altos precios del CHC en Europa, y los mayores riesgos en el transporte a los Estados Unidos desde las áreas de producción (debido a la inversión de este último en acciones contra el narcotráfico), ha generado en los últimos años una preferencia de las organizaciones criminales hacia los mercados ilícitos de consumo en Europa Occidental y del Este (Peter Hile, 2021).

¹⁰ En el gráfico se observa el porcentaje de consumidores de derivados de la hoja de coca en el mundo, calculado sobre 21.460.000 de personas. La información fue tomada del Informe Mundial sobre Drogas de 2022 de las Naciones Unidas.

Además, según el CMCON, en el periodo 2010-2020 se han producido cambios importantes en el flujo de ingreso de CHC a Europa. Así, como refleja la figura 12, los puertos del mar del Norte (sobre todo los ubicados en Bélgica y Países Bajos, y en menor medida el de Hamburgo en Alemania) han pasado a ser los principales puntos de entrada del CHC (tanto para consumo interno como para distribución a terceros países), en detrimento de los de la Península Ibérica que habían ocupado esta posición hasta entonces (CMCON, 2023). Todo ello debido a las nuevas rutas que salen de Centroamérica, enviando cada vez más cocaína a Europa y Norteamérica.

Figura 12. Comparación de las incautaciones anuales de cocaína en Europa¹¹



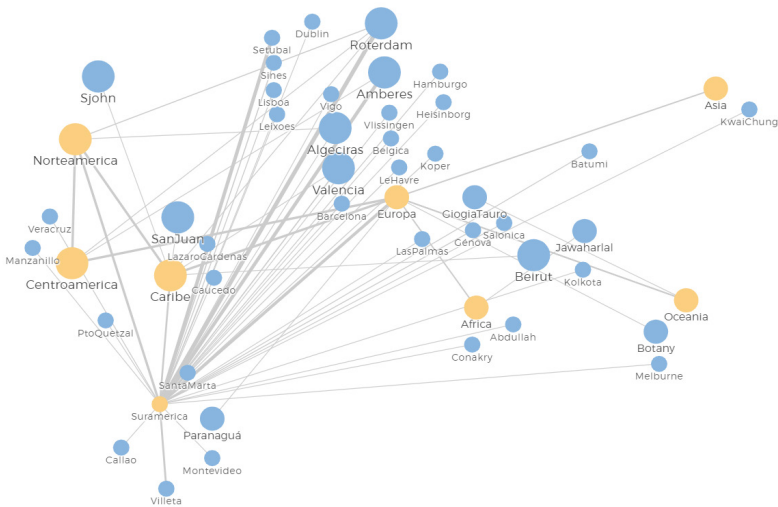
Un crecimiento especialmente alto de llegada de CHC ha sido experimentado por el puerto de Amberes (Bélgica), que es en la actualidad el segundo más grande de Europa, y recibe miles de contenedores diarios, lo que hace imposible su revisión, facilitando así la llegada oculta de CHC (los puertos de Hamburgo, Le Havre y Algeciras también ha experimentado un cierto crecimiento, aunque menor) (CMCON, 2023). Esto ha llevado a su posicionamiento como uno de los principales puntos de entrada de CHC en Europa (AFP, 2021), a lo que también ha contribuido el hecho de que Amberes y Rotterdam tienen gran cercanía y están ubicados en el centro de la

¹¹ Fuente CMCON (2023).

costa occidental del continente, por lo que son atractivos debido a la facilidad de entrega y distribución (CMCON, 2023).

Esta situación se refleja en la figura 13 relativa a las relaciones entre los distintos puertos de envío y de destino y a la influencia en cada escenario.

Figura 13. Sistema dinámico de envío y destino de CHC en relación con las incautaciones¹²



Las organizaciones criminales contratarían en dichos puertos a personas conocidas como ‘recolectores’ quienes, por un pago de 2.000 euros por kilogramo de CHC se encargarían de ingresar a los puertos y sacar desde los contenedores la droga ilícita para la distribución. La captura de quienes se dedican a esta actividad es un buen indicio para medir el incremento o disminución del ingreso de CHC en los puertos. De ahí, la relevancia de los datos suministrados a este respecto por los Países Bajos, según los cuales, mientras el número de recolectores capturados en 2020 fue de 251, en 2021 el número se

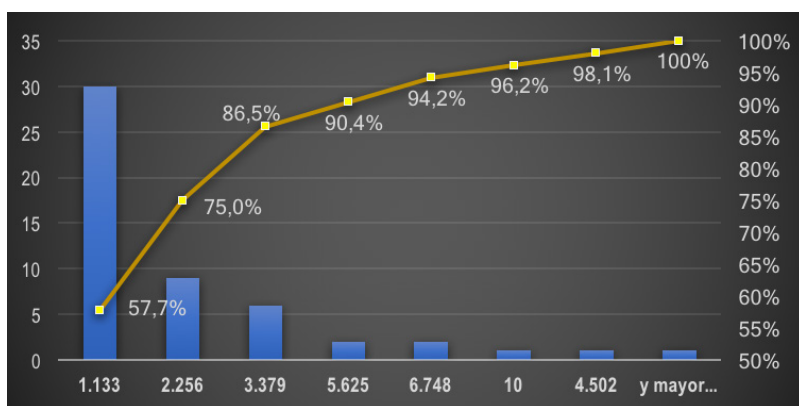
¹² Fuente CMCON (2023).

incrementó a 400, y según algunos autores las cifras seguirían creciendo (Rachidi & Imane, 2023).

Como resultado de la situación analizada en la sección anterior, el 14 de febrero de 2023 la policía belga realizó una de las operaciones más importantes de los últimos tiempos de incautación de CHC en puertos europeos, que afectó a cuatro toneladas de CHC que se encontraban dentro de 68 bolsas en un contenedor en el hangar de un almacén. El evento ocurrió en la localidad de Ravel (provincia de Amberes), en la frontera entre Bélgica y los Países Bajos (Nooten, Jef Van, 2023). La operación es de particular interés por la gran cantidad de CHC incautada y por la cercanía entre los puertos de Rotterdam (Países Bajos) y Amberes (Bélgica), como se manifestó anteriormente (hasta 160 toneladas de CHC habrían sido incautadas por las autoridades aduaneras de los mencionados puertos en 2022) (DW, 2023) (CMCON, 2023).

En cuanto a las características de las incautaciones realizadas en Bélgica, destaca en primer lugar el volumen de cada operación, puesto que entre el 60% y 75% están entre 1,1 y 2,2 toneladas, como se observa en la figura 14.

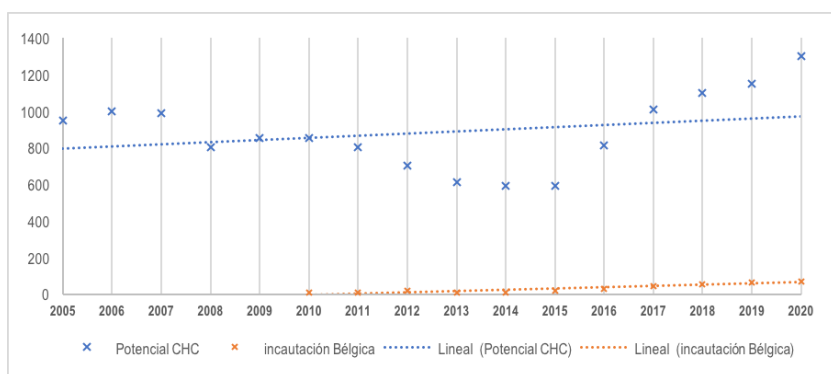
Figura 14. Frecuencia de las incautaciones en Bélgica de CHC por contenedores¹³



¹³ Fuente CMCON (2023). Los intervalos de la clase están en kilogramos.

En segundo lugar, la tendencia entre el potencial de CHC y las incautaciones de CHC en Bélgica, que en su mayoría fueron por la modalidad de “contenedores”, presenta una relación lineal fuerte positiva con un valor de 0,9067, tal y como se recoge en la Figura 15. De esta manera, a medida que ha ido aumentando la producción de CHC en el mundo, también se ha incrementado la frecuencia y volumen de las incautaciones en los puertos belgas.

Figura 15. Potencial de CHC en relación con las incautaciones en Bélgica¹⁴

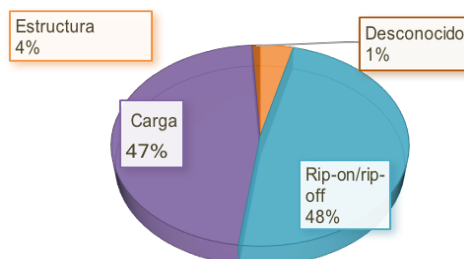


En tercer lugar, el Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la información del CMCON, en relación con las incautaciones por contenedores que se realizaron en Bélgica desde 2018 hasta el 2022, muestran que esta corresponde en gran medida a las modalidades ‘*rip on rip off*’ y ‘*carga*’, explicadas en el capítulo anterior, como se observa en la Figura 16¹⁵.

¹⁴ Comparación de los datos de potencial de CHC y las incautaciones anuales en Bélgica. Fuente: Elaboración propia con información de la UNODC y CMCON.

¹⁵ Se indica la forma de contaminación de los contenedores Fuente: CMCON (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2022).

Figura 16. Incautaciones de CHC por la modalidad de Contenedores entre 2018 y 2022¹⁶



Lo anterior tiene mayor sentido si las organizaciones criminales de tráfico de drogas en Bélgica cooperan entre sí, en lugar de competir. Por ejemplo, los mismos encargados de recibir el CHC pueden lavar dinero y organizar la logística portuaria a varios grupos criminales (United Nations Publications, 2023). Este fenómeno podría estar ocurriendo en varios otros países de Europa.

6. CONCLUSIONES

Tal como se ha analizado a lo largo de este capítulo, es claro que las economías ilícitas de los narcóticos, particularmente el mercado de la cocaína, son verdaderamente transnacionales. Los centros de producción, focalizados principalmente en Suramérica y especialmente en Colombia, son abastecedores de los mercados de consumo por todo el globo, pero especialmente en los países desarrollados: Estados Unidos, Europa y algunos mercados asiáticos.

En los últimos años, a pesar de la existencia de la ‘guerra contra las drogas’, formulada por el gobierno de Estados Unidos desde los años 70, la economía de la cocaína ha crecido de forma estable. Esto puede evidenciarse, entre otras formas, por medio de la correlación que existe entre el incremento de la producción potencial del clorhi-

¹⁶ Fuente: CMCON; (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2022).

drato de cocaína y los decomisos realizados en los puertos de entrada a los mayores mercados de consumo. Justamente en esta línea, el presente capítulo, realizó un análisis de dicha correlación, observando el potencial de CHC disponible en Colombia, como caso típico de país productor, y los decomisos en los puertos de Europa Occidental, con énfasis en Amberes y Rotterdam, considerados el mayor *hub* del comercio europeo, y nodos centrales de las redes de la economía global.

En 2022 se puede observar un incremento de ambas variables, demostrando una especie de círculo vicioso en el cual la demanda motiva la producción, evidenciada por el potencial de producción de CHC, lo que lleva a mayor cantidad de cocaína disponible para los mercados ilícitos, y el aumento de dicho flujo se puede observar mediante los decomisos en puertos como Amberes y Rotterdam. En todo sentido, la economía ilícita global de la cocaína está lejos de ser interrumpida o reducida.

En términos más específicos, tras un periodo de progresivo decrecimiento en el potencial de CHC disponible (2007-2014), a partir de 2015 se ha producido un nuevo incremento que ha llevado en apenas cinco años a superar por más de un 25% las cifras récord de los años 2006 y 2007. Un incremento en la demanda de cocaína en los mercados ilegales de consumo, acompañado de un aumento de la superficie de cultivo de la hoja de coca y una mejora en el rendimiento de la producción son los principales factores que explican esta situación.

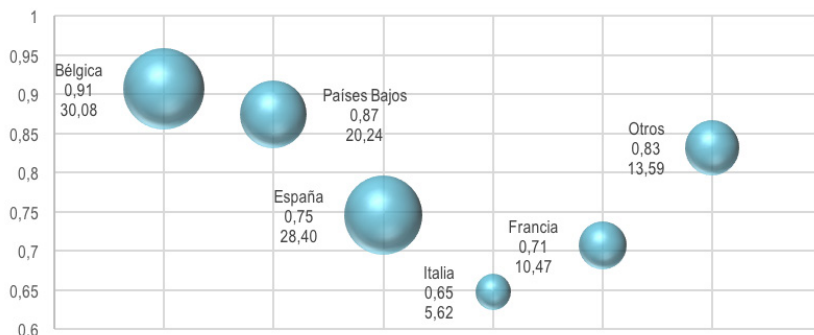
Colombia tiene sin duda una función muy relevante en esta situación, al continuar siendo el país con la mayor área en el mundo de este tipo de cultivos (el 61 % del total en 2020), y haber aumentado su potencial de producción de CHC en un 14% en 2021 y 2022, a pesar de haber registrado un ligero descenso en la superficie cultivada.

El envío de CHC hacia Europa se ha incrementado notablemente en los últimos años debido a varios factores: (a) sus altos precios en el mercado ilegal europeo; (b) la gran cantidad de contenedores que llegan diariamente a sus puertos, lo que hace imposible realizar un control exhaustivo de todos ellos; (c) la fácil movilidad que existe entre los países, especialmente los pertenecientes a la Unión Europea;

(d) las importantes diferencias entre las políticas nacionales sobre el control del tráfico de drogas; y (e) los mayores riesgos en el transporte a los Estados Unidos desde las áreas de producción (debido a la inversión de este último en acciones contra el narcotráfico).

Sin embargo, como se puede observar en la figura 16, no se aprecia en Europa una situación de estancamiento entre el volumen de incautaciones de CHC. Por el contrario, existe una correlación positiva, con tendencia fuerte, entre el potencial de CHC y las incautaciones en Bélgica, Países Bajos y España, tal y como demuestran sus respectivos coeficientes de correlación de 0,9067, 0,874 y 0,745 respectivamente. Así mismo, la correlación con respecto a Italia y Francia también es positiva, si bien menos intensa, con coeficientes de 0,706 y 0,647.

Figura 16. Comparación del coeficiente de correlación y el tamaño promedio de los eventos en las principales incautaciones de CHC en Europa entre el 2005 hasta 2020¹⁷



Llama la atención que Bélgica presenta una correlación y un promedio de incautaciones de CHC superior a cualquier otro país de Europa, lo que se explica, en gran medida, por las particulares del puerto de Amberes, entre las que destacan las siguientes: (a) es el segundo puerto más grande de Europa (tras Rotterdam), recibiendo

¹⁷ CMCON (2023). En la gráfica se observa el país, seguido por el coeficiente de correlación y el promedio de incautaciones anuales desde 2005.

miles de contenedores diarios, lo que hace imposible su revisión y facilita el ingreso oculto de CHC; (b) está en el centro de la costa occidental de Europa, lo que facilita la entrega y distribución de la cocaína a otras partes de Europa; y (c) está muy próximo geográficamente, y estrechamente interconectado, con el puerto de Rotterdam en los Países Bajos (principal puerto de Europa en la actualidad), lo que hace que en la práctica se constituyan como un solo punto de ingreso en Europa.

Tras Bélgica se encuentran Países Bajos y España. Si bien, a pesar de que España tiene un promedio de incautaciones mayor a Países Bajos, la correlación es más fuerte en este último, evidenciando que el comportamiento de incautaciones está cambiando (la estrecha relación entre los puertos de Amberes y Rotterdam es un factor, sin duda, relevante en este cambio de tendencia).

Como resultado de lo anterior, belgas y holandeses consumen solo una fracción de la cocaína que entra ilegalmente a través de sus puertos, continuando la mayoría de la droga hacia otros lugares (Biedermaann & Ferry, 2023). Además, Europa en su conjunto se enfrenta a un gran reto, debido al enorme aumento en el tráfico de CHC, el cual no está solo dirigido al consumo interno, sino también al envío a otros destinos. El incremento sostenido de las incautaciones de CHC en Europa desde 2005, alcanzando en 2021 las 240 toneladas, de las que más de un tercio corresponden a Bélgica (110 en 2022) (Teri Schultz, 2023), son un buen reflejo de este desafío.

Todo esto teniendo en cuenta que, si bien el potencial de CHC en el mundo se encuentra alrededor de 1.800 toneladas, las incautaciones realizadas en 2022 alcanzaron, como se discutió, el orden de las 800 toneladas, es decir, el 45 % del consumo total. Esto quiere decir que, si no se realiza este tipo de operaciones, habría un 40% adicional de CHC disponible para ser consumido (principalmente, en los países desarrollados porque el precio de comercialización del CHC en los países productores no es lo suficientemente atractivo para generar allí un mercado).

En lo respectivo a Colombia, persiste la preocupación por el creciente nivel de cultivo de arbusto de coca y el potencial de producción de cocaína. El proceso de paz del Gobierno Colombiano con las FARC buscaba reducir las hectáreas cultivadas por medio de me-

canismos de discusión con familias cultivadoras y campesinos. Sin embargo, el proceso no ha llevado al resultado deseado, y durante el gobierno de Iván Duque se retomó la idea de erradicación forzosa. Tampoco se observaron resultados positivos como consecuencia de esta estrategia.

Con la formulación de una nueva política de drogas, explicada en este capítulo, se espera revertir esta tendencia. Se retoma la idea de conciliar con familias productoras y campesinos y se reconocen los pequeños cultivos de economía campesina, diferenciándolos de las grandes extensiones que benefician a actores armados y grandes narcotraficantes. Sin embargo, aún no es claro si dicha política será exitosa y cumplirá sus objetivos de reducir las áreas de cultivo. Se esperaría que el potencial de producción de CHC disminuya de la mano de esta reducción de cultivos, pero también se deberán observar los resultados a largo plazo.

La política plantea ir más allá de la erradicación de hectáreas para implementar soluciones integrales (económicas, sociales, políticas, ambientales y de desarrollo) para responder a las causas estructurales que han motivado a las comunidades de varias regiones a recurrir al narcotráfico. Este tipo de soluciones son costosas y su efectividad se puede observar solamente tras el paso de los años.

En cualquier caso, pensar en soluciones al problema del narcotráfico en términos puramente nacionales puede ser una estrategia fallida. La transnacionalidad del fenómeno debería motivar mayor continuidad y profundidad en las discusiones sobre las formas en las que se piensa la respuesta global a las economías ilícitas del narcotráfico. La política incluye una propuesta de liderazgo para avanzar en este debate a nivel global, pero también se ignora si esto llevará a escenarios de éxito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

Bushnell, D. (2021). *Colombia: Una nación a pesar de sí misma (Primera sello Crítica)*. Crítica Colombia.

Informes, resoluciones y otros documentos

- AFP. (2021). Belgian police swoop in on organized drug crime. DW. Disponible en: <https://www.dw.com/en/belgium-police-swoop-in-on-organized-crime-in-drugs-sting/a-56812408>
- Biedermann & Ferry. (2023). Belgium breaks bad: How Antwerp became a hub of the global cocaine trade. *The New European*. <https://www.the-neweuropean.co.uk/belgium-breaks-bad-drugs-antwerp/>
- Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo. (2023). *El incremento de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Bélgica y su correlación con el potencial de producción*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022—2026. *Dirección Nacional de Planeación*. Pp. 321. www.dnp.gov.co
- DW. (2023). Puertos de Róterdam y Amberes interceptaron 160.000 kilos de cocaína en 2022. *Actualidad Política*. <https://www.dw.com/es/puertos-de-r%C3%B3terdam-y-amberes-interceptaron-160000-kilos-de-coca%C3%ADna-en-2022/a-64340040>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2022). Informe europeo sobre drogas 2022: Tendencias y novedades. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2810/307211>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2022). EU Drug Market: Cocaine (Vol. 4). <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/14542/EU-Drug-Market-Cocaine-2022-FINAL.pdf>
- Hile, P. (2021). Cocaine: The drug pipeline to Europe. *DW Germany*. <https://www.dw.com/en/cocaine-the-drug-pipeline-to-europe/a-56782666>
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2022). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2021. Pp. 176. www.incb.org
- Lois, E. (2023). La Guardia Civil reflota el narcosubmarino de Arousa, que está vacío. *El País*. <https://elpais.com/espana/2023-03-14/la-mala-mar-dificulta-el-reflotar-y-remolcar-el-narcosubmarino-hundido-en-galicia.html>
- Nooten, J. (2023). Belgische politie onderschept bijna 4 ton cocaïne in loods in Ravels, Nederlanders gearresteerd. DB.: <https://www.bd.nl/buitenland/belgische-politie-onderschept-bijna-4-ton-cocaine-in-loods-in-ravels-nederlanders-gearresteerd-af62c17d/>

- Noticias ONU. (2023). La producción y consumo de cocaína se dispara y diversifica [Derecho y prevención del delito]. *Noticias ONU Mirada global Historias humanas*. <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519397>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. *Colombia (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021)*. https://biesimci.org/fileadmin/2022/documentos/informe_de_monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2021.pdf
- Rachidi & Imane. (2023). Narcos en Róterdam y Amberes: Delincuentes jóvenes en una guerra sangrienta. SWI swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/europa-coca%20na_narcos-en%20terdam-y-amberes-delincuentes-j%C3%B3venes-en-una-guerra-sangrienta/48193426
- Romoleroux, M. (2023). Histórico: Es más rentable sembrar café que coca en el Cauca: ¿qué está pasando? [El Tiempo]. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/hoja-de-coca-habajado-dramaticamente-su-precio-en-el-cauca-750669>
- Schultz, T. (2023) Cocaine capital: Antwerp fears drug-related attacks may rise. DW. <https://www.dw.com/en/cocaine-capital-antwerp-fears-drug-related-attacks-may-rise/a-64555178>
- United Nations. (2022). World Drug Report 2022. *United Nations*.
- United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2023). *Colombia: Monitoreo de los territorios con cultivos de coca 2022*. Bogotá: UNODC-SIMCI.
- United Nations Publications. (2023). Global report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges. [Annual]. *United Nations Office on Drugs and Crime*. Pp. 184. www.unodc.org

Capítulo 5

Tráfico transnacional de cocaína desde Brasil: una mirada al tráfico marítimo

CHRISTIAN VIANNA DE AZEVEDO*

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo presentar una visión general del tráfico marítimo de cocaína en Brasil, con un mayor enfoque en los puertos, pero observando también otras modalidades marítimas. Los puertos y sus alrededores son entornos complejos que han sido explotados por grupos criminales desde tiempos inmemoriales. A esto se suma la evolución de las modalidades marítimas hacia un uso cada vez más frecuente de marinas recreativas y pequeños puertos pesqueros del país, como puntos de transbordo donde las organizaciones criminales se apoyan en veleros y barcos pesqueros como medio para enviar cocaína a otros continentes (UNODC, 2023).

La complejidad del entorno portuario ofrece oportunidades para la realización de delitos de todo tipo, ya que los puertos son lugares donde los bienes privados se mezclan con los bienes públicos, en un espacio físico ocupado por diferentes órganos de diferentes jurisdicciones: municipales, estatales y federales. A eso se suma una multitud de empresas privadas que operan en los puertos, y en su entorno, que

* Agente Especial de la Policía Federal de Brasil. Doctor y Máster en Relaciones Internacionales por la PUC Minas/Brasil. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Integración en la Secretaría de Estado de Justicia y Seguridad Pública de Minas Gerais/Brasil. Investigador Senior en las Naciones Unidas (UNICRI – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) en el área de crimen organizado transnacional y terrorismo. Investigador de TRAC/PUC Minas y de la Academia Nacional de Policía de la Policía Federal de Brasil.

realizan diversas tareas por medio de un constante flujo de mercancías, materiales y personas. Estas están sometidas a distintos grados de control por parte de múltiples instancias gubernamentales que desarrollan sus funciones en el ámbito portuario. Debido al gigantesco dinamismo de la actividad portuaria, enfrentar la delincuencia en general, como también la corrupción en este entorno es un reto formidable. Al mismo tiempo, el entorno de las marinas y pequeños puertos pesqueros en Brasil es igualmente complejo y desafiante, dado que estos espacios son poco supervisados por las autoridades públicas y se distribuyen a lo largo de una costa de aproximadamente 8.000 km de longitud. Como consecuencia, los traficantes de cocaína han encontrado formas de introducir su producto ilegal en este entorno y exportarlo a gran escala y con relativa seguridad¹ (UNODC, 2023; Policía Federal, 2023).

Así, con el fin de discutir las características del tráfico marítimo de cocaína desde Brasil, este capítulo se dividirá en secciones para una mejor comprensión del tema abordado. La primera sección plantea el panorama del tráfico de cocaína de una manera amplia, por medio de datos recientes respecto a la producción de la droga, así como de algunas rutas mundiales de mayor relevancia. Al mismo tiempo, se incluyen datos globales sobre las incautaciones de cocaína en entornos portuarios y se introduce el tema de la dinámica de los puertos y algunas de las características del transporte de carga por mar en el contexto estratégico para Brasil.

La siguiente sección está dedicada a esclarecer cómo transita la cocaína desde los países productores hasta los puertos brasileños, con énfasis en las rutas utilizadas, ya sea por tierra, aire o río. En este sentido, se busca traer un detalle de las rutas para ilustrar al lector sobre la compleja dinámica de la logística del transporte de cocaína a través de Brasil. Luego, en la sección subsecuente, se presentan algunas de las principales organizaciones narcotraficantes que operan las modalidades marítimas del tráfico de cocaína en Brasil. En este contexto, se describe con más detalle el PCC —Primeiro Comando da Capital—,

¹ Datos obtenidos por el autor derivados de su larga experiencia profesional em seguridad pública, en especial el enfrentamiento al tráfico transnacional de cocaína.

siendo la organización criminal más grande de Brasil, cuyas operaciones de tráfico de cocaína por vía marítima son significativas. Posteriormente, se explica el origen y funcionamiento de CV —Comando Vermelho—, la segunda organización criminal más grande, que también participa en el tráfico de cocaína. Finalmente, se presentan otras organizaciones criminales brasileñas y extranjeras que hacen parte de las redes de tráfico marítimo de narcóticos en territorio brasileiro.

La penúltima sección discute de forma más específica la dinámica del tráfico marítimo de cocaína desde Brasil. Esta sección profundiza y detalla el funcionamiento de este tráfico en el país, presentando datos estadísticos de incautaciones recientes y de la logística y transporte de cocaína. Estos datos ilustran cuán dinámico es el tráfico marítimo y cómo se desarrolla con éxito, a pesar de los esfuerzos de la fuerza pública por confrontarlo.

Finalmente, antes de la conclusión, la última sección discute aspectos relacionados con la corrupción que facilita el tráfico de cocaína en los puertos. El problema no es un hecho nuevo alrededor del mundo. Sin embargo, en Brasil, con el aumento del tráfico marítimo, las organizaciones criminales buscan cooptar a empleados clave en los puertos que puedan ayudar en la logística de exportación de la droga ilícita, así como a tripulantes de los navíos que contribuyen al cargue y vigilancia de la droga. De la misma manera, se busca reclutar servidores públicos encargados de las inspecciones de las cargas para manipular sus resultados.

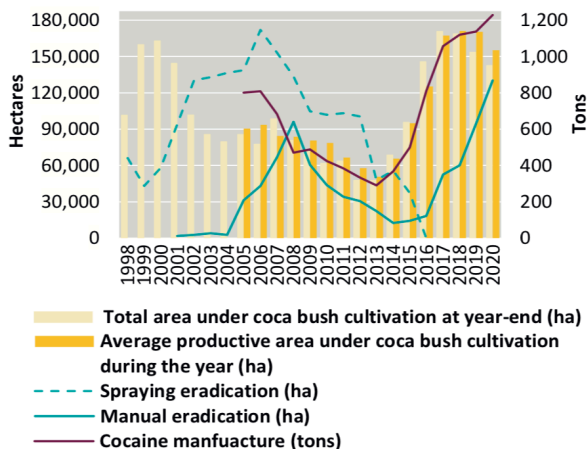
2. TRÁFICO MARÍTIMO DE COCAÍNA: PANORAMA GENERAL

La producción de cocaína ha alcanzado niveles récord en los últimos años y su dinámica en el tráfico mundial ha alcanzado un nivel sin precedentes. El mercado de la cocaína es un fenómeno del nivel global, ya que existe demanda por droga en todos los continentes, especialmente en América y Europa, donde se consume aproximadamente el 75% de las más de 2.000 toneladas de la producción total anual, según informes de la UNODC. Esta carga se distribuye desde los países productores a otros países de América del Sur y otros continentes por vía terrestre, aérea y fluvial. Así, las rutas trazadas por los

narcotraficantes están determinadas por los lugares de producción y consumo, con Brasil como punto de las rutas hacia Europa, África, Medio Oriente, Asia y Oceanía (UNODC, 2022; 2023). La continua expansión de la demanda de cocaína en Europa, y otros continentes, hace más intenso el tránsito intercontinental de la droga. A esto se suma el rápido desarrollo de las capacidades logísticas de las organizaciones narcotraficantes, así como su osada apropiación de nuevas tecnologías, su constante innovación y capacidad de estructuración, y la agilidad en el establecimiento de nuevas alianzas en los mercados ilícitos (European Drug Report, 2023).

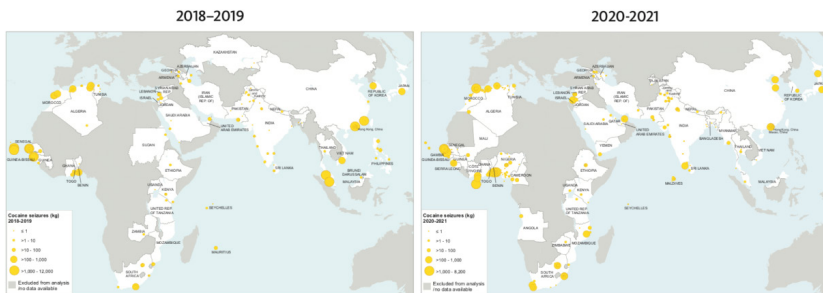
Además, la pandemia de Covid-19 ha provocado cambios profundos en la logística del tráfico transnacional de cocaína, obligando a las organizaciones criminales a adaptarse rápidamente a nuevas rutas y métodos de entrega de drogas. En consecuencia, las agencias de aduanas, la policía portuaria y otras agencias de seguridad pública han enfrentado dificultades para adaptarse a las nuevas tendencias del mercado de consumo, al modus operandi de los delincuentes (que cambia constantemente), y a las dificultades inherentes de la burocracia estatal para superar las barreras de la cooperación y coordinación interinstitucional a nivel internacional (Duarte et al, 2019; WCO, 2021).

Figura 1. Cultivo, erradicación y producción de cocaína. (UNODC, 2022)



El análisis de los datos obtenidos en Brasil, y otros países involucrados en las rutas transnacionales del tráfico de cocaína, demuestra que tanto las rutas como las modalidades de envío de drogas, así como las redes criminales y, ocasionalmente, las redes terroristas activas en este comercio ilegal se han desarrollado continuamente y se han vuelto más efectivas. El uso cada vez mayor de nuevos países de tránsito, a menudo en rutas contraintuitivas (por ejemplo, la cocaína que sale de Brasil hacia Australia a través del Mar Mediterráneo y el Medio Oriente antes de dirigirse a Oceanía) aumenta la dificultad de seguimiento y disrupción por parte de las agencias de seguridad pública y los servicios de inteligencia. Además, al involucrar a un mayor número de países en el mapa de tránsito de drogas, el paso de drogas por otras regiones y países estimula el surgimiento de nuevos mercados. Por ejemplo, el aumento progresivo de las rutas por África Occidental, como puente para el envío de cocaína a Europa, ha provocado un aumento del consumo de cocaína en los países de esta región. A esto se suma el hecho de que el mercado de consumo global actual se concentra en América y Europa, por lo que existe un enorme potencial de expansión a nuevos mercados (Wendu, 2020; UNODC; 2022; Europol, 2022).

Figura 2. Incautaciones de cocaína en países tránsito y regiones emergentes —nuevos mercados. África-Asia. (UNODC, 2022)



Con el continuo aumento de la demanda de cocaína desde 2014, combinado con el progresivo crecimiento del cultivo en la última década (factores que llevaron a una mayor afluencia de cocaína en el mercado sudamericano), las organizaciones narcotraficantes que

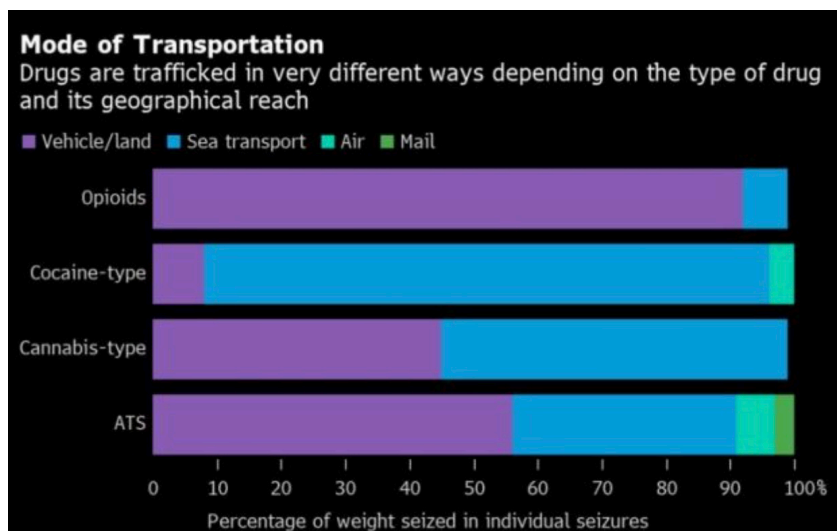
operan en Sudamérica intensificaron el uso de las rutas marítimas para transportar grandes cantidades de su producto al extranjero. Como resultado, hubo un efecto dominó en muchos otros países cuyos puertos sirven como almacenes para alcanzar al destino final de la droga. Según un informe de la UNODC, en 2014 se estima que la producción de cocaína 100% pura en Colombia, Perú y Bolivia fue de 869 toneladas, mientras que cuatro años después, en 2018, la cifra alcanzó las 1723 toneladas, es decir, más del doble que cuatro años antes. En 2020, la producción alcanzó las 1982 toneladas. A esto se suma el hecho de que la erradicación de cultivos de hoja de coca en los países productores ha disminuido. En el caso de Colombia hubo disminución de la cantidad erradicada en el año 2021, mientras en Perú y Bolivia se observa una disminución en los últimos cuatro años. Al mismo tiempo, como se mencionó anteriormente, no solo ha aumentado la demanda en el mercado europeo, sino que han surgido nuevos mercados y han crecido gradualmente en los últimos años. Es el caso de China, Australia, Nueva Zelanda y países de África, Medio Oriente y la Península Arábiga (Alsema, 2022; Sampo; Troncoso, 2022; UNODC, 2022; 2023; European Drug Report, 2023).

Según datos de la ICS (*International Chamber of Shipping*) —Cámara Marítima Internacional—, aproximadamente el 90% de la cocaína incautada en el mundo es traficada por vía marítima. La relación costo/beneficio del envío de drogas por este medio es ventajoso para los criminales, y por eso, según explica la ICS, el uso de las modalidades marítimas tiende a evolucionar e intensificarse con la creación constante de nuevas rutas, y la inclusión de más países que sirvan para el almacenaje y como puentes (ICS, 2021). Además, en relación con el comercio marítimo a través de puertos y navíos portacontenedores, datos recientes de la UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) indican que en los puertos del mundo se manipulan anualmente más de 811 millones de contenedores. De estos, solo el 2% son inspeccionados. Estos volúmenes representan buenas oportunidades para los criminales (UNCTAD, 2021).

El modo marítimo/fluvial, ya sea por medio de buques portacontenedores, o por medio de barcos pesqueros o veleros, brinda la posibilidad de enviar grandes cantidades de drogas desde países

productores o en tránsito hacia mercados consumidores. Este tipo de transporte tiene la característica de un menor costo de operación ya que actúa en el binomio gran capacidad de carga y bajo consumo energético. De esta manera, ofrece más ventajas que los modos aéreo y terrestre, especialmente para cubrir largas distancias. Además, los puertos y marinas bien estructurados y tecnológicamente avanzados brindan agilidad a la dinámica del envío de carga y, como resultado, son buscados de manera rutinaria por las organizaciones narcotraficantes. De esta manera, debido a décadas de inversión gradual y continua en el sistema portuario brasileño, especialmente para satisfacer una demanda creciente de rutas de exportación de *commodities* agrícolas y minerales, los puertos de Brasil y su sistema de tráfico marítimo están actualmente bien desarrollados (Andrade; Albuquerque, 2019; Duarte et al., 2019; PROINDE, 2022).

Figura 3. Modalidades del narcotráfico de 2017 a 2020, según datos de UNODC. Cabe señalar que en el caso de la cocaína, casi la totalidad de la droga fue traficada —según datos de decomisos en el período— vía marítima. (UNODC, 2021)



En Brasil, los puertos son de gran importancia estratégica para el comercio exterior. Simbolizan el enlace de cambio de modalidad

(de carretera/ferrocarril a mar) en la cadena logística del transporte; por ello exigen cada vez mayor eficiencia y agilidad. Su estructura eficiente es fundamental para mantener la competitividad de los productos brasileños en el exterior, ya que el 95% de las mercancías exportadas e importadas pasan por terminales portuarias (Andrade; Albuquerque, 2019; PROINDE, 2021). En Brasil, el narcotráfico es la modalidad delictiva que afecta con mayor frecuencia la estructura portuaria. Los datos recientes sobre incautaciones de cocaína que se presentarán en este capítulo demuestran que los puertos son el método logístico preferido por las organizaciones criminales que desean enviar cocaína al exterior (PROINDE, 2022).

3. EL TRÁNSITO DE LA COCAÍNA HACIA LOS PUERTOS BRASILEÑOS

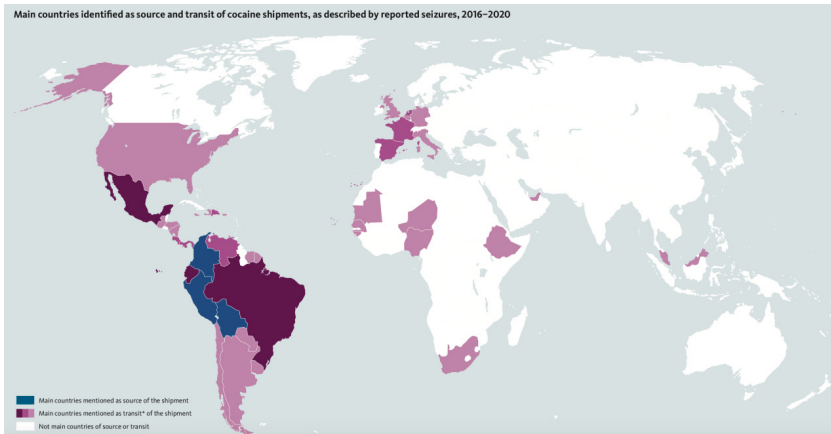
Las principales rutas para el movimiento global de la cocaína en los últimos años han sido habitualmente las ya conocidas: desde Colombia por el Océano Pacífico, América Central o el Mar Caribe hacia América del Norte, en este caso por vía marítima, terrestre o aérea; desde Colombia, Ecuador, Perú y Chile hacia Europa Occidental, principalmente transportando cocaína en contenedores comerciales; desde Colombia vía Venezuela y Surinam donde la droga es transportada por navío, embarcaciones de recreo, pesqueros o avión a Europa y África Occidental; o desde los países productores, en tránsito por Brasil (donde parte de la cocaína se comercializa en los mercados locales) hacia Europa, África occidental, África austral, Oriente Medio y Oceanía (Davenport, 2020; UNODC, 2022; 2023).

En el caso de la cocaína que proviene de Colombia, gran parte de lo que se produce en sus provincias del sur se embarca en barcos y navíos por la costa del Océano Pacífico. En cuanto a la cocaína que se produce en las provincias del norte, una parte pasa por Venezuela, otra parte por Brasil (por vías fluviales como la ruta de Solimões y Río Negro, o por vía aérea), con parte menor que es drenada por el Océano Pacífico (UNODC, 2022; Sampo; Troncoso, 2022). Según datos de la DEA —*Drug Enforcement Administration*—, la mayor parte

de la cocaína que abastece el mercado estadounidense proviene de Colombia (DEA, 2021), mientras que la cocaína producida en Perú fluye por el Océano Pacífico y Brasil, y la mayor parte de la cocaína boliviana va directamente a Brasil (Abreu, 2017; Policía Federal, 2022).

Brasil es considerado uno de los principales, si no el principal país de tránsito de cocaína en el mundo. Según los datos recogidos en los informes de los países miembros de la ONU, la mayoría de los países fuera de las Américas reportan a Brasil como el país de origen de la cocaína que llega a sus puertos y aeropuertos, seguido de Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú. De esta forma, Brasil es un país estratégico para las organizaciones transnacionales del narcotráfico.

Figura 4. Principales países identificados como origen y tránsito de la cocaína. 2016-2020. Se observa que Brasil se destaca entre los demás países de tránsito. (UNODC, 2022)



Brasil tiene casi 17 mil kilómetros de fronteras terrestres y limita con los tres países productores de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia. Las fronteras de Brasil son en gran medida inhóspitas e insuficientemente vigiladas. A esto se suma un extenso litoral de aproximadamente 8.000 kilómetros de costa marítima y una eficaz infraestructura vial, aérea y portuaria, que posibilita una logística de transporte que conecta eficientemente a los países andinos con

la costa atlántica (Andrade; Albuquerque, 2019). Las rutas de la cocaína en la Amazonía brasileña se benefician de una extensa red de ríos navegables que proporcionan varios puestos de avanzada en el camino, y que se conectan con puertos pequeños y medianos en la desembocadura del río Amazonas. Los ríos de la región también sirven como base para el intercambio del modo fluvial a los modos de carretera y aire, que a su vez llevan la droga a pequeños y grandes puertos en la costa del noreste de Brasil, o alternativamente, a través de los estados centrales, y desde allí a los puertos y aeropuertos de la región centro sur².

Las rutas de tráfico de cocaína en la región norte de Brasil son más difíciles de monitorear y mapear, ya que las organizaciones criminales utilizan la extensa cuenca amazónica para su desplazamiento, aprovechando una vasta y extensa selva y pocas carreteras. Hay regiones específicas donde la producción de cocaína ha aumentado, como la región de Loreto/Perú, donde las plantaciones de coca se han vuelto más extensas y los laboratorios de producción de cocaína proliferan más fácilmente. Incluso se observa que el reclutamiento de poblaciones indígenas en Brasil y Perú para trabajar en la cadena productiva del narcotráfico ha aumentado considerablemente, especialmente en las comunidades del municipio de Benjamin Constant, en Brasil y otras comunidades indígenas de la región conocida como Alto Solimões. Al momento de cosechar la hoja de coca, cientos de botes llegan desde el interior de la selva peruana, conducidos por narcotraficantes, con el objetivo de reclutar indígenas brasileños como mano de obra en la cosecha, algunos de los cuales son luego empleados en laboratorios de refinación de cocaína. La droga producida en esta área es transportada por los ríos de la cuenca del río Javari, hacia la ruta Solimões³ (Anuario, 2022; UEA; UFAM, 2021).

² Informaciones obtenidas por el autor en campo derivados de su larga experiencia profesional en seguridad pública, en especial en la lucha contra el tráfico transnacional de cocaína.

³ Entrevista con policías brasileños cuyos nombres no se mencionan por razones de confidencialidad.

Más al norte, en la frontera entre Colombia, Venezuela y Brasil, se encuentra la ruta de Río Negro, que es utilizada por narcotraficantes que producen la droga en laboratorios de la vasta región colombiana fronteriza con Venezuela. La mayor parte de la cocaína que se produce en esta zona se transporta a Venezuela, por vía terrestre o aérea (en su mayoría), desde donde se trafica hacia Centroamérica, Europa, África y Brasil. Sin embargo, hay una parte de la droga que es transportada por Río Negro hasta Manaus, donde confluyen las rutas Río Negro y Río Solimões, y, en algunos casos, llegando también a Belém. Los centros logísticos y de almacenamiento de drogas utilizados por los traficantes en esta región están principalmente en territorios de los municipios de Manaus, Belém y Santarém. Desde estos lugares, la cocaína se traslada a la región costera de Pará y los estados del noreste de Brasil, para luego enviarse desde puertos, marinas, aeropuertos o pistas de aterrizaje a destinos en Europa y África⁴ (Mcdermott et al., 2021; Anuario, 2022; UEA; UFAM, 2021).

La mayor parte de la cocaína que se consume en Brasil y que pasa por el país proviene de Bolivia. La cocaína producida en Bolivia ingresa a Brasil por vía terrestre o aérea. Una parte de la droga llega directamente a territorio brasileiro y otra ingresa vía Paraguay. En la región del Chapare de Bolivia, hubo un aumento del 17% en la producción de hoja de coca en 2020 en comparación con años anteriores (UNODC, 2022;2023). En esa misma región, el número de cocaleros registrados ha aumentado recientemente. La mayor parte de la producción de hoja de coca en el Chapare se desvía a laboratorios clandestinos de producción de cocaína improvisados en medio de la selva.

La cocaína producida en estos laboratorios suele ser transportada a Brasil en grandes cantidades, en forma de tabletas de alrededor de un kilogramo, en aviones pequeños (como el *Cessna 210*), principalmente al interior de los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y São Paulo. En este caso, Paraguay, a menudo, sirve como centro de la logística del tráfico de cocaína boliviana debido a la presencia histórica de organizaciones criminales transnaciona-

⁴ Entrevista con policías brasileños cuyos nombres no se mencionan por razones de confidencialidad.

les en su territorio, así como a una historia de corrupción policial crónica. En Paraguay, avionetas que vienen de Bolivia aterrizan en pistas clandestinas en el norte del país, en la zona del Chaco, que es una región ocupada por haciendas ganaderas y zonas agrestes, y por lo tanto escasamente poblada. Estas condiciones facilitan el movimiento clandestino de aterrizaje y despegue de avionetas. Otra zona donde existen numerosas pistas de aterrizaje clandestinas son las provincias de Concepción, San Pedro y Amambay, por estar aún más cerca de Brasil, siendo además regiones donde las organizaciones criminales brasileñas tienen presencia territorial. Es el caso del PCC en Pedro Juan Cabalero y zonas adyacentes, y del “Comando Vermelho” —CV— (Comando Rojo) en Capitán Bado. (Desde estos puntos en Paraguay cerca de la frontera con Brasil, los aviones también vuelan a otros estados brasileños, además de los ya mencionados, como Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) (CDE, 2023).

Al interior de los estados de Brasil, estas avionetas aterrizan en pistas clandestinas, entre campos de caña de azúcar, maíz y otras tierras de cultivo naturalmente planas. Para evadir los radares de la Fuerza Aérea Brasileña, los aviones vuelan bajo y con el equipo *transponder* apagado. Estos aviones, en su mayoría, tampoco registran planes de vuelo. Solo en el estado de São Paulo existen más de 2.000 pistas de aterrizaje conocidas —una parte de ellas clandestinas— y la gran mayoría no son inspeccionadas de forma rutinaria. Representan un nodo de fragilidad en la lucha contra el tráfico transnacional de cocaína, así como en la lucha contra cualquier economía criminal que recurra a la conexión entre los modos aéreo y terrestre (Abreu, 2017; CDE, 2023).

Una vez que la cocaína está en tierra, los cargamentos de droga son transportados a las ciudades cercanas donde se almacenan, esperando la coordinación de la logística portuaria, para ser enviada al extranjero. Por lo general, en ese caso, la droga se almacena en el interior del estado de São Paulo —en cobertizos o almacenes— a la espera de un determinado navío que llevará la carga al destino previamente contratado: Europa, África, Medio Oriente o Oceanía. En ocasiones, se coloca la cocaína en contenedores aun estando en el estado de São Paulo, en los almacenes de las empresas comerciales. En ese caso, la cocaína se oculta entre varios cargamentos y el conte-

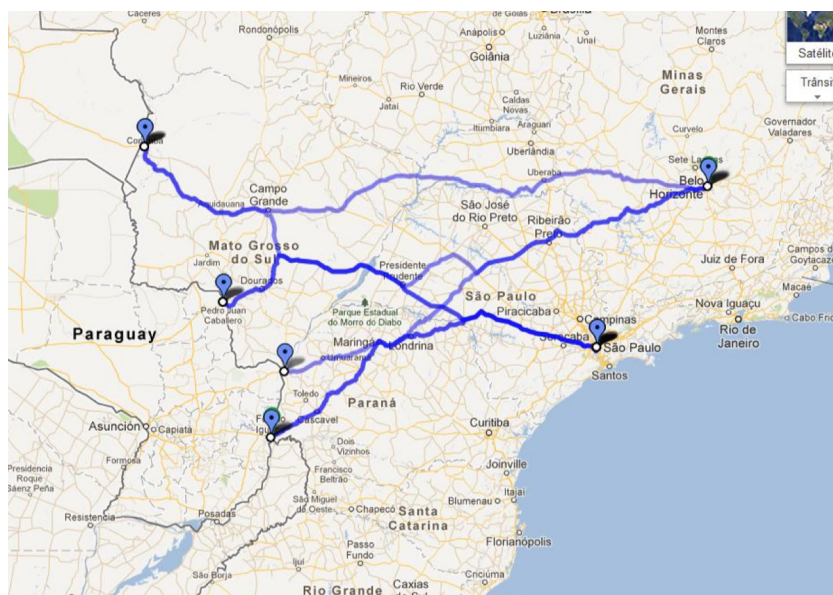
nedor se sella antes de su envío por carretera al puerto de Santos, por ejemplo⁵ (ABREU, 2017).

Otra forma de transportar cocaína desde Bolivia y Paraguay es ocultándola en vehículos como camiones, autobuses y coches. Estos vehículos son preparados en Paraguay, de manera que se personalizan compartimentos ocultos para la inserción de la droga, como el tablero del vehículo, el tanque de combustible, las puertas y los revestimientos laterales, las llantas, el motor y el revestimiento del techo. Estos vehículos luego ingresan a Brasil, en parte, por caminos de tierra (caminos rurales), a través de la extensa frontera seca entre Paraguay y Brasil, y luego fluyen por carreteras estatales y federales hacia São Paulo, Paraná, Minas Gerais y otros estados. Otro modo de envío desde la frontera se da en una modalidad híbrida (fluvial y carretera), en la que los traficantes utilizan los ríos Paraná y Paraguay para transportar la droga hasta ciertos puntos donde se conectan con las carreteras estatales. De ahí conectan con las carreteras federales que son las principales arterias viales que atraviesan Brasil. Entre las rutas preferidas por los traficantes en esta región fronteriza se encuentran la BR 277 (a la que se puede acceder desde el Salto de Guairá (PY) y Foz do Iguaçu y conecta con el puerto de Paranaguá, entre varios otros lugares), la BR 374 (a la que se puede llegar desde Pedro Juan Cabalero y Capitán Bado) y la BR 369 (de fácil acceso desde Ciudad del Este/Foz do Iguaçu y Salto de Guairá/Guaíra)⁶.

⁵ Datos obtenidos por medio de la observación y el estudio de casos, desde la experiencia personal del autor.

⁶ Datos obtenidos por medio de la observación y el estudio de casos, desde la experiencia personal del autor.

Figura 5. La “Ruta Caipira”. (PRF, 2015)



Es importante señalar que todos los modos aéreos y fluviales desembocan en la modalidad vial al interior de Brasil, que, a su vez, se conecta con las modalidades marítimas para la exportación de cocaína. La mayoría de estas rutas de tráfico en la modalidad por carretera siguen las mismas rutas comerciales tradicionales que se utilizan para otros productos básicos, como los agrícolas y minerales. Esta misma modalidad sirve para las diversas rutas de contrabando, como los de cigarrillos, pesticidas, armas, etc. Dos ejemplos de esas rutas son la “Ruta del Maíz”, que integra Argentina, Paraguay y Brasil (estado de Santa Catarina, en especial) y la “Ruta Caipira” que se despliega por el oeste y norte del estado de São Paulo, y que llevan a los puertos de Santos, Río de Janeiro, Paranaguá, entre otros (Abreu, 2017; CDE, 2023; UNODC, 2023).

Figura 6. Principales rutas de narcotráfico en Brasil (CDE, 2022)



Toda esta logística de transporte desde las fronteras a Brasil y también dentro del país hasta los puertos es realizada por narcotraficantes brasileños, ya sean miembros de grandes organizaciones criminales como PCC y CV, o por operadores diversos, llamados “barones del tráfico” quienes tienen sus propias redes criminales y de logística.

Ya es un hecho conocido que organizaciones como el PCC operan servicios de logística y transporte para mafias, cárteles y otras organizaciones criminales extranjeras como cárteles mexicanos, mafias europeas, etc. Estas asociaciones entre grupos criminales permiten que el flujo de cocaína entre países y continentes sea eficiente y fluido. Las organizaciones criminales brasileñas brindan un servicio crucial a las mafias y cárteles extranjeros, ya que ninguna de estas tiene infraestructura logística y de transporte en Brasil (CDE, 2023; Dias; Manso, 2018).

4. PRINCIPALES ORGANIZACIONES NARCOTRAFICANTES QUE OPERAN EN BRASIL UTILIZANDO EL MEDIO MARÍTIMO

Al pensar en organizaciones criminales brasileñas, una de ellas se destaca en el tráfico transnacional de cocaína: el PCC —Primeiro Comando da Capital—. Esta organización acumula una notable experiencia en el tráfico de cocaína, y tiene miembros en todos los estados de Brasil, y en varios países de cuatro continentes. Actualmente, el PCC puede ser considerado como la organización criminal más poderosa de Brasil y quizás de América, con más de 40.000 miembros. Sin embargo, el PCC no es la única facción criminal que opera el narcotráfico brasileiro. Datos oficiales publicados recientemente indican que en el país operan al menos 53 grupos criminales. Este mismo informe señala que el PCC y el Comando Vermelho —CV— son los grupos criminales con mayor representación a nivel nacional, y que se disputan el mercado y las rutas del narcotráfico por Brasil. A esto se suman los numerosos grupos delictivos que no están catalogados como organizaciones y que actúan directamente en el tráfico de cocaína, moviendo al exterior decenas de toneladas de esta droga cada año (Anuario, 2022; Economist, 2023).

El PCC es una organización criminal que ha crecido en Brasil y en el exterior. Los ingresos actuales del PCC rondan los 2 mil millones de dólares al año. Algunas estimaciones consideran que cerca del 80% de los ingresos del PCC provienen del tráfico de cocaína. Un dato interesante es que estos ingresos se refieren en gran medida

al tráfico transnacional. El PCC ha reorientado progresivamente su estrategia y modelo de negocios, dejando de lado el mercado doméstico de narcomenudeo para enfocarse en el mercado internacional, con ganancias mucho mayores. Otras fuentes de ingreso incluyen el contrabando de cigarrillos, los delitos cibernéticos, el fraude bancario electrónico, el contrabando de oro, entre otros⁷ (Gakiya, 2020; Clals, 2020; Economist, 2023).

El PCC se expande principalmente a través del sistema penitenciario, ya sea en Brasil o en el exterior. Esta organización criminal está presente en aproximadamente el 75% de las cárceles del estado de São Paulo y tiene una presencia fuerte en muchas de las grandes cárceles de todo Brasil. El grupo nació dentro del sistema penitenciario en 1993, fundada por ocho presos recluidos en la prisión de Taubaté. El ambiente carcelario violento, caótico y superpoblado favoreció el nacimiento del PCC. Como el sistema penitenciario no podía garantizar el bienestar de los presos, las disputas entre bandas rivales eran muy violentas. Estas disputas fueron seguidas por una fuerte reacción del Estado, a través de la represión violenta de las rebeliones, en las que los niveles de violencia fueron elevados. El PCC trae entonces en su estatuto y en su reglamento ciertos parámetros que garantizaban la protección a sus miembros, y por lo tanto ofrecía algo que el Estado no estaba en condiciones de ofrecer. En otras palabras, la ausencia del Estado propició la aparición del PCC en las cárceles. De esta forma, el PCC construyó una narrativa ideológica argumentando que se formó para luchar contra un estado opresivo e injusto (Feltran, 2018; Coutinho, 2019; Fonseca, 2020). A esto se suma el hecho de que las autoridades públicas brasileñas han suavizado el problema durante muchos años al ignorar el crecimiento gradual del PCC y su dominio del sistema penitenciario de São Paulo (Dias; Manso, 2018; Coutinho, 2019).

Fuera de las cárceles, el PCC también buscó estructurarse rápidamente, a través de las familias de los presos en aquellos barrios periféricos donde la ausencia del Estado también se sentía entre la población. La creciente narrativa de protección de sus miembros y

⁷ Entrevista con policías brasileños cuyos nombres no se mencionan por razones de confidencialidad.

familiares, con consignas como: “hermanos no matan a hermanos” y “el crimen debe unirse”, atrajo más reclutas, extendiendo su ideología rápidamente a varias ciudades de São Paulo y otros estados. Además de esta narrativa como ‘víctima del Estado’, el PCC también ha construido su reputación como grupo violento, especialmente en sus acciones contra agentes estatales y grupos rivales. Actos de violencia degradada como decapitaciones, mutilaciones e incluso canibalismo fueron medios utilizados por el PCC para enviar un mensaje a sus oponentes, buscando disuadir posibles desafíos. El uso por parte del PCC de una combinación de fuerza, intimidación e ideología contribuyó a que una facción de unas pocas docenas de miembros en 1993 se convirtiera en una organización criminal a nivel nacional, a inicios del siglo XXI (Feltran, 2018; Dias; Manso, 2018; Fonseca, 2020).

En sus primeras etapas, mientras otras organizaciones criminales como el “Comando Vermelho” tenían como principal ingreso el narcotráfico, sus principales fuentes de ingresos eran el robo a bancos, las cuotas mensuales de sus afiliados no presos, y el hurto en general. En ese momento, el componente ideológico de tipo ‘organización de autoayuda’ era todavía muy fuerte (Dias; Manso, 2018).

La segunda fase del PCC comenzó a principios de la década de 2000 hasta 2006. Esta fase estuvo marcada por el ascenso —al liderazgo del PCC— del ladrón de bancos conocido como “Marcola”. Fue el responsable de cambiar el modelo de negocios. Bajo el liderazgo de Marcola, la organización buscó expandir su control sobre las calles y las cárceles y aumentar su participación en el narcotráfico. Marcola mejoró la visión de mercado del PCC, así como su estructura organizacional, buscando agresivamente conquistar nuevos mercados a través de la violencia y la eliminación de la competencia. En este nuevo modelo, el PCC buscó expandirse más allá de los límites del estado de São Paulo, con el objetivo de estar presente en cárceles y mercados ilegales de todo el país. Cuando fue conveniente, el PCC se alió con otros grupos criminales en otras regiones de Brasil, incluido el “Comando Vermelho”, con quien estuvo aliado durante muchos años. La alianza preveía que ninguno operaría en el territorio original del otro (CV no operaría en São Paulo y PCC no operaría en Río de Janeiro). Sin embargo, con la paulatina expansión del PCC por

Brasil, algunos territorios vitales para ambas organizaciones, como Mato Grosso do Sul y Paraná (frontera con Paraguay) fueron escenario de competencia entre ellos por las rutas de insumos (cocaína), lo que generó recientes fricciones. En 2016, estas organizaciones se fueron a la guerra y su alianza se vino abajo (Coutinho, 2019; Fonseca, 2020).

La siguiente fase del PCC estuvo marcada por su expansión transnacional. Esta expansión se produjo en dos direcciones. La primera de ellas fue el acercamiento de carteles y mafias extranjeras al PCC: Oficina de Envigado, Clan del Golfo, FARC y sus disidencias, mafias italianas, mafias serbias y albanesas, carteles mexicanos y libaneses, entre otros. Su asociación con estas organizaciones tiene como objetivo estructurar las cuestiones logísticas de exportación de cocaína a través del territorio brasileño. La segunda, fue la necesidad de hacer presencia en países productores y de tránsito de cocaína, desde donde el PCC pudiera hacer compras directamente, sin tener que recurrir a intermediarios, además de controlar las rutas de tráfico hacia Brasil. El PCC también necesitaba estar en aquellos países como Paraguay y Bolivia donde podrían esconderse más fácilmente de las autoridades brasileñas. Una vez que el PCC se infiltró en estos países, algunos de sus miembros fueron arrestados por cometer delitos; y una vez en el sistema penitenciario comenzaron a reclutar nuevos miembros. Esta es una realidad muy presente en Paraguay, donde actualmente hay cientos de miembros del PCC en sus cárceles, algunas de ellas ya dominadas por el PCC (Coutinho, 2019; Fonseca, 2020; Clals, 2020; Insight Crime, 2020).

Como resultado del control de las rutas del narcotráfico y de muchas prisiones en Brasil y Paraguay, el PCC tiene contacto con los más diversos delincuentes que pasaron por las cárceles de Brasil, ya sean brasileños o extranjeros. La organización ejerce como una ‘agencia reguladora’ dentro de las prisiones, que concilia en diversos conflictos entre reclusos, además de regular y ajustar la conducta delictiva en el entorno exterior. Muchas de las alianzas, como también de desacuerdos del PCC en el mundo exterior se producen por relaciones establecidas o arruinadas en el sistema penitenciario. Por lo tanto, este dominio del sistema penitenciario en varios estados brasileños y en Paraguay permitió un mayor alcance y una mayor comprensión

del mercado regional de narcotráfico (Gakiya, 2020; Fonseca, 2020). El hecho de que el PCC pasara a controlar las rutas de entrada de cocaína a Brasil le hizo ver, de manera muy pragmática, la necesidad de controlar las rutas de exportación de droga, principalmente en los puertos brasileños. A partir de ese momento, se intensificó su alianza con organizaciones criminales europeas, asiáticas y centroamericanas, entre otras. Sin embargo, contrariamente a lo que generalmente se piensa, el PCC nunca buscó monopolizar el narcotráfico en un país de dimensiones continentales como Brasil. Su objetivo estratégico es crear mecanismos para lograr la hegemonía en el mercado mayorista de cocaína para poder influir y regular el mercado transnacional de drogas que se transporta por Brasil (Fonseca, 2020; Clals, 2020).

A pesar de su poder, fuerza e influencia, el PCC enfrenta la oposición del CV —Comando Vermelho— y grupos locales en varios estados de Brasil y países limítrofes (Anuario, 2022). De estos oponentes, el “Comando Vermelho” es el mejor estructurado para enfrentarlo. Esta organización criminal nació en el estado de Río de Janeiro en 1979. Al igual que el PCC, el “Comando Vermelho” surgió dentro del sistema penitenciario. Su creación fue el resultado de la fusión de delincuentes comunes (asaltantes de bancos, ladrones, asesinos en serie, etc.) con presos detenidos y condenados bajo la ley de seguridad nacional de Brasil (eran considerados guerrilleros). Esos guerrilleros, en aquel momento, estimulados por sus creencias ideológicas marxistas, utilizaban tácticas guerrilleras para llevar a cabo secuestros, asesinatos, atentados etc. Durante los 70s e inicios de los 80s, estos dos tipos de delincuentes fueron enviados a la penitenciaría de Ilha Grande/Río de Janeiro, considerada una de las peor estructuradas e inhumanas de la época. Los niveles de violencia en este centro penitenciario eran altos como consecuencia de los enfrentamientos violentos de bandas criminales rivales (Amorim, 2011).

Bajo el mismo lema que guió el surgimiento del PCC ‘paz, justicia y libertad’, el “Comando Vermelho”⁸ propuso la unión de los presos

⁸ El “Vermelho” en el nombre de la organización criminal es una alusión al color rojo utilizado por los partidos y organizaciones políticas de izquierda, que también conlleva aspectos ideológicos (Neves, 2019).

contra un estado ‘opresivo’. La unión de los delincuentes comunes con la guerrilla desembocó en la profesionalización del delincuente común quien aprendió de la guerrilla tácticas de guerra irregular, formas de organización, jerarquía de mando y control y actuación clandestina. Una vez la facción criminal absorbió el elemento ideológico de la guerrilla, buscó reclamar los derechos de los presos del gobierno, ganando así admiradores entre los presos en Río de Janeiro (Amorim, 2011). Paralelamente, con los ingresos obtenidos de las actividades delictivas, el grupo promovió actividades sociales, favores y promesas a los presos quienes lo integran, mejorando su vida carcelaria, comprando favores y beneficios a través de la corrupción de los carceleros. Como consecuencia, el grupo amplió enormemente su capacidad de reclutamiento en todo el sistema penitenciario del estado, logrando crecimiento exponencial en los años siguientes (Amorim, 2011).

En el comienzo, sus actividades delictivas se concentraron en el hurto generalizado, el robo a bancos, el secuestro de empresarios y personalidades, convirtiéndose en verdaderos profesionales de este tipo de delitos. A medida que crecía el lucrativo mercado del tráfico de cocaína, a lo largo de la década de 1980, el “Comando Vermelho” fue ingresando a este negocio, beneficiándose de su influencia dentro del sistema penitenciario y en las favelas de Río de Janeiro. A partir de entonces, la organización estableció el control del tráfico de cocaína en el estado, por medio de redes, tanto en las prisiones como en las favelas y áreas dominadas, con un férreo control territorial. El tráfico de drogas se convirtió en su principal actividad y sus enormes ganancias atrajeron a un buen número de nuevos reclutas, especialmente jóvenes de las favelas de Río de Janeiro. De esta forma, la sinergia entre sus miembros en las favelas y sus miembros presos permitió que las órdenes provenientes de sus líderes fluyeran por la cadena jerárquica, permitiendo la prosperidad del negocio ilícito (Amorim, 2011; Azevedo, 2018).

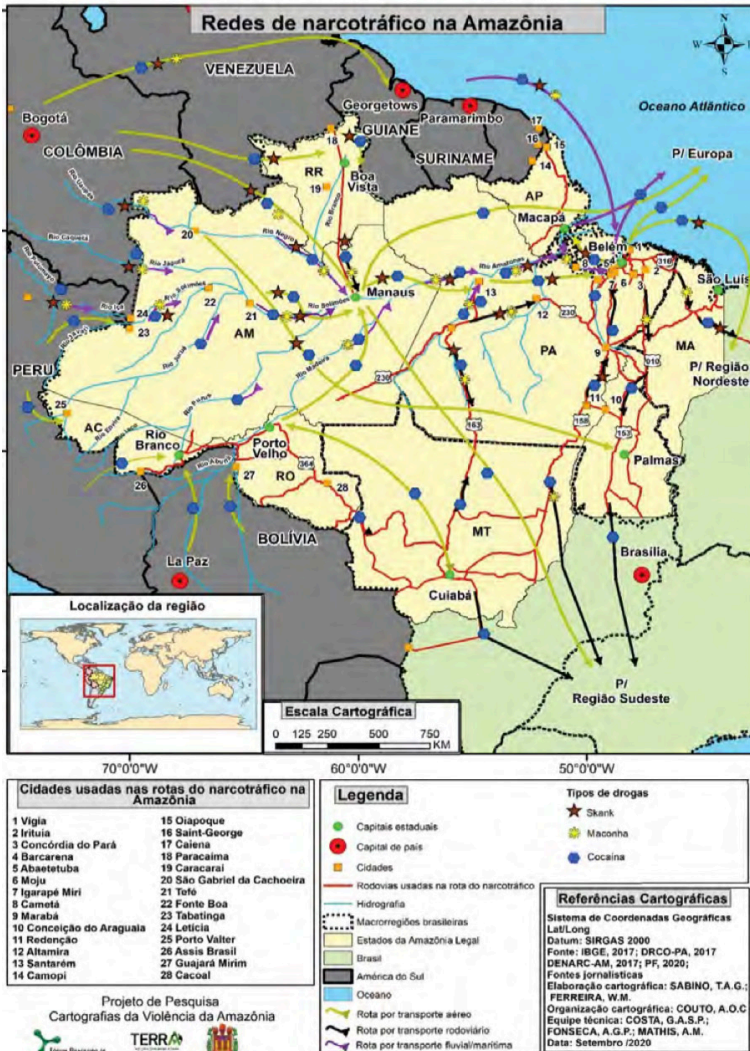
En la década de 1990 se estima que el 90% de las favelas de Río de Janeiro estaban bajo el control del “Comando Vermelho”. En ese momento el grupo comenzó a financiar escuelas de samba y también partidos políticos. Sin embargo, en ese momento hubo una disidencia entre sus líderes, lo que provocó su fraccionamiento, y así surgie-

ron otras facciones criminales como ADA —Amigos dos Amigos— y TCP —Terceiro Comando Puro—. Estas facciones, junto con las milicias, son las actuales contendientes en el mapa criminal de Río de Janeiro (Amorim, 2011). El grupo ganó prominencia nacional a través de su líder Fernandinho Beira Mar, quien a fines de la década de 1990 vivía en la selva colombiana en un campamento de las FARC, desde el cual enviaba cocaína directamente a Río de Janeiro y otros lugares de Brasil. La vinculación de Fernandinho Beira Mar con las FARC continúa hasta el día de hoy, a pesar de llevar más de veinte años preso, manejando el tráfico desde el interior del sistema penitenciario. Los actuales grupos disidentes de las FARC, que operan en la frontera entre Colombia y Venezuela, siguen siendo algunos de sus socios principales en los negocios ilícitos⁹.

Desde 2017, el “Comando Vermelho” ha buscado una mayor proyección en la región norte de Brasil. En 2017 y 2018, la región norte fue escenario de sangrientas e intensas disputas entre el PCC, “Comando Vermelho” y FDN-Família do Norte por el control y dominio territorial en el sistema penitenciario. Cada uno de estos grupos pretendía hacerse del control de las rutas del narcotráfico en la región. A partir de 2018, este conflicto regional se enfrió, ya que el “Comando Vermelho” consolidó su expansión en los estados de Amazonas, Pará y Acre y se consolidó como hegemónico (Anuario, 2022).

⁹ Conclusiones de las observaciones y los estudios de campo realizados por el autor en investigaciones sobre el “Comando Vermelho” en la Amazonia.

Figura 7. Redes de narcotráfico en la Amazônia (Anuario, 2022)



Sin embargo, como se indicó al comienzo de esta sección, el PCC y el “Comando Vermelho” no son los únicos actores del tráfico de cocaína en Brasil, ya que existen varias otras organizaciones y grupos criminales. El objetivo de esta sección es presentar al lector algunos

de los principales actores en el escenario del tráfico de cocaína en Brasil que operan en puertos brasileños y, por lo tanto, actúan directamente con la exportación de cocaína en asociación con organizaciones criminales extranjeras. Algunos de estos actores tienen expresión transnacional porque están bien conectados con delincuentes en los países productores y también en los países consumidores, por lo que actúan como intermediarios en Brasil para que la cocaína se envíe, a través de Brasil, desde los países productores en los Andes, a los mercados consumidores en todos los continentes.

Luiz Carlos da Rocha, “Cabeça Branca”, era considerado uno de los mayores traficantes de cocaína que operaban en Brasil. Negociaba de 3 a 5 toneladas de cocaína pura al mes para el PCC, el “Comando Vermelho”, entre otros más. Usaba almacenes en São Paulo y Río de Janeiro para exportar cocaína a través de puertos brasileños a Europa. Fue arrestado en 2017 en el estado de Mato Grosso (EBC, 2017).

Otro actor importante fue Mário Sérgio Machado Nunes, conocido como “Goiano”, detenido en 2015. Había sido piloto del narcotráfico en las décadas de 1980 y 1990, cuando trabajaba para Pablo Escobar y luego para las FARC. Era muy astuto en el manejo de las ganancias de tráfico, ya que tenía dinero repartido en cuentas bancarias por todo el mundo. Era muy creativo en su técnica para ocultar la cocaína que se exportaba por los puertos brasileños: transformaba la droga en plástico, la diluía en aceite vegetal, planchaba la cocaína en tela, etc. (Segurança Portuaria, 2015a; Abreu, 2017). Por otro lado, Luciano Geraldo Daniel “Tio Patinhas” era un narcotraficante influyente en São Paulo quien había corrompido a varios servidores públicos para que su negocio ilícito pudiera avanzar. Su red de tráfico de cocaína hacia EE.UU. y Europa involucraba a varios actores nacionales y extranjeros para la exportación de varias toneladas al mes. Para escapar de la policía y otras fuerzas de seguridad, se sometió a varias cirugías plásticas, utilizó una serie de documentos falsos e incluso logró, a través de sus contactos en la policía de São Paulo, borrar sus registros de identidad originales en la Secretaría de Seguridad Pública. Tenía la técnica de enterrar bidones en las inmediaciones de los laboratorios de cocaína para ocultar mejor la droga. El PCC aprendió de él esta técnica y empezó a utilizarla dentro y fuera

de Brasil. El “Tío Patinhas” fue detenido por la Policía Federal en 2013 (Abreu, 2017).

Uno de los narcotraficantes brasileños que ha ganado notoriedad en los últimos tiempos es Sérgio Roberto de Carvalho, “Major Carvalho”. Ex oficial de la Policía Militar en el estado de Mato Grosso do Sul, el “Major Carvalho” es considerado el ‘Pablo Escobar brasileño’ por el volumen de cocaína que lograba enviar anualmente a Europa y la efectividad de su red transnacional. Solo en la primera mitad de 2022 logró traficar 16 toneladas de cocaína a Europa. Había sido detenido en España en 2018, bajo el nombre falso de ‘Paul Wouter’, pero por su edad, fue puesto bajo arresto domiciliario, del cual huyó. Tras su fuga, su organización criminal ‘manufacturó’ cuidadosamente su muerte, simulada como muerte por Covid, con un certificado de defunción falso presentado a las autoridades españolas (EBC, 2020; Albuquerque, 2022). El ‘Major Carvalho’ permaneció en Europa desde donde comandó todas sus operaciones ilícitas globales. Fue arrestado nuevamente en junio de 2022 en Hungría, en posesión de un pasaporte mexicano falso y otro nombre ficticio. La Policía Federal y la Receita Federal de Brasil siguieron las operaciones de su organización criminal durante tres años, realizando más de 60 incautaciones de drogas con un total de más de 50 toneladas de cocaína. Su tráfico de cocaína hacia Europa se hacía por medios aéreos (jet privado) y por mar, mediante cocaína colocada en contenedores desde los puertos de Natal, Santos y Paranaguá. La cocaína que traficaba procedía de Bolivia y Perú, y era traída a Brasil en avionetas y almacenada en el interior de varios estados brasileños. Su organización operaba en todo Brasil, con estructuras también en África Occidental, la Península Arábiga y Europa (EBC, 2020; Albuquerque, 2022).

De igual importancia, uno de los traficantes de cocaína más emblemáticos de Brasil es Joseph Nour Eddinne Nasrallah, conocido como “Sheik”. Es libanés naturalizado en Brasil. Salió del Líbano en 1995 huyendo de largas sentencias de prisión consecutivas por tráfico transnacional de drogas. Fue arrestado por la Policía Federal de Brasil en 2007 y condenado por tráfico transnacional de cocaína. En aquel momento, se incautaron casi cuatro toneladas de cocaína de su propiedad, junto con millones de euros de pagos por drogas enviadas a Europa. Su red transnacional estaba presente en países de

Europa, Asia, Medio Oriente y Oceanía. Sus exportaciones regulares de cocaína las realizaba por vía marítima con una constancia, intensidad y creatividad nunca vistas. Fue condenado a más de 20 años de prisión en cuatro casos judiciales diferentes en Brasil (Jusbrasil, 2010; Abreu, 2017). Después de cumplir ocho años de prisión, huyó en 2015, pero fue recapturado en 2019 (Schiavoni, 2019). También es buscado en Rumania y Alemania, donde ha sido acusado de tráfico transnacional de cocaína. Tiene contactos con agentes aduaneros en todo Brasil y en varios países del mundo. Su organización criminal corrompe a servidores públicos en cuatro continentes para poder avanzar en su empresa ilícita (OCCRP, 2020). Algunas fuentes dicen que posee un puerto privado en Australia para subsidiar sus exportaciones de cocaína en aquel lucrativo mercado de Oceanía. Tiene acuerdos comerciales con mafias balcánicas y, según fuentes, tiene alianzas con varios delincuentes libaneses vinculados al grupo terrorista Hezbolá¹⁰.

Otros libaneses muy activos en el tráfico de cocaína por mar son los hermanos Mohamed Jaber/Hussein Jaber/Jamal Jaber e Hicham Safie, quienes nacieron en el Líbano y viven en Brasil. Mantienen estrechas relaciones con varios políticos de Brasil, así como con varios servidores públicos. Su red criminal cuenta con varias empresas fachada y su especialidad es exportar cocaína a Europa y Medio Oriente escondida en cargamentos de porcelanatos y aceite vegetal. En 2015 fueron detenidos por la Policía Federal y posteriormente, en 2020, condenados por enviar toneladas de cocaína a Portugal, Francia y Bélgica por el modal marítimo (Abreu, 2017). Su organización criminal tiene conexiones en Venezuela con libaneses vinculados tanto al tráfico transnacional como al grupo terrorista Hezbolá¹¹. Este grupo radical chiita está activamente involucrado en varios casos documentados de tráfico transnacional de cocaína. Diversas fuentes afirman que el grupo terrorista tiene el control operativo del puerto de Beirut y del aeropuerto internacional de la ciudad. En otras pala-

¹⁰ Entrevista con la fuente de inteligencia A, cuyo nombre no será revelado por razones de confidencialidad.

¹¹ Entrevista con las fuentes de inteligencia A y B, cuyos nombres no serán revelados por razones de confidencialidad.

bras, cualquier envío de cocaína al Líbano que transite por su principal puerto o aeropuerto tiene que pasar por Hezbolá (Feltman, 2020; Khatib, 2021).

Hay varios otros narcotraficantes extranjeros que operan en Brasil, pero siempre en asociación con organizaciones criminales brasileñas, como es el caso de la mafia italiana 'Ndrangheta que opera en asociación con el PCC. La 'Ndrangheta se encarga del control y distribución a nivel mayorista de una parte considerable de la cocaína que llega a Europa. Dos de los exponentes de la 'Ndrangheta en Brasil son Nicola Asissi y Patrick Asissi, padre e hijo que operaban en Brasil desde, por lo menos, el año 2014. Eran buscados por la Interpol y viajaban por toda América Latina utilizando documentos falsos. Ambos fueron detenidos por la Policía Federal en 2019 (EBC, 2019). Otro exponente de la mafia calabresa en Brasil fue Rayko Milan Tomasin Rivera, condenado en Brasil en 2015 por tráfico transnacional de cocaína junto a otros mafiosos. Era especialista en enviar cocaína a Europa por mar, bien escondida en contenedores o en cajas metálicas adheridas al casco de los navíos (parásitos). Aún en 2013, Rayko ya utilizaba el método de adherir cajas metálicas llenas de cocaína a los cascos de navíos (Segurança Portuaria, 2015b; Jozino, 2022). Otros actores extranjeros importantes en este negocio ilícito son el Clan Saric, una mafia balcánica que trabaja junto al PCC en el tráfico de cocaína hacia Europa, a través del puerto de Santos. Sus exponentes en Brasil, Bozidar Kapetanovich y Darko Saric, fueron detenidos en operativos de la Policía Federal. Ellos eran distribuidores de droga en Europa, y el PCC trabajaba para ellos en la logística del tráfico desde los países andinos hasta el puerto de Santos (Chastinet; Guedes, 2018). En años posteriores, otros miembros del Clan Saric fueron detenidos en Europa y condenados por tráfico transnacional de cocaína por vía marítima, por el puerto de Santos (Segurança Portuaria, 2021).

Como se puede observar, todas las organizaciones narcotraficantes más grandes y activas de Brasil prefieren la vía marítima para enviar cocaína al exterior, por lo tanto, dominan la dinámica de los puertos, o contratan y sobornan a quienes lo controlan.

5. DINÁMICA DEL TRÁFICO DE COCAÍNA POR VÍA MARÍTIMA EN BRASIL

La economía portuaria y la seguridad marítima van de la mano y en ocasiones se contraponen. La interconectividad global del comercio a través de rutas marítimas se optimiza por dos factores: primero, las políticas públicas de las últimas décadas que impulsaron la caída de las barreras logísticas y burocráticas y la reducción de las tarifas promovieron una economía más interconectada y globalizada. La economía portuaria es probablemente el mejor ejemplo de economía globalizada. Y, en segundo lugar, la importante reducción del costo del transporte marítimo a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el que el uso de contenedores, sumado a los navíos y estructuras portuarias dedicadas a la logística de contenedores, tuvo el poder de reducir el costo agregado, y, en consecuencia, aumentaron enormemente los flujos comerciales marítimos. Estos factores permitieron una mayor sinergia entre las empresas exportadoras, comercializadoras, empresas de logística portuaria, etc., aumentando y agilizando las relaciones entre los mercados proveedores y consumidores. Esto se convirtió en un círculo virtuoso que promovió una mayor agilidad en los trámites y la logística portuaria, lo que permitió reducir los costos en este modo de transporte (Duarte, Marcondes; Carneiro, 2019; Andrade; Albuquerque, 2019).

El auge del contenedor trajo varias ventajas al comercio marítimo mundial, tales como: estandarización del transporte, flexibilidad de uso, sistema de rastreo computarizado, menor costo de transporte, almacenamiento, seguridad (ya que en teoría los contenedores solo se pueden abrir en origen, destino e inspecciones). Además, la competencia entre empresas logísticas contribuye a una mayor racionalización de las operaciones portuarias: renovación de la infraestructura, reducción del tiempo de embarque, reducción del tiempo de carga y descarga de los navíos y uso de tecnología para gestionar la rutina portuaria para que la planificación logística sea exitosa (Andrade; Albuquerque, 2019; Sergi, 2020). Es decir, en un nicho económico tan competitivo y rentable, el desempeño operativo indica el éxito de un modelo de negocio.

Esta misma eficiencia y desempeño operativo portuario es buscada por varias economías criminales¹², incluido el narcotráfico. Toda eficiencia portuaria tiene como subproducto el avance logístico simultáneo de economías criminales, dado que todas las rutas de tráfico y contrabando alrededor del mundo son también rutas comerciales habituales, algunas de ellas ya en uso desde hace milenios. Por lo tanto, aumentar la eficiencia portuaria y fronteriza también representa un desafío adicional para los estados, ya que los puertos y las fronteras son más vulnerables al crimen organizado. Se suma a esto la corrupción, en todas sus formas y alcances, como otro factor que permea el asunto de la seguridad portuaria. Los estudios realizados en los puertos indican que la corrupción en la economía portuaria suele ser sistémica (Sergi, 2020; WCO, 2021; Sampo; Troncoso, 2022).

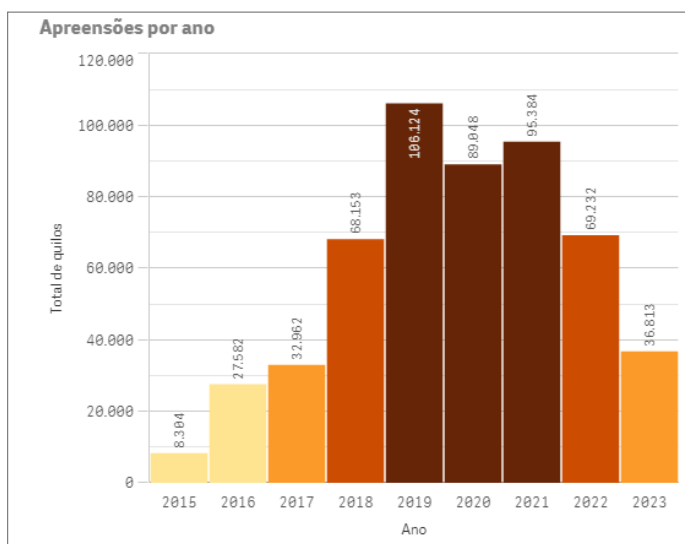
Por esta razón, los países y organismos multilaterales desarrollan programas y legislación para frenar actos ilícitos y aumentar la seguridad portuaria, como el Programa de Control de Contenedores (*Container Control Program – CCP*), una alianza de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*) y la Organización Mundial de Aduanas (WCO – *World Customs Organization*). La misión de este programa es desarrollar en los países sus capacidades para la gestión de riesgos, la seguridad de su cadena de suministro y el mejoramiento de su logística portuaria y fronteriza de manera a frenar los ilícitos. Simultáneamente, el programa promueve la cooperación entre las agencias estatales y el sector privado, como también diversos cursos de capacitación para todas las entidades que operan en el área portuaria (WCO, 2022).

Otro programa con el que Brasil interactúa intensamente es el Centro de Análisis y Operación Marítima, MAOC (N) —*Maritime*

¹² Según el mapeo de expertos en el sector de los delitos en entornos portuarios, las principales economías ilícitas que utilizan los puertos como almacén son: el contrabando de cigarrillos, el tráfico de drogas (cocaína, marihuana, hachís y heroína), la trata de personas y el tráfico de armas. En segundo plano se encuentran las modalidades delictivas de: contrabando de bienes culturales y antigüedades, tráfico de animales silvestres y elementos de fauna y flora, contrabando de productos diversos y comercio de productos falsificados, comercio de desechos tóxicos y similares (Sergi, 2020).

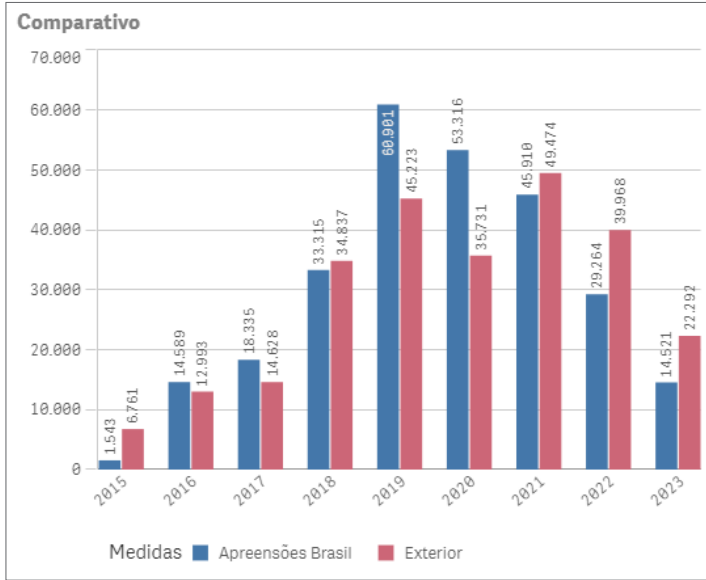
Analysis and Operation Center—, que es una iniciativa de seis países de la Unión Europea (Francia, Irlanda, Italia, España, Holanda y Portugal) y el Reino Unido, que constituye un foro multilateral de cooperación en la lucha contra el narcotráfico transnacional por mar y aire. MAOC(N) es una unidad híbrida de fuerzas de seguridad y fuerzas armadas que también incluye miembros permanentes de US-DEA, EUROPOL, FRONTEX¹³, entre otras agencias y organismos multilaterales (MAOC, 2022). Dado que, en los últimos años, el volumen de cocaína incautada en los puertos brasileños ha aumentado considerablemente, las autoridades brasileñas han tomado medidas para ampliar su capacidad de detección y prevención a través de numerosas alianzas internacionales, como alianzas con la MAOC (N) e o UNODC/WCO CCP.

Figura 7. Incautaciones de cocaína en Brasil y en el exterior que fueron originadas en puertos brasileños. Los datos de 2023 son de enero a agosto (Policía Federal, 2023)



¹³ US-DEA – US Drug Enforcement Administration; EUROPOL – European Police; FRONTEX – European Border and Coast Guard Agency.

Figura 8. Esos son los datos del gráfico anterior, todavía dividido por lugar de incautación. Resaltase que las cargas de cocaína incautadas se originaron en puertos de Brasil. Datos de 2023 de enero a agosto (Policia Federal, 2023)



Las modalidades marítimas de tráfico de cocaína en Brasil se pueden dividir en dos formas distintas: la primera es el envío de droga a través de navíos comerciales que transportan su carga en contenedores; y la segunda, es el envío a través de embarcaciones de recreo (lanchas y veleros), embarcaciones pesqueras y sumergibles. Los narcotraficantes alternan entre medios de envío (navío comercial o no comercial) y lugares (puertos, marinas, muelles improvisados, etc.) de acuerdo con la mejor estrategia en un dado momento (Policia Federal, 2023).

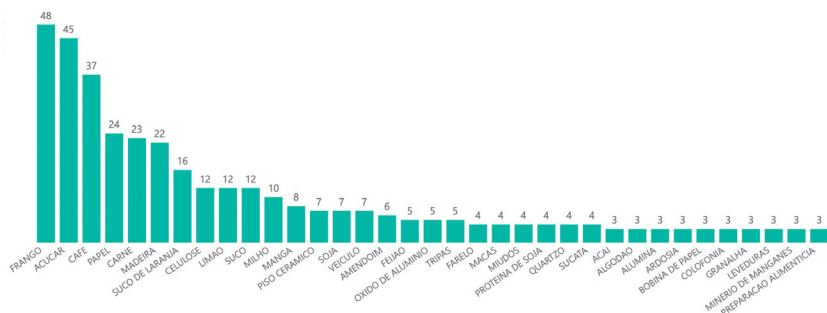
En el caso de Brasil, como se mencionó anteriormente, el narcotráfico es la economía ilícita que más afecta el sistema portuario nacional. La vía marítima es la preferida por los traficantes que desean mover grandes cantidades de drogas, y Brasil ocupa una posición geográfica estratégica para el comercio mundial, así como para el tráfico de cocaína en escala global. Hay varias formas de transportar cocaína en un navío de carga, tal como se ha explorado en otros ca-

pítulos de este volumen. Los criminales son muy creativos a la hora de buscar soluciones: ya sea dentro de los contenedores, o en el casco del navío, por debajo de la línea de flotación, o en otra estructura interna o externa. A pesar de los avances en tecnología de seguridad, control y detección en los puertos brasileños, como el uso de escáneres, los perros rastreadores, la gestión de riesgos de carga, los sistemas de monitoreo, etc, los criminales han sido ingeniosos para seguir escondiendo narcóticos (Andrade; Albuquerque, 2019; CDE, 2023; Policía Federal, 2023).

En el caso de los contenedores, la táctica común es reemplazar el sello de seguridad por un sello falso, o desmontar las puertas del contenedor por los lados sin romper el sello original, de manera que se pueda introducir la droga en el contenedor. Además, hay varias maneras de introducir drogas en los contenedores por medio de este método de apertura. La primera técnica y la más utilizada en Brasil es el *'rip on-rip-off'* en la que se abre el contenedor, como se explicó anteriormente, para introducir la droga entre la carga, sin conocimiento de transportistas, consignatarios, importadores, agente de aduanas o administración portuaria. En este caso, los narcóticos se retiran del contenedor en el puerto de destino antes de que la carga lícita sea entregada al destinatario del contenedor (Jones, 2021; Proinde, 2022). Otra forma de introducir cocaína en el contenedor es ocultarla hábil y cuidadosamente, de manera disimulada, en medio de la carga lícita, con involucramiento del exportador. Finalmente, en cuanto a droga en contenedores, otro método común en Brasil es el ocultamiento en contenedores refrigerados, los cuales, con una estructura diferente con más de una pared interna para el aislamiento térmico y unidades de refrigeración, podrían esconder más fácilmente la carga. Adicionalmente, en los casos de los puertos brasileños se identificó la participación (corrupción) de funcionarios portuarios cooptados por organizaciones criminales en casi todas estas modalidades de envío de cocaína por contenedores¹⁴ (Jones, 2021; Proinde, 2022).

¹⁴ Entrevista con policías y fiscales que trabajan en el área de enfrentamiento al narcotráfico.

Figura 9. Tipo de carga donde la cocaína estaba escondida (años 2022 y 2023). Se observa que las cargas más utilizadas últimamente para ocultar cocaína —desde los datos de incautaciones— son: pollo, azúcar, café, papel, carne, madera, jugo de naranja, limón, jugo, maíz, piso cerámico, entre otros (Policía Federal, 2023)



Un caso muy representativo de esta modalidad involucra a un importante dirigente del PCC: André do Rap. Este traficante de cocaína es oriundo de la región de Santos, y desde antes de ingresar al PCC ya conocía no solo las formas de la criminalidad en la región, sino también a varios funcionarios portuarios, así como empleados de empresas privadas que operan en el puerto de Santos. Su competente *networking* en la región y en el área portuaria, sumado a su liderazgo en el PCC de São Paulo, lo convirtieron en uno de los principales elementos del PCC para la exportación de cocaína a Europa. En poco tiempo, ya enviaba grandes cantidades de cocaína de forma regular. Simultáneamente, también comenzó a enviar cocaína a México, a través del puerto de Santos. Inicialmente enviaba pequeñas cantidades para probar el flujo y la seguridad de la ruta, y una vez exitosa, las cantidades fueron aumentando. André do Rap tenía una red de contactos a través de la cual obtenía información anticipada sobre navíos, carga y destinos de decenas de buques que atracaban en el puerto todos los días (Abreu, 2020; Gakiya, 2020).

Do Rap corrompía a funcionarios públicos y empleados de varias empresas privadas que operaban en el puerto (Abreu, 2020; Gakiya, 2020). Elegía cuidadosamente qué cargamento y navío usaría para enviar la droga a Europa y otros destinos. Su red de contactos le era tan fiel que le avisaban cuando los navíos salían de Santos y cuando

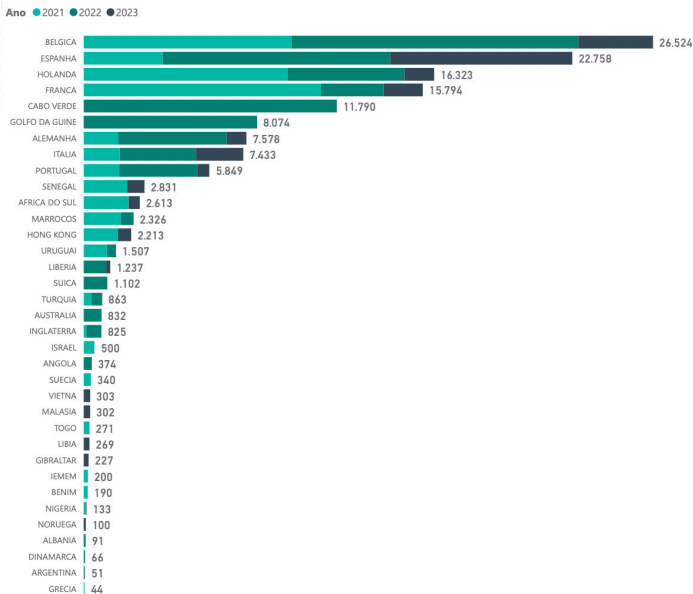
llegaban a su destino, informándole si la operación había sido exitosa. En esas operaciones, el PCC pagaba usualmente USD 1.500 por kilo de cocaína embarcada. Si sus cargamentos eran retenidos para inspección, los criminales sobornaban a los servidores públicos para que los liberaran. Se estima que pagaban generalmente alrededor de USD 150.000 para liberar un cargamento de cocaína. André do Rap fue detenido en 2019 en Angra dos Reis, Río de Janeiro, pero fue liberado en 2020 por decisión de un ministro del Supremo Tribunal Federal-STF. A pesar de que la decisión fue suspendida por el ministro-presidente del STF el mismo día, André do Rap desapareció y sigue estando prófugo. Algunas fuentes afirman que huyó a Paraguay, donde se cree que está escondido (Abreu, 2020; Gakiya, 2020; Segurança Portuaria, 2014).

Como se indicó anteriormente, los traficantes a menudo tienen múltiples métodos para enviar drogas. Uno de los métodos ampliamente utilizados en los puertos brasileños es el ‘izamiento’ o ‘pesca-ría’. En este caso, pequeñas embarcaciones o lanchas rápidas cruzan las aguas del puerto de noche y se emparejan con navíos de carga predeterminados que esperan a cierta distancia del puerto. Esta modalidad suele darse cuando los navíos están a punto de zarpar. Una vez que la lancha rápida o el bote atraca con el navío, la tripulación del navío iza los paquetes de drogas por la borda. Hay casos de izamiento de numerosos paquetes que contienen cientos de kilos de cocaína, operaciones que toman un buen tiempo. Cuando la cocaína está a bordo, miembros de la tripulación se encargan de ocultarla dentro de contenedores o en un compartimento del navío (Sergi, 2020; Proinde, 2022).

Otra forma de introducir cocaína es fuera del recinto portuario. En este caso, la operación ilícita se realiza en lugares de almacenamiento de contenedores, en almacenes de empresas logísticas, de transporte o navieras. En esta etapa, la carga legal aún no ha sido organizada y acomodada en definitivo en el contenedor. Así, la cocaína se introduce en la carga a despachar antes de cerrar y sellar el contenedor. Cuando el contenedor es entregado en su destino final, se le quita el sello o se le quitan las puertas (sin quitar el sello), se extrae la droga y se vuelve a cerrar el contenedor, para su posterior entrega al importador, tal como se describió anteriormente (Sergi, 2020; Proinde, 2022).

Otra alternativa utilizada por los traficantes brasileños es insertar un sello de contenedor clonado en la carga de cocaína para que lo utilicen los receptores de la droga en el país de destino, para que puedan romper el sello original, retirar la droga y cerrar el contenedor con el sello clonado, evitando las sospechas de las autoridades portuarias. Estos casos involucran también la corrupción de agentes públicos y empleados de empresas privadas, ya sean camioneros, estibadores, empacadores, agentes de aduanas y empleados portuarios en general. También hay varios casos en los que los dueños de las mercancías —donde se esconde la cocaína— son los dueños de la droga o sus cómplices. Estos casos se encuentran entre aquellos en los que los traficantes han constituido empresas fachada legalmente para la exportación de alguna mercancía o producto en el que la cocaína puede ocultarse fácilmente. Casos como estos ya se han observado en varios estados brasileños, especialmente en São Paulo, Río de Janeiro, Paraná, Santa Catarina y estados del noreste.

Figura 10. Países x cocaína incautada en los años de 2022 y 2023 —hasta 31 de agosto—. En esos casos la cocaína salió desde puertos de Brasil (Policía Federal, 2023)

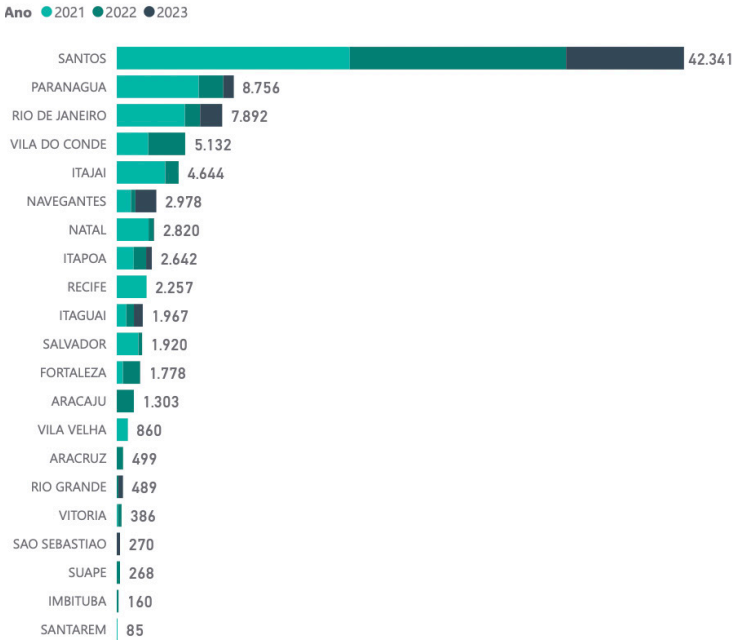


En el caso de las drogas enviadas fuera de contenedores, los traficantes brasileños han sido muy creativos al ocultar la cocaína en varias estructuras de navíos, ya sean internas o externas. Los navíos graneleros y portacontenedores son los preferidos para esta modalidad, todavía en Brasil existen casos de ocultación en navíos de transporte de vehículos, carga viva y navíos frigoríficos. Según los informes policiales de incautaciones en los últimos años, hay muchos lugares para esconder drogas en un navío: la cabina de la tripulación, los tanques internos de agua y combustible, los conductos de ventilación, en la sala de máquinas, en la hélice, en el casco exterior e interior, etc. En el caso de Brasil, la más común ha sido la cocaína que se oculta en el casco de los navíos (Govbr, 2022; Proinde, 2022). Recientemente (2022), un buzo español que operaba para el PCC llamado Joaquín Francisco Giménez fue arrestado por la policía brasileña. Su especialidad era pegar cajas metálicas llenas de cocaína a los cascos de los navíos, utilizando imanes. Antes de ser contratado por el PCC, Giménez trabajó en Canarias en mantenimiento submarino de navíos, reparaciones generales y soldadura, que son sus especialidades. La policía estima que el PCC le pagó alrededor de USD 70.000 por cada trabajo de fijación de cargamentos de cocaína en los cascos de los navíos (Jozino, 2022).

En Brasil, el puerto de Santos es el más afectado por el tráfico de narcóticos, donde todas estas modalidades se han observado en múltiples ocasiones. Este puerto se destaca por el gran volumen de cocaína embarcada anualmente, así como por la penetración del crimen organizado en sus instalaciones, dependencias y estructuras, especialmente por miembros del PCC (Proinde, 2022).

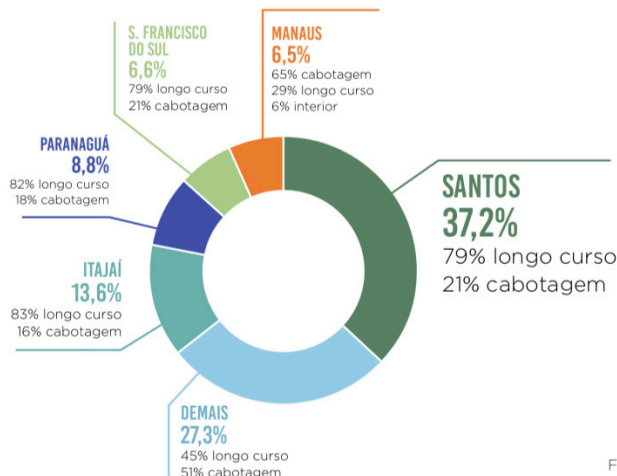
Al mismo tiempo, las incautaciones de cocaína en el puerto de Santos se han incrementado significativamente en los últimos años, lo que ha llevado a la implementación, por parte de las autoridades públicas y portuarias, de una serie de medidas de seguridad. Estas medidas incluyen: unidades caninas (K9) en la Aduana, más botes de patrulla e inspección para la Aduana, aumento de la inspección marítima por parte de la Policía Federal, adquisición de cientos de cámaras de monitoreo y varios drones para vigilancia y así como decenas de cursos de capacitación para funcionarios del puerto. (Porto de Santos, 2022).

Figura 11. Incautación de cocaína en los puertos brasileños en los años de 2022 y 2023 —hasta 31 agosto— (Policia Federal, 2023)



Este puerto ha batido récords del manejo de carga en sus terminales anualmente. En 2021, el puerto cerró el año con más de 4,8 millones de TEU (contenedores estándar de 20 pies) manipulados. Esto representa un aumento del 14% con respecto a 2020. En cuanto al volumen de carga manejada, en 2021 hubo 147 millones de toneladas: 103 millones de toneladas embarcadas y 44 millones de toneladas descargadas. Los cargamentos con mayor cantidad embarcada son: soja (30,3 millones de toneladas), azúcar (20,6 millones de toneladas) y maíz (9,1 millones de toneladas) (Santos Port, 2021; Porto de Santos, 2022).

Figura 12. Representatividad del Puerto de Santos en relación con otros puertos brasileños en cuanto a la cantidad de carga manejada (Porto de Santos, 2022)



Asimismo, el puerto de Santos bate récords de incautaciones de cocaína en comparación con otros puertos brasileños. Esto se ha observado en las más diversas modalidades del tráfico, ya sea mediante cocaína introducida en contenedores, fijados a los cascos de navíos o izados a bordo, entre otras menos frecuentes. En los años de 2021, 2022 y 2023 fueron más de 42 toneladas incautadas (Policía Federal, 2023).

El puerto de Santos también se destaca a nivel mundial. Los puertos con mayor movimiento de salida de cocaína en América Latina son: Santos, los puertos de Cartagena y Buenaventura en Colombia, y Guayaquil en Ecuador. (UNODC, 2022a). En cuanto a Brasil, hay varios otros puertos que se destacan en la exportación de cocaína. Datos de incautaciones de los últimos dos años apuntan a los puertos de Paranaguá, Itapoá, Rio de Janeiro, Natal, Salvador, Vila do Conde e Itajaí como los más utilizados por los delincuentes. Los puertos más pequeños y con menos movimiento han asumido gradualmente un papel más importante como almacenes para el comercio transatlántico de cocaína, principalmente para los envíos con destino a Europa.

Debido a que el narcotráfico es una economía muy dinámica, una vez que las autoridades intensifican la vigilancia en un momento determinado, los criminales buscan rápidamente alternativas. Esto es lo que ha sucedido en Brasil, ya que el puerto de Santos ha aumentado su capacidad de inspección, lo que ha provocado que los narcotraficantes busquen otros puertos del país para enviar su droga al exterior. Y no solo son los puertos una opción, los narcotraficantes han buscado otras modalidades marítimas, como el envío en veleros y barcos de pesca, por ejemplo (Agencia Brasil, 2022; Policía Federal, 2023).

Según datos del Sistema Informatizado de Registro General de la Actividad Pesquera (*Sistema Informatizado de Registro Geral de Atividade Pesqueira* —SISRGP—), en Brasil existen casi 27.000 embarcaciones pesqueras registradas. Los estados que cuentan con la mayor flota pesquera son Santa Catarina (7.973), Rio de Janeiro (3.617) y Ceará (3.007). En cuanto al número de pescadores registrados, actualmente hay casi un millón de personas, la gran mayoría de los cuales son hombres. (MAPA, 2022). Muchos de estos pescadores conocen íntimamente la costa brasileña y tienen experiencia en aguas profundas. Con las crecientes dificultades para obtener ingresos estables de la pesca, ante la disminución de la fauna marina no solo en el litoral brasileño, sino en todo el mundo, los pescadores se han convertido en un blanco fácil para los criminales, y no solo para los narcotraficantes. Las ganancias del narcotráfico superan en mucho las ganancias de la pesca. En consecuencia, las organizaciones criminales han reclutado rutinariamente a pescadores experimentados en Brasil.

Los barcos pesqueros pueden transportar grandes cantidades de cocaína, según reveló una operación conjunta entre la Policía Federal de Brasil, la Policía de Cabo Verde, la DEA y la NCA (National Crime Agency-Reino Unido), en abril de 2022, cuando un barco pesquero fue abordado en alta mar cerca de Cabo Verde con 5,7 toneladas. Ese barco había zarpado de la costa brasileña (Policía Federal, 2023). De enero a octubre de 2022, casi 11 toneladas de cocaína fueron incautadas en alta mar en barcos pesqueros que habían salido de Brasil con destino a África Occidental o Europa. (Policía Federal, 2023).

En 2021, la Policía Federal de Brasil desmanteló una banda especializada en el tráfico de cocaína a través de pesqueros, en la “Ope-

ração Mar Aberto”. Durante esa investigación, que duró casi dos años, la Policía Federal identificó una organización criminal que adquiriría barcos de pesca industrial capaces de transportar grandes cantidades de cocaína para travesías transoceánicas. Los delincuentes habían reclutado, en varias ciudades costeras de Brasil, una tripulación especializada en la conducción de este tipo de barcos de pesca industrial, ellos tenían una amplia experiencia en navegación oceánica intercontinental. La organización criminal simuló operaciones de pesca para disfrazar el cargamento de cocaína. De hecho, los traficantes negociaban la cocaína con otras organizaciones criminales en varias partes del mundo y decidían cómo sería la entrega posterior. Hubo casos en que las embarcaciones pesqueras iban al destino final de la droga, y otros casos en que navegaban hacia ciertos puntos en alta mar, donde se acercaban a los cargueros participantes en el esquema criminal y trasladaban la droga a estos navíos, los cuales continuaban su viaje hasta el destino final de la droga (Agencia Brasil, 2021).

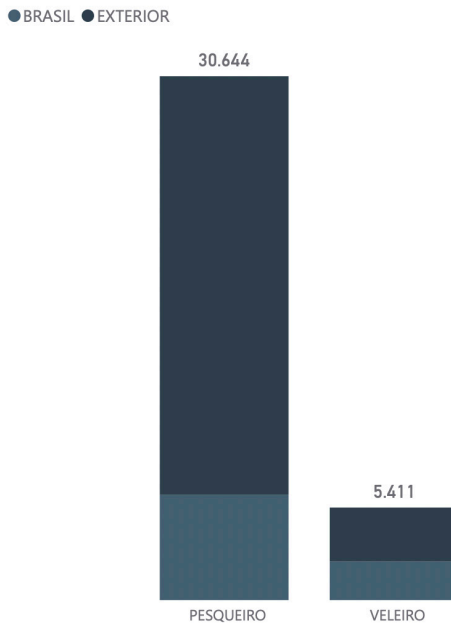
En febrero de 2021, la Policía Federal, junto con la Armada de Brasil, interceptaron un velero catamarán a 270 km de la costa brasileña cargado con 2,2 toneladas de cocaína con destino a Europa. La investigación fue apoyada por el MAOC(N) y la NCA. Había muy poca información disponible y todas estas instituciones tuvieron que armar un complejo rompecabezas para que se descubriera la ruta de este velero y donde se encontraba en el Océano Atlántico antes que pudiera ser abordado. (Policía Federal, 2023; Marinha do Brasil, 2022).

El tráfico de drogas en veleros en el Océano Atlántico no es nada nuevo. Desde hace décadas, veleros surcan el Atlántico en todas direcciones transportando marihuana, hachís, heroína, drogas sintéticas y cocaína, y, en la mayoría de los casos, sin ser detectados por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, en el caso del tráfico de cocaína, los veleros transportan cada vez más cantidades de droga, como lo demuestra el decomiso mencionado en el párrafo anterior y otros similares en los años 2021 y 2022¹⁵. Las organizaciones criminales se

¹⁵ En 2021, hay un caso de incautación, por parte de la policía portuguesa, de 5,2 toneladas de cocaína en un velero. Esa fue la mayor incautación de cocaína en alta mar en un velero de recreo.

benefician del tráfico de cocaína en veleros porque generalmente despiertan pocas sospechas, debido a su baja visibilidad en el universo criminal y el consecuente bajo riesgo de ser detectados e interceptados por las fuerzas de seguridad. Solo en Brasil hay más de 600 marinas registradas con más de 70.000 espacios para embarcaciones. A esto se suman otros cientos de puertos deportivos no registrados, y el hecho de que incluso en puerto deportivo registrado, sus controles internos y seguridad son generalmente débiles y más vulnerables que en un puerto comercial. Consecuentemente, es muy fácil que los narcotraficantes utilicen la estructura de las marinas para cargar veleros con drogas y otros artículos ilícitos. Los puertos deportivos, sus lanchas y veleros son entornos que generalmente no despiertan sospechas por parte de las fuerzas de seguridad, ya que suelen ser lugares de élite con rutinas tranquilas y pacíficas. Además, las fuerzas policiales brasileñas no están acostumbradas a operar en estos lugares (Policía Federal, 2023).

Figura 13. Cantidad de droga incautada en veleros y pesqueros en los años 2022 y 2023 (hasta agosto de 2023) (Policía Federal, 2023)



Como se observó en los párrafos anteriores, los puertos y marinas, como también sus cargueros, pesqueros y veleros, han sido medios comúnmente utilizados por las organizaciones criminales para el tráfico de cocaína. A medida que los puertos desarrollan sistemas más efectivos y se vuelven más avanzados tecnológicamente, el crimen organizado se beneficia de estos avances para lograr una mayor efectividad en sus operaciones. La tendencia actual es que los traficantes transnacionales utilicen aún más la vía marítima para enviar cargas de mayor tamaño, pues suponen un menor riesgo para su modelo de negocio. Las autoridades han tenido enormes dificultades para enfrentar esta modalidad de tráfico de cocaína.

6. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN LOS PUERTOS BRASILEÑOS

En noviembre de 2019, la Oficina de Aduanas (Receita Federal do Brasil) en el puerto de Santos publicó un decreto que determinó el escaneo —en el área de envío— de toda carga de exportación cuyo destino (ya sea transbordo o destino final) sea Europa o África. (DOU, 2019). Esta iniciativa es elogiada, aunque aún no ha evitado el aumento de las acciones de los traficantes. De hecho, el negocio del tráfico de cocaína en el puerto de Santos y otros puertos brasileños es tan lucrativo que los delincuentes que trabajaban en otras actividades criminales, como el robo de carga y automóviles, terminaron inclinándose por tráfico de cocaína por vía marítima, cuyo balance de costo-beneficio resulta atractivo. Las medidas represivas y preventivas adoptadas por los Estados y organismos multilaterales resultaron insuficientes para frenar el incremento del narcotráfico en el transporte marítimo. Una de las razones por las cuales este tipo de medidas son insuficientes para reducir el narcotráfico es la corrupción. Mientras no se enfrente de manera efectiva esta modalidad delictiva, la legislación adicional, la cooperación entre instituciones y las mejoras tecnológicas no serán suficientes para frenar el tráfico de drogas en los puertos.

En terminales portuarias de todo el mundo se ha discutido el tema de la corrupción en búsqueda de soluciones. Gerentes de segu-

ridad portuaria en varios países concuerdan en que la corrupción en los puertos es un recurso clave para las operaciones de los narcotraficantes. Un hecho comprobado a nivel mundial es que la corrupción individual, ya sea de funcionarios portuarios, empleados de empresas privadas, policías, agentes de aduanas, o miembros de las áreas de seguridad, resulta ser un factor esencial que promueve la persistencia de la criminalidad en puertos de todos los tamaños y en todos los países. Como se mencionó a lo largo de este capítulo, los criminales que cooptan a los funcionarios portuarios, policiales y aduaneros conocen con anticipación detalles de los movimientos de los navíos, sus cargas y las rutinas portuarias, y logran eludir los controles de sus cargamentos de droga.

Enfrentar esta corrupción no ha sido fácil. Muchos países afirman que no tienen unidades de investigación especializadas en puertos. Algunos han instituido ‘unidades de anticorrupción portuaria’, con autonomía investigativa, sin estar bajo subordinación administrativa de la autoridad portuaria. Aunque están administrativamente subordinados a una fuerza policial, dicha subordinación no se extiende a su labor técnica. Por lo tanto, en términos de cooperación, reciben información de las fuerzas policiales y otros organismos públicos relevantes para la lucha contra este delito.

Simultáneamente, también se observan organizaciones criminales (narcotraficantes o no), las cuales tienen un mayor nivel de sofisticación, infiltrándose en los puertos a través de empresas formadas por ellos para operar en este entorno. De esta forma, consiguen tener a su disposición una zona exclusiva en el puerto, así como acceso directo a la administración portuaria, rutinas, etc. Estas empresas pueden desempeñarse en diferentes sectores como construcción, seguridad, logística, transporte, infraestructura (ferroviaria, vial, edificación, entre otras). Esta infiltración puede ocurrir a través de la corrupción de elementos clave en la adjudicación de contratos, o por medios legales. Independientemente de los medios utilizados o de la rama de negocios, las empresas administradas por criminales pueden llegar a manejar contratos de largo plazo en los puertos, lo que implica un problema de gobernanza sistémica para la administración portuaria.

Adicionalmente, las organizaciones criminales siempre actúan ‘orientadas a resultados’. Esto quiere decir que, si en algún puerto

específico no se cumplen las condiciones mínimas para un buen resultado, buscarán alianzas con delincuentes que actúan/controlan en otros puertos, o buscarán la forma de penetrarlos, como se ha observado en varios casos en Brasil. Esto puede pasar, por ejemplo, cuando no se logra corromper actores clave o eludir la seguridad portuaria, cuando los costos de operación superan el beneficio final deseado, o cuando las rutas son menos estables, económicas y seguras, etc. El dinamismo con el que las organizaciones criminales establecen sus alianzas es un desafío para el Estado, que en general no logra realizar un trabajo interinstitucional para la cooperación y coordinación ágil y eficaz, como sí lo logran los criminales.

7. CONCLUSIÓN

La expansión del mercado consumidor de cocaína a nivel mundial —principalmente en Europa— impulsó la producción de la droga en Colombia, Bolivia, Perú y, en consecuencia, estimuló el sector logístico del narcotráfico transnacional. Brasil fue uno de los principales países afectados por este aumento del consumo global, ya que actualmente es considerado, a nivel mundial, uno de los países más destacados en el tránsito de cocaína. Igualmente, Brasil sufre con la alta tasa de consumo interno de cocaína, que fue amplificado en años recientes.

Un análisis de los datos obtenidos en Brasil ha demostrado que tanto las rutas transnacionales como los métodos de envío de drogas por parte de las organizaciones criminales se han desarrollado continuamente. Organizaciones criminales brasileñas como el PCC y CV, y otras igualmente poderosas mencionadas en ese capítulo, han desarrollado alianzas con organizaciones criminales o terroristas transnacionales cada vez más sólidas y eficientes. La cocaína que ingresa a Brasil desde de los países andinos llega por vía fluvial, terrestre o aérea. La droga ingresa en grandes cantidades, demandando una estructura logística de almacenamiento y transporte eficiente. Su exportación se apalanca en la eficiencia de los puertos de este país, que cuenta con una estructura portuaria bien desarrollada, ya que un 95% de sus exportaciones se realizan por medio de sus puertos. Además, las terminales portuarias suelen ser difíciles de controlar de-

bido a los enormes volúmenes de mercancías que transitan por ellos cada día. En consecuencia, las organizaciones narcotraficantes más poderosas de Brasil prefieren las modalidades de tráfico marítimo relacionadas con los puertos para llevar cocaína al exterior.

Estos hechos configuran obstáculos que dificultan la lucha de los Estados frente al problema, ya que los modelos de cooperación y coordinación internacional son, en su mayoría, lentos e ineficientes. Sin embargo, existe hoy un énfasis positivo en las acciones de cooperación y coordinación internacional para combatir el narcotráfico marítimo, como el modelo MAOC-N, que ha demostrado agilidad y eficiencia para compartir información esencial para desarticular el tráfico transnacional. La cocaína representa un 90% del total de los narcóticos incautados en el mundo.

Por otro lado, el puerto de Santos se destaca por el volumen creciente de incautaciones de cocaína con destino al extranjero. De hecho, las autoridades han incrementado las inspecciones por medio del uso continuo de unidades K-9 y de drones de vigilancia, han sumado más botes de patrulla, han aumentado las inspecciones de Aduana y las inspecciones marítimas de la Policía Federal, han adquirido un gran número de cámaras de monitoreo, y han promovido múltiples cursos de capacitación para empleados de puerto.

Así mismo, se ha visto un aumento gradual en el tráfico transnacional de cocaína por veleros y barcos de pesca desde Brasil. Estas modalidades marítimas representan un desafío adicional para las fuerzas de seguridad, ya que las marinas privadas son más vulnerables, en aspectos de seguridad, que los grandes puertos comerciales. En Brasil, muchas marinas ni siquiera cuentan con vigilancia electrónica, seguridad privada u otros métodos de control. Igualmente, no existen inspecciones aduaneras y policiales fijas en las marinas privadas, lo que hace más seguro su uso por parte de los narcotraficantes. Se suma el hecho de que hay cientos de miles de veleros y barcos de pesca en el país, y que hay un mercado fuerte para compra y venta de estos barcos. Es decir, los criminales pueden comprar barcos fácilmente sin despertar sospechas. Al mismo tiempo, hay muchos tripulantes con experiencia en navegación transoceánica y profundo conocimiento de las rutinas de las marinas en Brasil y en el extranjero que no tienen un trabajo fijo o un ingreso regular. Muchos de

estos marineros son susceptibles de ser seducidos por delincuentes, quienes les ofrecen grandes sumas de dinero para emprender viajes transoceánicos con grandes cargamentos de cocaína.

Se observa, por los datos cuantitativos y cualitativos de las incautaciones exploradas en este capítulo, que el volumen de cocaína incautada últimamente en veleros y pesqueros que salen de las costas brasileñas es grande. Esto indica que los delincuentes entienden que este método de narcotráfico es seguro para cargas grandes. De esta forma, los criminales han adquirido embarcaciones más seguras, más potentes y con mejor tecnología de navegación. Al mismo tiempo, logran ofrecer a los tripulantes una mayor remuneración por el trabajo realizado, lo que redundará en la contratación de tripulaciones más capacitadas y experimentadas, no solo en la navegación transoceánica, sino también en los desembarcos y rutinas de las marinas y clubes náuticos donde atracan.

Finalmente, confrontar una modalidad delictiva transnacional en entornos complejos como puertos, marinas, zonas costeras, mar territorial, alta mar y aguas internacionales, exige una arquitectura interinstitucional robusta, además ágil y eficaz. A esto se suma la necesidad de incorporar en el ámbito de la cooperación e integración al sector privado, la sociedad civil y la academia, de manera que se busquen otros estratos de información y puntos de vista, y consecuentemente se caractericen mejor las amenazas y se incrementen las posibilidades de interrupción de la columna vertebral de las organizaciones criminales (sus finanzas, estructura y logística).

Sin embargo, todo esto solo será posible si existe un compromiso político de fortalecer las acciones estratégicas para enfrentar el problema, además ser imperativo un reconocimiento del nivel de amenaza que representan estas organizaciones, por parte de actores públicos y privados, quienes deben actuar con resolución.

Además, las medidas adoptadas no ayudarán a reducir el narcotráfico en el puerto mientras no se resuelva el problema de la corrupción. Solo cuando se enfrente de manera efectiva esta modalidad delictiva, la legislación adicional, la cooperación entre instituciones y las mejoras tecnológicas podrán comenzar a tener un impacto para frenar el tráfico de drogas en los puertos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Abreu, A. (2017). “*Cocaína A Rota Caipira*”. O narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil. 1º edição. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Abreu, A. (2020) *Cocaína em contêineres e suborno: as origens de Andre do Rap*. Piauí.
- Amorim, C. (2011). Comando Vermelho: a história do crime organizado. Editora Best Seller.
- Andrade, F., & Albuquerque, C. (2019). Análise de riscos com ênfase em segurança portuária: o processo de avaliação de riscos da CONPORTOS e ISPS Code. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*.
- CLALS – Center for Latin America and Latino Studies. (2020). Insight Crime. CLALS Working paper series 30. The rise of PCC: How South American most powerful prison gang is expanding in Brazil and beyond.
- Coutinho, L. (2019). The evolution of the most lethal Criminal Organization in Brazil – The PCC. PRISM. NDU.
- Dias, C., & Manso, B. (2018). *A guerra. A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. Editora Todavia. 1ª Edição.
- Duarte, É., Marcondes, D., & Carneiro, C. (2019). Facing the transnational criminal Organizations in the South Atlantic. In *Maritime Security Challenges in South Atlantic*. Pp. 11-40.
- Feltran, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. Companhia das Letras. 1ª edição.
- Fonseca, G. (2020). The use of terrorist tools by criminal Organizations. The case of Brazilian PCC. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 14(4).
- Informes, resoluciones y otros documentos
- Alsema, A. (2022). Colombia suspends forced eradication of coca. *Colombia Reports*.
<https://colombiareports.com/colombia-suspends-forced-eradication-of-coca/>
- Agencia Brasil. (2021) PF desarticula quadrilha especializada em tráfico em alto mar. Agência Brasil.
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/pf-desarticula-quadrilha-especializada-em-traffic-em-alto-mar>.
- Agencia Brasil. (2022) Traficantes recorrem a portos do nordeste para distribuição de cocaína. Agência Brasil.

- <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/traficantes-recorrem-portos-do-nordeste-para-distribuicao-de-cocaina>.
- Abreu, A. (2020). Folha de São Paulo Cocaína Em Contêineres E Suborno: As Origens De André Do Rap.
<https://piaui.folha.uol.com.br/cocaina-em-conteineres-e-suborno-as-origens-de-andre-do-rap/>.
- Albuquerque, D. (2022). Quadrilha que trabalhava para Major Carvalho é desmantelada pela polícia. Correio do Estado.
<https://correiodoestado.com.br/cidades/quadrilha-que-trabalhava-para-major-carvalho-e-desmantelada-pela-police/402198/>.
- Anuario Brasileiro de Segurança Pública. (2022). Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Ano 16*.
<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>.
- Azevedo, C. (2018). Criminal Insurgency in Brazil: The case of Rio de Janeiro, context, confrontation issues and implications for Brazilian public security. *Small Wars Journal*.
<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-brazil>.
- Chastinet, T., & Guedes, M. (2018). Porto do pó. Máfia dos Balcãs que leva droga de Santos para a Europa. R7, São Apulo.
<https://noticias.r7.com/sao-paulo/porto-do-po-a-mafia-dos-balcas-que-leva-droga-de-santos-para-a-europa-29062022>.
- CDE. (2022). Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Lícitas no Brasil. *Mapa de Rotas do Narcotráfico*. <https://www.cdebrasil.org.br/dados/#1638850894662-3dd25cef-e019>
- CDE. (2023). Centro de Estudos Sobre Drogas e Desenvolvimento Comunitário. Dinâmica do Mercado de Drogas Ilícitas no Brasil.
<https://cdebrasil.org.br/estudos/>.
- Davenport, A. (2020). Lessons from Maritime narcotics Interdiction. Interdiction in the Maritime Source, Transit and Arrival Zones of the Western Hemisphere. RAND. *Santa Monica/CA*.
https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68327.html.
- DEA. (2021). Drug Enforcement Administration. 2020 National Drug Threat Assessment.
https://www.dea.gov/sites/default/files/202102/DIR00821%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf

- DOU. (2019). Diário Oficial da União. Portaria 241 de 29 de Novembro de 2019. *Alfândega da Receita Federal do Porto de Santos*. <https://www.abtra.org.br/portarias/portaria-no-241-2019-alfandega-de-santos/>
- EBC. (2017). Agência Brasil. PF prende um dos maiores traficantes de drogas da América do Sul. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/pf-prende-um-dos-maiores-trafficantes-de-droga-da-america-do-sul>
- EBC. (2019). Agência Brasil. Rádio Agência Nacional. PF prende em São Paulo dois suspeitos de trabalhar para a máfia italiana. <https://radios.ebc.com.br/reporter-nacional/2019/07/policia-federal-prende-em-sao-paulo-dois-homens-italianos-suspeitos-de>.
- EBC. (2020). Agência Brasil. Rádio Agência Nacional. PF realiza maior operação contra o tráfico de drogas no país. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audiodio/2020-11/pf-realiza-maior-operacao-contr-o-traffic-de-drogas-no-pais>.
- Economist. (2023). Brazil's biggest drug gang has gone global. <https://www.economist.com/the-americas/2023/11/23/brazils-biggest-drug-gang-has-gone-global>
- European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2023). European Drug Report. Trends and Developments. https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023_en
- Feltman, J. (2020). Lebanon as Paradise lost. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/05/lebanon-as-paradise-lost/>
- Gakyia, L. (2020). Poder entrevista: Lincoln Gakiya, promotor do Ministério Público de São Paulo. <https://www.youtube.com/watch?v=sn2DPiurmoM>
- Govbr. (2022). Receita Federal. Trabalho integrado da Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Militar, Marinha do Brasil é concluído com apreensão de cocaína no Porto de Santos. *Gov Br Notícias*. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/trabalho-integrado-da-receita-federal-policia-federal-comandos-e-operacoes-especiais-da-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-e-marinha-do-brasil-e-concluido-com-apreensao-de-cocaina-no-porto-de-santos>.
- ICS – International Chamber of Shipping. (2021). New Edition of Leading Industry Guidelines on Combating Drug Trafficking.

- <https://www.ics-shipping.org/press-release/new-edition-of-leading-industry-guidelines-on-combatting-drug-trafficking/>.
- Jozino, J. (2022). PF apura se Aquaman do PCC preso em Santos também agia em porto espanhol. *UOL*.
<https://noticias.uol.com.br/colunas/josmar-jozino/2022/01/17/pf-apura-se-aquaman-do-pcc-presos-em-santos-tambem-agia-em-porto-espanhol.htm>
- Jones, K. (2021). Hide and Seek. How Drug Traffickers get creative at sea. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/news/hidden-and-seek-drug-traffickers-creative-at-sea/>
- Jusbrasil. (2010). Libanês preso na operação Kolibra responderá a mais 4 ações por tráfico internacional. *Superior Tribunal de Justiça*. <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2347024/libanes-presos-na-operacao-kolibra-respondera-a-mais-quatro-acoes-por-trafico-internacional>.
- Khatib, L. (2021). How Hezbollah holds sway over the Lebanese state. *Chatham House*. <https://www.chathamhouse.org/2021/06/how-hezbollah-holds-sway-over-lebanese-state>
- MAOC – Maritime Analysis and Operation Center. (2022).
<https://maoc.eu/who-we-are/>
- MAPA. (2022). Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Embarcações de Pesca Registradas.
<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/cadastro-registro-e-monitoramento/registro-de-embarcacoes/embarcacoes-de-pesca-registradas>
- Marinha do Brasil. (2022). Marinha e Polícia Federal realizam ações de cooperação internacional para interceptar embarcação carregada com cocaína. <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-e-policia-federal-realizam-acoes-de-cooperacao-internacional-para-interceptar>
- Mcdermott, J., Bargent, J., Den Held, D., & Ramirez, M. (2021). The Cocaine Pipeline to Europe. Global Initiative Against Transnational Crime. Insight Crime. Research Report.
<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/02/The-cocaine-pipeline-to-Europe-GI-TOCInsightCrime.pdf>
- Neves, A. (2019). Atores não estatais violentos como desafios à paz: um estudo de caso sobre o conflito entre o Comando Vermelho e o PCC entre 2016 e 2018. *Universidade Federal da Paraíba*. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16821/1/ABSSN17022020.pdf>
- OCCRP. (2020). Organized Crime and Corruption Reporting Project. Romania charges 16 over washed up drugs.

- <https://www.occrp.org/en/daily/12746-romania-charges-16-over-washed-up-drugs>
- Polícia Federal. (2023). Dados de apreensões de cocaína em portos brasileiros e estrangeiros —de cocaína transitada no Brasil.
- Porto de Santos. (2022). Relatório anual 2021. Santos Port Authority. <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/spa-relatorio-anual-2021.pdf>
- PRF. (2015). Polícia Rodoviária Federal. Crimes transfronteiriços, corrupção e lavagem de dinheiro. São Paulo/SP. http://www.mpc.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2020/01/Crimes_transfronteiricos_corrupcao_e_lavagem_de_dinheiro1.pdf
- Proinde. (2021). Circular 04.05.2021. Drug smuggling on Bulk Carriers out of Brazil on the rise. <https://proinde.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Proinde-Circular-2101-04-05-2021-Drug-smuggling-on-bulk-carriers-out-of-Brazil-on-the-rise.pdf>
- Proinde. (2022). Brazil shipborne drug smuggling in full swing. <https://proinde.com.br/news/brazil-shipborne-drug-smuggling-in-full-swing/>
- Sampo, C., & Troncoso, V. (2022). Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the case of Argentina, Chile, and Uruguay. Trends in organized Crime. <https://link.springer.com/article/10.1007/s12117-021-09441-y>
- Santos Port. (2021). Santos Port Authority. Movimentação de contêineres no Porto de Santos já é maior que o total de 2020. <https://www.portodesantos.com.br/2021/12/22/movimentacao-de-conteineres-no-porto-de-santos-ate-novembro-ja-e-maior-que-total-de-2020/>.
- Segurança Portuária. (2014). Como a PF desmontou o tráfico no porto de Santos. Segurança Portuária em Foco. <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2014/04/como-pf-desmontou-o-trafico-no-porto-de.html>.
- Segurança Portuária. (2015a). Traficante Internacional que agia no Porto de Santos é preso no Guarujá. *Segurança Portuária em Foco*. <http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2015/09/traficante-int>.

Capítulo 6

El análisis y la gestión de riesgos para la persecución del tráfico de drogas en el espacio marítimo- portuario: el caso de España

RUTH GARCÍA-LLAVE*

FABIO HÉCTOR ECHEVERRY ANDRADE*

1. INTRODUCCIÓN

Aproximadamente el 90% del comercio mundial se lleva a cabo a través de contenedores marítimos, de los cuales, más de 500 millones se entregan anualmente en la cadena de suministro. De ellos, tan sólo entre el 2% y el 10% son inspeccionados por las Administraciones aduaneras en el puerto de destino. Esta dependencia global del comercio marítimo ha propiciado que este medio de transporte se haya constituido como la vía preferente para la introducción de mercancía ilícita, convirtiendo a los puertos como el principal punto de entrada de todo tipo de productos o materiales que pueden suponer una amenaza tanto para la economía del país (mercancía falsificada), para la salud colectiva (drogas, percusores) o para su propia seguridad (armas, explosivos, productos radioactivos, etc.) (Ferro, 2015).

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) consciente de esta realidad y al mismo tiempo de que las inspecciones en destino no pueden en ningún caso ralentizar el tráfico comercial marítimo ha

* Doctora de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España). Escuela de Ingeniería Marina, Náutica y Radioelectrónica. Departamento de Ciencias y Técnicas de la Navegación. Área de Seguridad Marítima.

* Doctorando en Gestión y Conservación del Mar de la Universidad del Valle (Colombia) y de la Universidad de Cádiz (Andalucía, España).

promovido, a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE) (OMA, 2005), y con base en las disposiciones establecidas en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) (2006), un procedimiento de control aplicable a las diferentes fases que integran la cadena logística internacional (Polner, 2011).

Se trata de un sistema integrado basado en la gestión del análisis de riesgo de los movimientos de mercancías, la armonización de los procedimientos de inspección en el puerto de destino y la utilización de tecnologías de reconocimiento no intrusiva (NII). Esta competencia se encuentra atribuida a las administraciones aduaneras en su calidad de organismos gubernamentales responsables de supervisar el comercio mundial, garantizar la seguridad global de la cadena de suministros, así como, el manteniendo del equilibrio entre los controles aduaneros y la facilitación del negocio legítimo (García-Llave, 2018).

La Unión Europea, y España como Estado miembro de la misma, ha regulado estos aspectos conforme a las pautas dictadas por la OMA a través del Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (CAU), aplicable en todos los estados que forman parte del Territorio Aduanero de la Unión (TAU)¹.

¹ Art. 4 CAU. A los efectos, se entiende por “territorio aduanero” según art. XXIV.2 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT): “(...) cualquier territorio que aplique un arancel de aduanas distinto, u otras reglamentaciones comerciales distintas, a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios”. En el marco de la Unión, el Reglamento (CEE) 1496/68, de 27 de septiembre, relativo a la definición del Territorio Aduanero de la Comunidad, determina en su Preámbulo que el territorio aduanero de la Comunidad comprende, en principio, el conjunto de los Estados miembros.

2. ANÁLISIS Y GESTIÓN DE RIESGOS ADUANEROS

2.1. Definición y beneficios

Tal y como se señala en el Prólogo del CKR, la aplicación de la administración del riesgo es uno de los principios fundamentales para la facilitación del comercio ya que su uso reduce de forma considerable la mercancía que requiere ser inspeccionada físicamente, acortando el tiempo de espera en los cruces fronterizos (Kyoto, 1999).

Con base en esta premisa, y conforme a las normas 6.3 y 6.4 del CKR², la gestión del riesgo es definida en el Marco SAFE como “la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos administrativos que proporcionan a la Aduana la información necesaria para manejar movimientos o envíos que presenten riesgos”.

En cuanto a los beneficios que reporta llevar una administración y gestión adecuadas de los riesgos aduaneros, podemos citar entre otros los siguientes (Scandizzo, 2005): (a) identificar los riesgos que pueden ralentizar la actividad en las aduanas; (b) optimizar el proceso de toma de decisiones, evitando inspecciones innecesarias, disminuyendo el tiempo empleado y aumentando la eficacia de los controles; (c) evidenciar la corrupción real o percibida en sectores determinados, lo que permite elaborar estrategias y políticas de lucha contra la misma; y, (d) obtener una visión completa de los ámbitos más vulnerables a la corrupción para centrar allí los esfuerzos.

2.2. Proceso de administración del riesgo: mapeo del riesgo aduanero

En relación con el proceso de gestión y administración del riesgo aplicado a cualquier actividad, y en nuestro caso particular, en el contexto de la actividad aduanera, la OMA ha estandarizado el proceso en lo que denomina “mapeo del riesgo” en los siguientes pasos o etapas (OMA, 2015):

² “En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo”; “La Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento”

1. “Definición del Contexto”. Por ejemplo, la importación o exportación de mercancías o la mecánica contenida en equipajes de viajeros.
2. “Identificación de riesgos”. Los riesgos deben ser identificados con el fin de: (a) asegurar que toda la gama de riesgos significativos se enmarca en el proceso de gestión de riesgos; y (b) desarrollar procesos para medir la exposición a dichos riesgos y comenzar a desarrollar un lenguaje común para la gestión de riesgos dentro de la organización.

A partir de la lista de riesgos exhaustiva pero genérica, debe seleccionarse una lista teniendo en cuenta los siguientes criterios: (a) relevancia para las actividades de la organización; (b) impacto en la situación financiera de la organización; y (c) capacidad de gestionar por separado desde otros riesgos. Ejemplo de riesgos que conformarían la lista son los enmarcados en el ámbito de la contracción de derechos arancelarios (origen, clasificación, etc.), las restricciones (contingentes arancelarios o cuantitativos) o las prohibiciones (drogas, armas de fuego, armas biológicas etc.).

3. “Análisis de riesgos”. Define la posibilidad, frecuencia o probabilidad de que suceda un determinado riesgo. La escala comprendería lo poco probable, lo probable y lo altamente probable.
4. “Evaluación y priorización de los riesgos”. Consiste en evaluar el impacto o la magnitud de que se produzca un riesgo atendiendo a los siguientes criterios: (a) estimación de la frecuencia de riesgos; (b) estimación de la posible gravedad de los riesgos; (c) los factores de contrapeso para limitar la frecuencia o la gravedad; y por último, (d) comprender los posibles procesos de control. Como resultado se obtendría una graduación del riesgo que abarcaría desde el nivel de riesgo extremo, pasando por el muy alto, alto, medio y bajo, hasta llegar al nivel de riesgo mínimo.
5. “Manejo de los riesgos”. Consiste en establecer contramedidas en función del nivel de riesgo (tolerar, tratar, transferir o terminar).

Además de estos cinco pasos, la administración de riesgos requiere un “monitoreo y revisión” constante llevada a cabo mediante el intercambio de información de todos los Estados miembros³.

2.3. Control aduanero, análisis y gestión del riesgo

En el ámbito europeo, el control y el análisis de riesgo, respecto a las mercancías procedentes de terceros países y con destino a la Unión Europea, es llevado a cabo por las autoridades aduaneras en el marco de sus funciones dirigidas a garantizar la seguridad y protección de la Unión, de sus residentes, y del medio ambiente, actuando cuando proceda, en estrecha cooperación con otras autoridades⁴. En el caso de España, esta labor es desempeñada por la Unidad de Análisis de Riesgo (UAR) perteneciente al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Las autoridades aduaneras pueden efectuar cuantos controles aduaneros consideren necesarios, pudiendo éstos consistir, en particular, en examinar las mercancías, tomar muestras, verificar la exactitud y completud de la información facilitada en una declaración o notificación (y la existencia, autenticidad, exactitud y validez de los documentos), revisar la contabilidad de los operadores económicos y otros registros, inspeccionar los medios de transporte y las mercancías y equipajes que transporten las personas facturados o como bulto de mano, y realizar investigaciones oficiales y otros actos similares⁵.

Los controles aduaneros distintos de los aleatorios se basarán, principalmente, en un análisis de riesgos llevado a cabo mediante el uso de técnicas de tratamiento electrónico de datos (EDI/XML)⁶. Ello permite identificar y evaluar los riesgos y desarrollar medidas

³ Art. 6.1 CAU.

⁴ Art. 3 CAU.

⁵ Art. 46.1 CAU.

⁶ EDI (Electronic Data Interchange/Intercambio Electrónico de Datos): Es la transmisión de datos estructurados con arreglo a normas autorizadas de mensaje, entre un sistema informático y otro, por vía electrónica; XML, (eXtensible Mark-up Language/Lenguaje de Etiquetado Extensible): Sirve para estructurar, almacenar e intercambiar información.

para afrontarlos mediante un sistema basado en el intercambio y almacenamiento de información entre autoridades aduaneras⁷.

Los ámbitos prioritarios de control deben abarcar regímenes aduaneros particulares, tipos de mercancías, rutas comerciales, modos de transporte u operadores económicos que estén sujetos a análisis de riesgos y controles aduaneros más intensos durante un determinado período, sin perjuicio de los demás controles llevados a cabo habitualmente por las autoridades aduaneras⁸.

Las autoridades aduaneras deben proceder a la gestión de riesgos para distinguir entre los diferentes niveles de riesgo asociados a las mercancías sujetas a control o vigilancia, y para determinar si es necesario realizar controles aduaneros específicos de las mercancías e indicar, si tal fuera el caso, dónde deben efectuarse dichos controles⁹.

En cuanto a los elementos a tenerse en consideración a la hora de establecer las medidas de control y los ámbitos prioritarios, estos son: (a) la proporcionalidad con el riesgo; (b) la urgencia de la necesidad de aplicar los controles; y (c) el impacto probable en el flujo comercial, en los distintos estados miembros y en el control de los recursos.

En el supuesto de que se adoptasen controles aduaneros específicos, éstos deberán contener: (a) la descripción de los riesgos; (b) los factores o indicadores de riesgo que deben emplearse para seleccionar las mercancías o los operadores económicos que tengan que someterse a control aduanero; (c) la naturaleza de los controles aduaneros que deban emprender las autoridades aduaneras; y, (d) el plazo de aplicación de los mismos¹⁰.

2.4. Fuentes de información: la declaración sumaria

La UAR desempeña su trabajo sobre la base de la información volcada en la siguiente documentación (Instrucción 2/2003): (a)

⁷ Art. 46.2 CAU.

⁸ Art. 46.8 CAU.

⁹ Art. 46.4 CAU.

¹⁰ Art. 46. 5 CAU.

Declaración Sumaria de Entrada (DSE), manifiesto de carga, conocimiento de embarque (B/L) o lista de pasajeros (antes de que el medio de transporte llegue al territorio aduanero de la Unión); (b) Declaración Sumaria de Depósito Temporal (DSDT), comúnmente conocida como declaración sumaria de descarga (a la llegada al recinto aduanero); y (c) una vez la mercancía haya abandonado el recinto aduanero cuando hayan existido fallos en el sistema de análisis o se pretendan corregir anomalías.

La Declaración Sumaria de Entrada (DSE)¹¹ debe contener todos los datos necesarios para la evaluación de riesgos en relación con los criterios de protección y seguridad¹². A estos efectos, el primero comprende los riesgos y amenazas que tienen implicaciones para la seguridad del país (armas, explosivos, tecnología de doble uso, productos radiactivos, químicos o biológicos). En esta categoría se incluyen también aquellos bienes o mercancías falsamente declarados o transportados que pueden tener implicaciones para la seguridad ciudadana (material que podría ser utilizado en la fabricación de bombas o con un propósito terrorista o relacionados con la actividad delictiva organizada) (TAXUD, 2009). Bajo el segundo criterio se identifican aquellas amenazas para la salud y el bienestar de la ciudadanía o para el medio ambiente de la Unión (AET 2019; 2020; 2021)¹³.

La DSE debe ser presentada por vía telemática por el operador del transporte activo (transportista). Si bien se permite que la misma puede ser realizada por el importador o consignatario, por cualquier otra persona en cuyo nombre o por cuya cuenta actúe el transportis-

¹¹ Art. 4.9 CAU: “El acto por el que una persona informa a las autoridades aduaneras, en la forma y el modo establecidos, y dentro de un plazo concreto, de que determinadas mercancías van a entrar en el territorio aduanero de la Unión”. El CAU también prevé la presentación de una Declaración Sumaria de Salida para aquellas mercancías que vayan a abandonar el territorio aduanero de la Unión (arts. 271-273).

¹² Art. 128 CAU.

¹³ Durante el período 2019-2022 la gestión y análisis de riesgo ha dado como resultado la detección de otros envíos ilícitos o no conformes a la legislación vigente para su importación y que se enmarcan en el concepto de seguridad. Ejemplo de ello es las operaciones llevadas a cabo contra el contrabando de medicamentos.

ta, o por cualquier persona que esté en condiciones de presentar o de disponer que se presenten las mercancías de que se trate ante la aduana de entrada¹⁴.

Los datos que debe contener una DSE son principalmente los siguientes (Orden EHA, 2011): (a) el número de artículos; (b) el número de referencia único del envío; (c) el número del documento de transporte; (d) la identificación del expedidor o persona que presenta la declaración sumaria; (e) la identificación del destinatario y del transportista; (f) la identidad y nacionalidad del medio de transporte activo que cruza la frontera; (g) el número de referencia de la operación de transporte; (h) el código del primer lugar de llegada; (i) la fecha y hora de llegada al primer lugar de llegada en el territorio aduanero; (j) el código del país o los países de paso; (k) el modo de transporte en la frontera; (l) el lugar de carga; (ll) el código del lugar de descarga; (m) la descripción de las mercancías; (n) los tipo de bultos; (ñ) el número de bultos; (o) las marcas de expedición; (p) el número de identificación del material; (q) el código de mercancía; (r) la masa bruta (kg); (s) el código de mercancías peligrosas; (t) el número de precinto; (u) el código del método de pago de los costes de transporte; (v) la fecha de declaración; (x) la firma/autenticación; (y) el indicador de otras circunstancias específicas; y, (z) el código de la aduana de entrada.

En cuanto al modo de presentación, éste debe realizarse por medios electrónicos través de la Ventanilla Única Aduanera (VUA), mediante la cual se centraliza toda la información y la documentación remitida por los operadores económicos a las distintas autoridades relacionadas con el comercio exterior, evitando duplicidades y facilitando la tramitación administrativa (ICS 2) (Estrategia UE 2018; 2021).

Una característica del procedimiento al objeto del análisis de riesgo es que la DSE, en el momento de su presentación, debe ir dirigida al primer punto de entrada de la mercancía en el territorio aduanero de la Unión, y debe incluir todas las mercancías transportadas en el

¹⁴ Art. 127.4 CAU.

medio de transporte activo que entra en dicho territorio, independientemente de si éste es o no destino final (Orden EHA, 2011).

Respecto al plazo para su presentación, éste variará en función del país del último puerto previo a la llegada al territorio aduanero de la Unión¹⁵. Como norma general, en el caso de los contenedores marítimos, el plazo es de veinticuatro horas antes de la carga de las mercancías en el buque en que vayan a ser introducidas en el territorio aduanero de la Unión¹⁶. No obstante, cuando se trate de mercancía procedente de Groenlandia, Islas Feroe, Islandia, puertos del Mar Báltico, el Mar del Norte, el Mar Negro y el Mar Mediterráneo y todos los puertos de Marruecos, la DSE deberá ser presentada a más tardar dos horas antes de la llegada del buque al primer puerto de entrada en el territorio aduanero de la Unión¹⁷. Igualmente, cuando el transporte se produzca entre un territorio fuera del territorio aduanero de la Unión y los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira o las Islas Canarias, y siempre que la duración del viaje sea inferior a veinticuatro horas, la DSE se presentará a más tardar dos horas antes de la llegada al primer puerto de entrada en el territorio aduanero de la Unión¹⁸.

Basándose en estos datos, las autoridades aduaneras asignaran inicialmente un código en función del riesgo que presente la mercancía transportada a efectos de seguridad y protección, con base en los parámetros de peligrosidad establecidos en función de las amenazas reales del momento. Los códigos que pueden ser asignados son los siguientes: (a) el Código A, que identifica una mercancía de alto riesgo por lo que no se le permite la entrada en el territorio aduanero de la Unión, y en consecuencia, se ha de notificar a la persona que haya presentado la DSE; (b) el Código B, que indica la necesidad de

¹⁵ Art. 127.3 CAU.

¹⁶ Art. 105 a) RDCAU.

¹⁷ Art. 105 b) y c) RDCAU.

¹⁸ Se dispensará de la obligación de presentar la DSE a los medios de transporte y las mercancías que se hallen en ellos que se limiten a atravesar las aguas territoriales o el espacio aéreo del territorio aduanero de la Unión sin efectuar ninguna parada en el mismo, y en otros casos en los que resulte debidamente justificado por el tipo de mercancías o de tráfico o así lo exijan los acuerdos internacionales existentes (art. 127.2 RDCAU).

una inspección inmediata a llevar a cabo en la aduana de primera entrada aunque no estuviese previsto la descarga de la mercancía en dicha aduana; y, (c) el Código C, que implica que el control de la mercancía ha de llevarse a cabo en la aduana correspondiente al punto de descarga previsto (Manual, 2021).

3. INSPECCIONES EN EL PUERTO DE DESTINO

3.1. *Asignación del tipo de inspección*

De los resultados obtenidos del análisis de riesgos sobre los datos volcados en la DSE, se desprenderá, como norma general, que las inspecciones sean realizadas al amparo de un Código C, es decir, que se lleven a cabo en el puerto de descarga. Una vez presentada allí la DSDT, los funcionarios de la UAR procederán a estudiar los datos contenidos en la misma en atención a los indicadores de riesgo de la carga transportada por vía marítima¹⁹.

Para la gestión de las conclusiones arrojadas de esta investigación se ha diseñado un sistema informático de filtros que, atendiendo a los parámetros de riesgo, informan al importador si las mercancías han de ser objeto de un reconocimiento físico o no intrusivo (canal rojo), cuáles de un análisis de la documentación (canal naranja) y cuáles no presentan riesgo, por lo que no tienen por qué ser objeto de control (canal verde) (Manual, 2022).

3.2. *Reconocimiento No Intrusivo*

Cuando hablamos de tecnología de reconocimiento no intrusivo nos estamos refiriendo a equipos de exploración o captación de

¹⁹ Las mercancías serán objeto en el puerto de destino de una Declaración Sumaria de Depósito Temporal (DSDT) que deberá facilitarse a las Autoridades aduaneras a efectos de vigilancia y control aduanero. En ella se identificarán todas las mercancías que se descarguen y se deberá hacer referencia a la declaración sumaria de entrada correspondiente y presentada antes de su llegada al territorio aduanero de la Unión (art. 145 CAU).

imágenes mediante el uso de rayos X²⁰ o rayos gamma²¹, lo que permite el reconocimiento de la carga (y por tanto confirmar o resolver la evaluación del riesgo) sin necesidad de abrir el medio de transporte en el que se encuentra (OMA, 2009). Su utilización posibilita la inspección de un mayor número de contenedores por parte de las autoridades aduaneras, identificando las mercancías ilícitas sin que se produzcan retrasos inadmisibles en las actuaciones de control aduanero²².

El equipo de rayos X es utilizado para el escaneo de contenedores. En España se encuentran en los puertos de Algeciras, Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Valencia y Vigo²³.

Respecto a la utilización de los rayos gamma, éstos son utilizados en el control radiológico de contenedores. Su aplicación se enmarca en la Iniciativa MEGAPORT y actualmente están instalados en los puertos de Algeciras, Barcelona y Valencia. Estos tres puertos forman parte de la Iniciativa del Contenedor Seguro (ICS)²⁴.

²⁰ Un rayo X es una onda electromagnética cuya longitud es muy corta. Los rayos X son policromos y tienen un espectro más amplio que el de los rayos gamma. La fuente de energía de los sistemas de rayos X es la electricidad. El nivel de energía de los rayos X se mide en mega electronvoltios (MeV).

²¹ Los rayos gamma son ondas electromagnéticas monocromas cuya longitud es inferior a la de los rayos X. Están producidos por isótopos naturales como el Cesio-137 o el Cobalto-60. Se trata de fuentes radioactivas que emiten energía continuamente. Esta característica hace que los isótopos deban mantenerse siempre encerrados en armarios blindados.

²² La Norma 3 del Pilar I del Marco de Normas SAFE establece que deben utilizarse equipos de inspección no intrusiva y detectores de radiación cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo. Estos equipos son necesarios para inspeccionar rápidamente la carga o los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo.

²³ Se prevé que en un futuro esta tecnología sea también instalada en los puertos de Alicante y Tenerife.

²⁴ La Iniciativa del Contenedor Seguro es un régimen de seguridad para que los contenedores sean identificados y examinados en su puerto de origen antes de ser colocados en los buques que se dirigen a las costas de Estados Unidos. Las iniciativas de seguridad tienen los siguientes objetivos: Establecer criterios de seguridad; pre-revisar los contenedores antes de que ellos lleguen a los puertos de EE. UU.; inspeccionar contenedores de alto riesgo y la utilización de contenedores seguros e inteligentes. Las iniciativas para

4. EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO

4.1. *Estatuto y beneficios*

La figura del operador económico autorizado (OEA) representa la respuesta dada por la OMA en el Marco SAFE a las nuevas exigencias en materia de seguridad en la cadena logística, motivadas principalmente por los riesgos que actualmente amenazan la seguridad de un país en un contexto de crecimiento del comercio internacional. Se constituye, por tanto, como la solución a la necesidad de aunar mayor seguridad y control sobre las mercancías con la necesidad de no obstaculizar el comercio internacional (TAXUD, 2015).

Un OEA puede definirse como el operador económico a quien, en el contexto de sus operaciones aduaneras, se considera “operador seguro y fiable” en todo el territorio aduanero de la Unión, siendo distinguidos positivamente mediante la concesión de facilidades relacionadas con la obtención de ciertos procedimientos simplificados y con mayor rapidez en controles aduaneros.

El estatuto del OEA está abierto a todos los operadores económicos, incluidas las pequeñas y medianas empresas independientemente de su función en la cadena internacional de suministro, y consta de dos tipos de autorizaciones: OEA para simplificación aduanera (OEAC) y OEA para protección y seguridad (OEAS)²⁵. Cada tipo de autorización conlleva diferentes tipos de beneficios.

A efectos de protección y seguridad, los OEA se beneficiarán de las facilidades específicas relacionadas con los controles aduaneros y de protección y seguridad, cuando las mercancías entran en el territorio aduanero de la Unión o lo abandonan. Concretamente, las ventajas que aporta este certificado son las siguientes: (a) declaraciones sumarias de entrada o salida con datos reducidos; (b) un menor número de controles físicos y documentales; (c) prioridad en los

sostener estos objetivos incluyen la “Customs-Trade Partnership Against Terrorism” (Programa de Alianzas con el Comercio Contra el Terrorismo) (C-TPAT), la “Container Security Initiative” (Iniciativa de Seguridad de Contenedor) (CSI).

²⁵ Art. 38 CAU.

controles; (d) posibilidad de elegir el lugar de las inspecciones de la mercancía a realizar por las aduanas; (e) una mayor facilidad para acogerse a procedimientos aduaneros simplificados; y, (f) notificación previa de la decisión de reconocimiento físico²⁶.

4.2. Criterios para la concesión

En cuanto a las condiciones establecidas para la concesión de una autorización OEAS, el Código Aduanero de la Unión determina los siguientes requisitos: (a) que los edificios que vayan a ser utilizados para la realización de las operaciones relativas a la autorización de OEAS ofrezcan protección frente a la intrusión ilegal y estén contruidos con materiales que resisten la entrada ilegal; (b) que se hayan establecido medidas adecuadas para evitar el acceso no autorizado a las oficinas, las zonas de expedición, los muelles de carga, las zonas de carga y otros lugares pertinentes; (c) que se hayan adoptado medidas para la manipulación de las mercancías que garantizan la protección contra la introducción no autorizada de mercancías, su intercambio o manipulación, así como la protección contra la alteración de las unidades de carga; (d) que el solicitante haya adoptado medidas que permiten identificar claramente a sus socios comerciales y que garantizan, a través de la aplicación de arreglos contractuales adecuados u otras medidas adecuadas de acuerdo con el modelo de negocio del solicitante, que esos socios comerciales garanticen la seguridad de su tramo de la cadena de suministro internacional; (e) que el solicitante efectúe, en la medida en que la legislación nacional lo permita, filtros de seguridad de los posibles futuros empleados que puedan ocupar puestos sensibles respecto a la seguridad, y lleve asimismo a cabo, periódicamente y cuando las circunstancias lo justifican, controles generales de los empleados que ocupan actualmente tales puestos; (f) que el solicitante haya establecido procedimientos de seguridad adecuados para los proveedores de servicios externos contratados; (g) que el solicitante garantice que el personal cuyas responsabilidades guarden relación con las cuestiones de seguridad participa regularmente en programas de sensibilización sobre tales

²⁶ Art. 38.5 CAU y art. 24 RDCAU.

cuestiones; y, (h) que el solicitante haya designado a una persona de contacto competente para las cuestiones relacionadas con la seguridad y la protección (TAXUD, 2011).

A efectos de examinar los criterios establecidos, la autoridad aduanera competente se asegurará de que se realicen comprobaciones sobre el terreno en todos los locales que sean pertinentes para las actividades aduaneras del solicitante. Cuando este último tenga un gran número de locales y el plazo aplicable para tomar la decisión no permita examinarlos todos, la autoridad aduanera podrá decidir examinar tan solo una proporción representativa de ellos, si está convencida de que el solicitante aplica en todos ellos las mismas normas de seguridad y protección, así como los mismos procedimientos y normas comunes de mantenimiento de sus registros²⁷.

Las autoridades aduaneras competentes para tomar una decisión podrán tener en cuenta los resultados de las evaluaciones o las auditorías llevadas a cabo, así como las conclusiones de expertos que proporcione el solicitante, cuando el experto que las haya formulado no tenga relación con el mismo²⁸.

5. PROYECTO DE COOPERACIÓN PORTUARIA (SEACOP)

Como parte del Programa Global de Flujos Ilícitos (GIFP) de la Unión Europea, el Proyecto de Cooperación Portuaria (SEACOP) tiene como objetivo general contribuir a la lucha contra el tráfico ilícito por vía marítima y las redes criminales asociadas en los países y regiones de América Latina²⁹, el Caribe³⁰ y África Occidental³¹, con

²⁷ Art. 28 RECAU.

²⁸ Art. 29 RECAU.

²⁹ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³⁰ Anguilla, Antigua, Barbados, British Virgin Islands, Dominica Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Lucia, St. Kitts y Nevis, St. Vincente y Trinidad y Tobago.

³¹ Benín, Cabo Verde, Ghana, Senegal, Sierra Leone, Togo.

el fin de disminuir el impacto negativo en la seguridad, la salud pública y el desarrollo socioeconómico de los Estados miembros de la Unión Europea³².

Para ello, se están proporcionando medios (equipos, herramientas informáticas y competencias relacionadas) a los países y regiones seleccionados para: (a) reforzar sus capacidades de control e inteligencia en los puertos marítimos mediante la creación, consolidación y equipamiento de unidades especializadas en los puertos o zonas costeras sensibles; (b) mejorar o establecer sistemas nacionales de información marítima; y (c) mejorar tanto la ejecución operativa como la cooperación a nivel nacional, regional y transnacional (SECOP, 2022).

En cuanto a las actividades que se están llevando a cabo al amparo en la última fase (V) previa a la implantación del Proyecto SECOP, pueden destacarse las siguientes: (a) la creación en los puertos clave de unidades conjuntas de control marítimo (JMCU) y de unidades de inteligencia marítima (MIU) interinstitucionales; (b) la formación exhaustiva en técnicas de búsqueda marítima, y en inteligencia marítima y selección de objetivos, a cargo de expertos de los Estados miembros de la Unión; y, (c) la adquisición de equipos de búsqueda, ropa de protección y tecnología de la información para apoyar las actividades y la tutorización planificada tras la formación.

³² Promotores: CIVIPOL (France), Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI- France), Directorate of Security and Defense Cooperation (DCSD-France), European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) Maritime Analysis and Operation Centre-Narcotics (MAOC- N), National Crime Agency (NCA-UK), Policia Judiciaria (Portugal) y United Kingdom Border Force (UKBF-UK).

6. ANÁLISIS Y GESTIÓN DE RIESGOS DE CONTENEDORES CONTAMINADOS EN EL MARCO DEL TRÁFICO DE DROGAS

6.1. Particularidades en el análisis de riesgo

En lo que al tráfico de drogas se refiere, el análisis de los indicadores de riesgos de la carga contenerizada (anexo I) es básicamente idéntico que el que ha de llevarse a cabo para la detección de otros envíos ilícitos con las siguientes salvedades: (a) la droga puede ir camuflada en mercancías de cualquier tipo o naturaleza (como, por ejemplo, muebles, maquinaria, pescado congelado, frutas o verduras); (b) el peso y los bultos declarados no aportan ninguna información adicional ya que la droga, por regla general, no suele ocupar un contenedor completo; y, (c) los sistemas de ocultación son innumerables (la droga puede ocultarse en un doble fondo, en la estructura del propio contenedor, o incluso puede ir impregnada o disuelta) (Manual, 2021).

A ello cabe añadirle otras técnicas comúnmente utilizadas por las organizaciones como son la suplantación de identidad, el gancho ciego (*rip off*) y el uso de contenedores vacíos:

1. La suplantación de identidad. Consiste en la utilización por parte de la organización delictiva de empresas dedicadas al comercio internacional, que hacen uso habitual del transporte marítimo y que gozan de un nivel de riesgo aduanero mínimo, debido al cumplimiento óptimo de sus obligaciones tributarias y a la ausencia de infracciones.

El *modus operandi* se basa en suplementar su identidad haciéndose pasar por una de estas siglas “fiables” y con ello eludir el mayor número posible de controles aduaneros. Para combatir este tipo de técnica delictiva las Autoridades aduaneras se debe: (a) comprobar la aduana de importación utilizada normalmente por la empresa importadora, así como el tipo de productos que habitualmente importa, con el fin de detectar incongruencias entre el histórico de las importaciones y la importación en cuestión; (b) comprobar la identidad del agente de aduanas o transitario que interviene en la operación, ya que no suele ser posible que la organización criminal

utilice el mismo representante que la firma original; (c) revisar la autorización de representación para el despacho de las mercancías, ya que ésta permite conocer la identidad del destinatario real o de la persona que tiene el poder de decisión en la empresa importadora, pudiéndose detectar firmas y sellos falsos, nombres ficticios o que no corresponden; y, (d) de no ser posible llevar a cabo las comprobaciones anteriormente mencionadas, se recomienda contactar con el importador para verificar que efectivamente está esperando el envío objeto de control (Manual, 2021).

2. El gancho ciego (técnica *rip off*). Esta técnica consiste en forzar o cambiar los sellos o precintos de los contenedores para introducir mercancías ilícitas junto a otras de tráfico lícito despachadas anteriormente por la aduana. En la mayoría de los casos, el ocultamiento se hace después de que el contenedor ha sido inspeccionado por las autoridades competentes, bien sea en el país de origen o en el puerto de transbordo y antes de la llegada del contenedor al país de destino.

La empresa destinataria de la mercancía en la mayoría de las ocasiones no llega a percatarse de que el contenedor ha sido utilizado para transportar la droga ya que no sufren robo alguno en la carga y los precintos aparecen intactos, incluso, en ocasiones, con la misma numeración de origen debido a los duplicados que viajaron junto a la droga.

Esta técnica es difícilmente detectable a efectos de análisis de riesgos ya que se trata de envíos realizados conforme al procedimiento aduanero, y además son cada vez son más y diversos los puertos de origen donde se llevan a cabo este tipo de intervenciones sobre los contenedores (Manual, 2021).

3. Los contenedores vacíos. Este tipo de contenedores no son objeto de declaración ante las aduanas, ya que, al ser considerados como un medio de transporte pasivo en lugar de mercancía, la legislación aduanera no contempla esa obligación como tal. Además, no van provistos de precintos lo que facilita la introducción y recuperación de su interior de cualquier género ilícito.

Este hecho representa una seria amenaza para la seguridad de los estados, no sólo con motivo del tráfico de drogas, sino también por la

posibilidad de introducir todo tipo de mercancías sensibles, incluido su uso para el tráfico de personas.

Por tanto, desde el punto de vista del análisis de riesgos, en el que su efectividad depende de la información disponible, los contenedores vacíos representan un riesgo real, ya que de los mismos se desconocen datos esenciales como son el origen, los puertos de transbordo o el destino final (Manual, 2021).

6.2. Resultados post COVID-19 de la gestión de riesgos en los puertos españoles contra el narcotráfico

6.2.1. Descripción de la muestra

Los datos que se han tomado como base para la elaboración del análisis han sido recopilados de los informes estadísticos y de tendencias publicados anualmente por la Unidad de Información y Estadística de la Subdirección General de Operaciones del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. La información procede de las actuaciones llevadas a cabo por los distintos organismos y cuerpos de seguridad españoles (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y Vigilancia Aduanera) encargados de la investigación y persecución del tráfico ilícito de drogas, bien de forma individual o mediante operaciones conjuntas de carácter nacional e internacional³³.

Para la selección de los datos el criterio seguido ha sido que las sustancias ilícitas (cocaína) estuviesen siendo transportadas en contenedores por vía marítima y descargadas en puertos españoles. Hemos centrado el estudio en la cocaína ya que el hachís, sustancia también introducida en España por vía marítima, se realiza por otros

³³ Los primeros de ellos pertenecientes al Ministerio de Interior y el último al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales integrado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Ministerio de Hacienda.

medios³⁴, y rara vez se incauta en contenedores³⁵. El período de tiempo seleccionado es aquel que ha precedido a la pandemia, el año de su inicio y en el que se consideró finalizada (2019-2022).

6.2.2. Datos

Tabla 1. Cantidad de cocaína incautada en kilogramos por año. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e II.EE.

COCAÍNA	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Incautación total	26.063	30.082	31.310	40.022	127.477

Tabla 2. Cantidad de cocaína incautada dentro y fuera del recinto aduanero en kilogramos por año. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e II.EE.

COCAÍNA	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Incautaciones en recinto aduanero	12.672	17.600	22.419	26.699	70.360
Incautaciones fuera de recinto aduanero	13.392	12.483	8.891	10.354	45.120

³⁴ En atención al número de intervenciones realizadas las embarcaciones más usadas para el tráfico de hachís son: embarcaciones semirrigidas (RHIBs), embarcaciones deportivas, valeros y buques mercantes.

³⁵ Otra de los formulas utilizadas para introducir la cocaína por vía marítima es adosada al casco del buque, ejemplo de ello son las incautaciones realizadas en 2019 y 2020 de 309 kg y 150 kg respectivamente. Otro de los métodos empleados y que está adquiriendo una mayor relevancia en los últimos años es la utilización de la estructura natural del buque para ocultar la mercancía. Ejemplo de ello son los 1.052 kg de cocaína incautada en 2022 en tres cargueros mediante la utilización de este procedimiento.

Tabla 3. Número de contenedores que transportaban cocaína por año. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e II.EE.

COCAÍNA	2019	2020	2021	2022	TOTAL
En contenedor	61	43	54	66	224
Entre la carga	21	11	20	24	76
Gancho ciego (rip-off)	38	32	34	42	146

Tabla 4. Cantidad de cocaína transportada en contenedores en kilogramos por año. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e II.EE.

COCAÍNA	2019	2020	2021	2022	TOTAL
En contenedor	15.043	18.279	22.802	28.502	84626
Entre la carga	7.069	6.684	9.101	14.659	37.513
Gancho ciego (rip-off)	7.938	11.595	13.700	13.843	47076

Tabla 5. Número total de contenedores aprehendidos en puertos españoles por año. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Departamento de Aduanas e II.EE.

PUERTO	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Algeciras	9	8	10	11	38
Barcelona	22	10	13	13	58
Las Palmas (Islas Canarias)	11	—	1	4	16
Valencia	14	18	24	26	82

Tabla 6. Número total de contenedores aprehendidos en España con cocaína según los principales países de origen. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)

ORIGEN/ Nº CONTENEDORES	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Brasil	15	10	11	17	53
Colombia	23	7	10	10	50
Costa Rica	4	1	7	15	27
Ecuador	11	6	15	11	43
Perú	5	1	2	8	16

6.2.3. Análisis

Los principales hallazgos del análisis realizado son los siguientes:

Cantidad total de cocaína aprehendida (tabla 1). La cantidad total de cocaína aprehendida durante el año 2020 fue un 15,4% superior a la de 2019, ascendiendo a 30.082 kg. Además, en 2021 se aprehendió un 4,08% superior a lo realizado en el 2020, ascendiendo a 31.310 kg., lo cual supone una continuidad en relación con el incremento anual, después del descenso producido en 2019, año previo al inicio de la pandemia. Por el contrario, el 2022 ha sido un año récord en aprehensiones superando las 40 toneladas. La cantidad total de cocaína aprehendida durante el citado año ha sido un 27,83% superior a la de 2021, ascendiendo a 40.022 toneladas, siendo esta cantidad muy superior a la horquilla de los últimos años (2017-2021) que se encontraba entre 26.000 y 32.000 kg/año.

Cantidad de cocaína aprehendida dentro y fuera de recinto aduanero (tabla 2). En 2020, la mayor cantidad de cocaína fue aprehendida en el interior de los recintos aduaneros (58,5%). Desde 2016, se había mantenido esta tendencia (mayor cantidad de cocaína aprehendida dentro que fuera de los recintos), con la excepción de 2018, en el cual fueron ligeramente mayores las intervenciones fuera de recinto. Como resultado, se produjo frente a 2019 un importante

incremento dentro de los recintos aduaneros (38,9%) y una ligera disminución de incautaciones fuera de los mismos (-6,8%).

En 2021, continua la tendencia al alza y la mayor cantidad de cocaína aprehendida sigue produciéndose en el interior de los recintos aduaneros (71,6%), experimentando un incremento del 27,38% respecto a 2020. Sin embargo, las aprehensiones fuera de los recintos disminuyeron un 28,78% (de los 8.891kg. de cocaína aprehendidos fuera de los recintos, casi el 80% fueron intervenidos en el mar). De esta manera, se regresa a la tendencia que se había mantenido desde 2016 (mayor cantidad de cocaína aprehendida dentro que fuera de los recintos), con la excepción 2019, cuando hubo ligeramente más intervenciones fuera que dentro de los recintos.

Al igual que en los años anteriores, en 2022 la mayor parte de la cocaína también es aprehendida en el interior de los recintos representando en este caso un 74,24% del total y un aumento de un 32,33% respecto a las incautaciones llevadas a cabo durante el año 2021.

Por último, también en 2022 la cantidad de cocaína intervenida fuera de recinto ha aumentado un 16,46% con relación al año 2021. De los 10.354 kg de cocaína aprehendida fuera de recinto aduanero, el 80% se llevó a cabo en el mar.

Cocaína transportada en contenedor (tablas 3 y 4). Durante 2019, se intervinieron 61 contenedores con 15.043 kg de cocaína, mientras que en 2020 fueron 43 contenedores intervenidos con 18.279 kg, lo que supone también un aumento en la cantidad de cocaína aprehendida por contenedor del 21,5%. En 2021, la mayor cantidad de cocaína fue aprehendida en contenedor (72,83 %) y representa un total de 22.802,33 kg de cocaína confiscada en 54 contenedores.

En 2022, al igual que en ejercicios anteriores, la mayor cantidad de cocaína ha sido intervenida en contenedores marítimos (71,21%), con un total de 28.502 kg de dicha sustancia y correspondiente a 66 contenedores incautados. Estas cifras representan la mayor cantidad de cocaína aprehendida en transporte contenerizado hasta la fecha (431 kg/contenedor).

Puertos españoles con mayor número de contenedores intervenidos y principales países de origen de procedencia (tablas 5 y 6). Con relación a los principales puertos españoles con base al mayor de contenedores aprehendidos, destaca en primer lugar, el puerto de Valencia, seguido de los de Barcelona y Algeciras. Esto pone de manifiesto que, aunque la principal ruta de la cocaína sigue siendo la “Ruta Atlántica”, las organizaciones criminales llevan a cabo su introducción a través de puertos del Mediterráneo oriental (DNS, 2021). No obstante, en 2022 se observa un aumento de contenedores procedentes del África con un total de 411kg de cocaína incautada, circunstancia que constata la importancia que año tras año va adquiriendo el continente africano en el tráfico de esta sustancia, especialmente desde las zonas de Cabo Verde y Guinea (AET, 2022).

Para finalizar, la cocaína procedente de Sudamérica y el Caribe, como se preveía en las tendencias de riesgo de años anteriores, ha continuado llegando a nuestras fronteras principalmente desde Brasil, Colombia y Ecuador como principales puntos de origen (DNS, 2022).

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones

El empleo generalizado del contenedor en el tráfico marítimo internacional ha propiciado en la última década su utilización por parte de las organizaciones criminales para la introducción clandestina de todo tipo de mercancías ilícitas utilizando los puertos como puntos de entrada de las mismas.

Con el fin de frenar este tipo de prácticas, la OMA ha puesto en marcha en el Marco SAFE una serie de actuaciones a llevar a cabo por las administraciones aduaneras, como organismo gubernamental encargado de controlar y garantizar la seguridad de la cadena logística. Estas actuaciones consistentes, entre otras cosas, en la utilización de sistemas informatizados para la gestión y el análisis de riesgo, y la utilización de tecnología de reconocimiento no intrusiva para la inspección de contenedores.

La gestión y el análisis de riesgo aduanero se ha constituido, por tanto, en una herramienta para la facilitación del comercio legítimo, ya que su uso permite una selección exhaustiva de las mercancías que han de ser inspeccionadas y, por ende, una disminución en los tiempos de permanencia de las mismas en los recintos aduaneros.

Su puesta en práctica se realiza mediante el “mapeo de riesgos” que, en el ámbito aduanero, se encuentra configurado en un proceso consistente en seis etapas o fases estandarizadas de cuyo estudio cabe resaltar las siguientes observaciones: (a) no existe un perfil de riesgo unánimemente aceptado; (b) en una misma área de riesgo (por ejemplo, el tráfico de cocaína) pueden existir diferentes perfiles de riesgo según el país, región o recinto aduanero en el que se esté analizando; (c) no coinciden los mismos perfiles en el ámbito aéreo, marítimo y terrestre; (d) debe evitarse la generalización y, si bien el objeto de estudio sea de carácter internacional, se tiene que centrar el análisis en las características propias del país en cuestión y/o ámbito de aplicación; y, (e) se debe tener presente la volatilidad de las circunstancias y la necesidad de adaptar el proceso a las nuevas tendencias.

A los resultados obtenidos mediante la gestión y el análisis de riesgos hay que añadirle los alcanzados por la progresiva implantación en los puertos de nuevas tecnologías de inspección no intrusivas. Su uso permite obtener una visión completa mediante imágenes del interior del contenedor permitiendo detectar todo tipo de mercancías ilícitas, objetos, e incluso personas, que con una simple inspección física no se hubiese podido llevar cabo.

Otro elemento clave para aumentar la seguridad en la cadena logística es la creación de la figura del OEA, que se aplica a personas físicas o jurídicas, que, tras cumplir con ciertos requisitos en materia de seguridad y protección en sus operaciones comerciales, se convierte ante las autoridades aduaneras en un sujeto “fiable y seguro”. Ello permite agilizar la selección de envíos, pudiendo descartar aquellas importaciones provenientes de los OEA, y centrar los recursos humanos y técnicos en otras expediciones susceptibles de transportar mercancías ilícitas.

La aplicación práctica en España de lo expuesto anteriormente, y en relación con la incautación de droga introducida en el país a través de los puertos, la obtenemos de los informes estadísticos y de tendencias anuales elaborados por el Departamentos de Aduanas e Impuestos Especiales. De los correspondientes al período post pandemia 2019-2022 se deducen las siguientes conclusiones: (a) el uso del transporte marítimo internacional para la introducción de sustancias ilícitas en el país es un hecho incontestable que lo evidencia el aumento de aprehensiones por año; (b) la sustancia ilícita transportada en contenedores por excelencia la cocaína (el hachís es otra de las sustancias introducidas por vía marítima, pero no han detectado hasta el momento envíos través de contenedores); (c) con el fin de transportar la cocaína, los contenedores se utilizan de forma completa, a través de la técnica de gancho ciego (*rip off*) o mediante el camuflaje de la droga entre la carga lícita; (d) los puertos españoles con más incautaciones de cocaína por año son Valencia, Barcelona y Algeciras (los tres forman parte tanto del Proyecto MEGAPORT, como de Iniciativa ICS, lo que hace pensar que la utilización de los sistemas de inspección no intrusivos es eficaz y está dando resultados positivos); y (e) se mantiene por excelencia la “Ruta Atlántica” como ruta marítima de la cocaína.

Por último, y en relación con la efectividad de los análisis de riesgos realizados en el marco de contenedores contaminados con droga podemos afirmar: (a) que son muchas las variables que inciden en la detección de este tipo de contenedores y, por ende, el análisis de los indicadores de riesgo debe seguir perfeccionándose; (b) que no existe una tendencia al alza continuada en el número de incautaciones en contenedores que evidencie un aumento en la efectividad de la gestión de riesgos; (c) que a pesar de que el análisis de riesgos suele ir en la mayoría de los casos dirigido al ámbito de la protección, los datos que arrojan otros informes sobre la labor desarrollada en el marco de la seguridad son también fructíferos como reflejan los informes de otros géneros incautados; y, (d) que el análisis y la gestión de riesgos es una función esencial de las autoridades aduaneras ya que permite el control de las fronteras marítimo-portuarias sin ralentizaciones en la cadena logística.

7.2. Recomendaciones

Al objeto de establecer estrategias comunes que fortalezcan a los Estados miembros en materia de aduanas y poder hacer frente a los retos actuales y futuros que el comercio transfronterizo plantea, la Unión Europea, y en concreto la Comisión, deberá tener en consideración los siguientes aspectos: (a) la modernización de los equipos para mejorar la fiabilidad y eficacia de los controles aduaneros a fin de lograr resultados equivalentes a medio y corto plazo, especialmente en lo que a análisis de riesgos se refiere; (b) dada la limitación de la tecnología informática, el establecimiento de un orden de prioridades sobre las acciones a desarrollar en función de su repercusión sobre la competitividad económica, la protección de las personas, los intereses financieros, el mercado interior y las amenazas que plantea el comercio ilícito; (c) promover la cooperación en el ámbito del comercio electrónico en el marco de la gestión de riesgos aduaneros a fin de afrontar los desafíos que plantea el aumento del volumen de transacciones en este ámbito; (d) la armonización de las prácticas entre los Estados miembros, en particular, mediante formatos de cooperación específicos en el marco de programas aduaneros (ej.: geográficos, temáticos, etc.); (e) reforzar la colaboración entre las autoridades aduaneras, policiales y demás organismos involucrados en el control de fronteras, así como su participación en la planificación y evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en la UE; (f) impulsar la interoperabilidad entre los sistemas de información Schengen, EUROPOL e ICS; y, (g) la inclusión cuando proceda, de elementos de sostenibilidad medioambiental con el fin de contribuir, en la medida de lo posible, a la lucha contra el cambio climático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

Ferro, P. (2015). “El nuevo Código Aduanero de la Unión Europea y la armonización “reducida”. Posibles nuevas medidas para la lucha contra la falsificación de mercancías a la luz de los acuerdos de la OMC y del Tratado de Lisboa”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. Vol (7). Pp. 81-135.

- García, R. (2018). “Los puertos como entrada del tráfico ilícito - The ports as point of entry of the illicit traffic”. *Cádiz: del floreciente s. XVIII al Port of the future del s. XXI*. Madrid: Dykinson. Pp. 545-560.
- Polner, M. (2011). Coordinated border management: From theory to practice. *World Customs Journal*. Núm. 5. Pp. 49-64.
- Scandizzo, S. (2005). “Risk Mapping and Key Risk Indicators in Operational Risk Management”. *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA*. Vol. 34 (2). Pp. 231-256.

Informes, recomendaciones y otros documentos

- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). *Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio: Administración del Riesgo Aduanero y Selectividad*.
<https://tfig.unece.org/SP/details.html>
- Consejo de Cooperación Aduanera (1999). Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros. Bruselas.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2003). *Instrucción relativa a la regulación de la Unidades de Análisis de Riesgo y las actuaciones en los recintos aduaneros en materia de contrabando*.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2011). *Orden por la que se regula el procedimiento de entrada y presentación de mercancías introducidas en el territorio aduanero comunitario y la declaración sumaria de depósito temporal, así como la declaración sumaria de salida y la notificación de reexportación en el marco de los procedimientos de salida de las mercancías de dicho territorio*, EHA/1217/2011.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2019). *Análisis Estadísticos y de Tendencias (AET)*. Pp. 7-8.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2019). *Boletín. Contrabando de otros géneros*.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2020). *Análisis Estadísticos y de Tendencias (AET)*. Pp. 3-14.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2020). *Boletín. Contrabando de otros géneros*.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2021). *Análisis Estadísticos y de Tendencias (AET)*. Pp. 3-4.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2021). *Boletín. Contrabando de otros géneros*.

- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2021). *Manual sobre análisis de riesgos*. Pp. 5-20.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2022). *Análisis Estadísticos y de Tendencias (AET)*. Pp. 1-4.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2022). *Boletín. Contrabando de otros géneros*.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Aduanas e II.EE. (2022). *Manual de despacho de importación de mercancías*. Pp. 28-39.
- Ministerio del Interior. Secretaria de Estado. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (2019). *Informe estadístico de contenedores contaminados en el ámbito del tráfico de drogas*.
- Ministerio del Interior. Secretaria de Estado. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (2020). *Informe estadístico de contenedores contaminados en el ámbito del tráfico de drogas*.
- Ministerio del Interior. Secretaria de Estado. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (2021). *Informe estadístico de contenedores contaminados en el ámbito del tráfico de drogas*.
- Ministerio del Interior. Secretaria de Estado. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (2022). *Informe estadístico de contenedores contaminados en el ámbito del tráfico de drogas*.
- Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional (DSN) (2021). *Informe Anual de Seguridad Nacional*. Pp.60-61.
<https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2021>.
- Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional (DSN) (2022). *Informe Anual de Seguridad Nacional*. Pp. 155.
- Informe Anual de Seguridad Nacional 2022 | DSN.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2005). *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*.
- Organización Mundial de Aduanas. (OMA) (2009). *Directrices relativas a la adquisición y puesta en funcionamiento de equipo de exploración/captación de imágenes*.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2015). *Guía de mapeo de riesgos de la corrupción en el contexto de Aduanas*. P.p. 11-17.
- Unión Europea (UE) (2005). Reglamento (CE) N° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de abril de 2005 que modifica el Reglamento (CEE) N° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario.

- Unión Europea (UE) (2009). Comisión Europea. Directorate General Taxation and Customs Union. *Orientaciones Operador Económico Autorizado*, TAXUD/B2/047/2011-Rev.6.
- Unión Europea (UE) (2009). Comisión Europea. Directorate General Taxation and Customs Union. *Customs Controls and Risk Management*. TAXUD/C6/34/2009.
- Unión Europea (UE) (2011). Comisión Europea. Directorate General Taxation and Customs Union. *Authorised Economic Operators. Guidelines*. TAXUD/B2/047/2011 – Rev. 6.
https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-03/aeo_guidelines_en.pdf
- Unión Europea (UE) (2013). Reglamento (UE) N° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el Código Aduanero de la Unión.
- Unión Europea (UE) (2015). Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (RECAU).
- Unión Europea (UE) (2015). Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión (RDCAU).
- Unión Europea (UE) (2018). Comisión Europea. Segundo informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros. COM (2018)549 final. Pp. 3-4.
- Unión Europea (UE) (2019). Reglamento (UE) 2019/474 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE) 952/2013 por el que se establece el Código Aduanero de la Unión.
- Unión Europea (UE) (2021). Comisión Europea. Tercer informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros. COM (2021) 9 final. 3.
- Unión Europea (UE) (2022). Comisión Europea. *Seaport Cooperation Programme*. <https://illicitflows.eu/es/seacop-infosheet/>
- Unión Europea (UE) (2023). Comisión Europea. *Global Illicit Flows Programme of the European Union (SECOP)*. <http://SEACOP> – Programa de los flujos ilícitos globales (illicitflows.eu).

Unión Europea (UE) (2023). Comisión Europea. *ICS2 Pre-arrival referral guidance*. DG TAXUD Unit A3.

<https://circabc.europa.eu/ui/group/ea5f882b91534fc1939454ac8fe9149a/library/72801e86-dc9a-45f2-821c-e3363d1997bf/details>.

Anexo I

Indicadores de riesgo de carga contenerizada

GENERAL	
INDICADORES DE RIESGO	SUB-INDICADORES DE RIESGO
Información general	Coincidencia con información confidencial País de emisión del documento, diferente país del remitente Documento de carga no firmado, o firma confusa Con instrucciones: Mantener en destino, pendiente de posteriores instrucciones. Contactar inmediatamente. Urgente. Retener para entregar
Conocimiento de Embarque (B/L)	Fecha de emisión incoherente con la fecha del viaje Lugar de emisión incoherente con el domicilio del remitente Endoso del B/L
Nombre destinatario/ remitente/ persona a efectos de notificación	Conocido desfavorable, ficticio, inexistente o no localizable, primer envío
Dirección destinatario/ remitente/ persona a efectos de notificación	Envío a la orden, sin dirección, incorrecta, sin actividad comercial, apartado portal, domiciliación de empresas, inapropiada en relación con el destinatario, sospechosos por ser de otros envíos fraudulentos Remitente no domiciliado en país de exportación Teléfono de contacto prepago

MERCANCÍA	
INDICADORES DE RIESGO	SUB-INDICADORES DE RIESGO
Tipología/descripción	<p>No coherente con: el país de origen, actividad del remitente, actividad del destinatario, estación/cosecha, tipo de contenedor</p> <p>Descripción excesivamente precisa</p> <p>Valor no acorde con la mercancía declarada</p> <p>Valor declarado no acorde en relación con el coste de los fletes</p> <p>Mercancía con poca demanda, envío ilógico, susceptible de ocultar otras</p> <p>Pérdida de petición de regímenes preferenciales u otras ventajas financieras</p> <p>Sin certificado de origen</p> <p>Mercancía desaparecida</p> <p>Mercancía difícil de examinar</p>
Peso/metros cúbicos	<p>Redondo</p> <p>No acorde con la mercancía</p>
Transporte y ruta	<p>Empresa de transporte poco dispuesta o incapaz de dar detalles de la carga, del remitente o del destinatario</p> <p>Contenedor cargado/descargado por el importador o el exportador</p> <p>Ruta inusual</p>
País/puerto de carga/descarga	<p>No coherente con la dirección del remitente, destinatario</p> <p>País/puerto de riesgo</p>
País/puerto de transbordo	<p>País o puerto de riesgo (gancho perdido)</p> <p>Posible cambio de B/L</p>
Pagos	<p>Fletes prepagados, excesivos para el tipo, cantidad o valor de la mercancía</p> <p>Valor de la mercancía sin relación con el tipo o cantidad y el método de transporte</p> <p>Mercancía con bajo valor que no exista razones aparentes para su transporte</p>

CONTENDORES	
INDICADORES DE RIESGO	SUB-INDICADORES DE RIESGO
Información general	Propiedad Número falso o incompleto Dificultad de rastreo de la ruta seguida por el contenedor ("tracking")
Marcas y números	No constan Destino final no acorde con el destinatario
Precintos	Cerrados con candado Números no secuenciales Precintos rotos No coincidentes con los que figuran el B/L
Documento de despacho	Incoherencias con lo manifestado en el B/L Petición de despacho aduanero urgente sin razón aparente Agente no ubicado en la ciudad de despacho
Factura	No profesional Número de factura incoherente con la fecha de emisión Numeración redonda
Empresa importadora	De reciente creación Nuevo administrador Reciente cambio de propietario Dirección sospechosa
Instrucciones de entrega	Lentitud de despacho Importador ansioso de obtener la mercancía Mercancía devuelta por no ser entregada al destinatario con paradas nocturnas Duración de entrega no conforme a lo habitual Dirección de entrega diferente al B/L Sospechas sobre el transportista Transporte pagado en efectivo Unidades de auto almacenamiento

3. ASPECTOS JURÍDICOS

Capítulo 7

Mar territorial y corrupción desde la óptica de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 y otros acuerdos internacionales

CHRISTIAN G. SOMMER*

1. INTRODUCCIÓN

En el espacio marino bajo jurisdicción exclusiva de un Estado ribereño, también denominado “mar territorial” según definición de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982¹ (Convención de 1982), o de otros tratados internacionales y normas nacionales, se desarrollan un gran número de actividades por el Estado ribereño y por buques extranjeros que pueden constituir conductas asociadas a la corrupción y al crimen organizado transnacional (COT). Entre ellas, cabe destacar la pesca ilegal o no declarada, el narcotráfico, el vertido no controlado de residuos al

* Abogado y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor titular e investigador en Derecho Internacional Público (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor titular e investigador en Derecho Internacional (Universidad Católica de Córdoba) y Profesor Titular Disciplinar de Derecho Internacional Público (Universidad Siglo 21). Miembro de los Institutos de Derecho Internacional Público de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Buenos Aires. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Miembro de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, Asociado del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional y Miembro de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Derecho del Mar.

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, 1833: 397.

mar y los delitos como el tráfico y la trata de personas. A raíz de todas estas actividades, que son motivo de preocupación para las autoridades nacionales, el flagelo de la corrupción (en particular, cuando está vinculada al COT) conforma en la actualidad una tipología de delito nacional y transnacional que afecta a esta zona marina en diversas facetas.

Entre éstas, es de preocupación cada vez mayor en los Estados ribereños (particularmente en aquellos con sistemas de control poco efectivos o deficientes) que las prácticas de corrupción entre funcionarios y empresas pesqueras vienen generando graves daños a la economía, y sobre todo al medioambiente, por los métodos no declarados de pesca o por informar la pesca de especies diferentes a las recogidas mediante fraude en los costos de permisos de pesca.

Junto con los daños ambientales por la depredación pesquera y no controlada, el problema de la contaminación por vertidos urbanos e industriales ante políticas laxas y prácticas corruptas en el control de la calidad de sus vertidos es una preocupación cada vez mayor para las poblaciones asentadas en las costas de muchos Estados.

El negocio de los tráfico ilícitos, que en gran parte se desarrollan por vía marítima, mueve en su conjunto al menos 300 billones de dólares al año, incluyendo los tráfico ilícitos de drogas, armas, personas, órganos, bienes culturales, animales salvajes, pesca ilegal, madera, minerales y petróleo, lo que equivale a la vigesimoprimer economía del mundo (Geneva Center, 2010).

Así, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, encuentra en los funcionarios corruptos el eslabón necesario para permitir la navegación de buques nacionales o extranjeros que transportan estupeficientes o armas en sus bodegas o entre la armadura del buque. La falta de controles adecuados o de medios efectivos para supervisar las actividades navieras en el mar territorial y el traspaso de narcóticos o armas entre buques dificulta la lucha contra estos delitos y las organizaciones del COT que los llevan a cabo.

A esto hay que sumar los flagelos del tráfico y la trata de personas como prácticas que atentan contra el ser humano. La complicidad de una parte de las fuerzas de seguridad o de las fuerzas armadas encar-

gadas de controlar los espacios marinos de un Estado, contribuye al traslado entre países de estas víctimas.

En este contexto, la Convención de 1982 procura dar un marco regulatorio que los Estados ribereños puedan utilizar para combatir estas prácticas ilegales asociadas a la corrupción promovida desde el COT. Por esta razón, el presente capítulo se dirige a analizar una serie de actos de criminalidad internacional organizada y sus vinculaciones con la corrupción estatal en los espacios del mar territorial de los Estados ribereños. Para ello se sigue la siguiente estructura: un análisis del fenómeno de la corrupción desde una mirada de sus tipificaciones y alcances en los principales acuerdos y tratados internacionales y regionales vigentes. A su vez, se indica el marco legal en el marco de la Convención de 1982 sobre las obligaciones y potestades del Estado ribereño en la aplicación de las normas nacionales e internacionales para el combate de acciones delictivas que suelen estar asociadas a actos de corrupción, en los controles de buques y otras acciones bajo abanderamiento nacional y los buques extranjeros que navegan en el mar territorial del Estado bajo el régimen de paso inocente. Dentro de las diversas circunstancias asociadas a las acciones que impactan en el mar territorial de los Estados, se analizan los fenómenos de la pesca ilegal y prácticas corruptas que inciden en la economía de los Estados, como así también los efectos de la contaminación y el daño en este espacio marino, la práctica del tráfico de estupefacientes o armas y el flagelo del tráfico ilícito de personas y las prácticas de la delincuencia internacional asociada a la trata de personas.

2. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO GLOBAL Y LOCAL

La corrupción puede definirse como el abuso de poder para obtener beneficios privados o como “[...] la práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones [de aquellas] en provecho de sus gestores”². Estas acciones involucran diversas conductas delictuales y están necesariamente vinculadas entre privados y agentes

² Diccionario de la RAE. (3º acepción). <https://dle.rae.es/corrupcion>.

públicos (Posadas, 2000: 345-414; Rose-Ackerman & Palifka, 2016). La corrupción incluye actos como el soborno, la malversación, el tráfico de influencias y el abuso de funciones, entre otros. Diversas definiciones legales de corrupción y sus tipologías se encuentran en las convenciones internacionales y en las legislaciones nacionales (Transparency International, 2022).

El fenómeno de la corrupción conlleva también un análisis desde la perspectiva de su incidencia en el marco de los espacios marinos de los Estados. El desarrollo de diversas actividades que se vinculan con el mar territorial de los Estados ribereños implica una necesaria regulación y aplicación de controles por parte de los Estados, ya sea en el marco de las obligaciones de impedimento y control de actos ilícitos recogidas en la Convención de 1982, ya sea con base en otros instrumentos internacionales. En este contexto, los Estados a nivel regional o global, han comprendido la necesidad de establecer reglas para la represión del fenómeno de la corrupción y de promover mecanismos que propenden a la cooperación entre ellos.

Un primer instrumento internacional con el que cuentan los Estados se aprobó en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), que estableció la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996³ (CICC). Este instrumento de derecho internacional regional constituyó un relevante mecanismo de combate a este delito, tanto por sus disposiciones en materia penal, como por el mecanismo de seguimiento en su implementación por los Estados Parte, que se aprobó posteriormente en la Reunión del Consejo Permanente de la OEA en 2001⁴.

La CICC tipifica varios actos como hechos de corrupción, aunque en las legislaciones nacionales estos actos pueden estar denominados con diferentes nombres, adoptan diversas tipificaciones y su castigo o

³ Aprobada en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996 en el seno de la Asamblea General de la OEA. AG/RES. 1398 (XXVI-O/96).

⁴ Organización de Estados Americanos. Recomendación del Consejo Permanente a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.G CP/RES. 783 (1260/01). 18 de enero de 2001.

sanción se da igualmente en varias modalidades. En su sección VI.1, la CICC define un acto de corrupción como:

El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

Así mismo, la CICC, si bien no tipifica su comportamiento, da cierta relevancia también a los sujetos que ofrecen o participan desde el sector privado con estas conductas. Además, el art. III de la CICC establece que los países suscriptores considerarán crear, mantener y fortalecer medidas preventivas dentro de sus propios sistemas institucionales.

La CICC no es un instrumento de carácter coercitivo. No tiene por objetivo sancionar o castigar a los países que no adopten medidas efectivas para castigar a las personas involucradas en prácticas de corrupción. El compromiso de los países que han suscrito la CICC es aplicar las medidas del tratado (USAID, 2003: 8). Por ello, para dar continuidad y seguimiento en la aplicabilidad del tratado, la OEA aprobó en 1997 el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, con el objetivo de impulsar la adopción de la CICC y de realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales, incluyendo el desarrollo de leyes modelo⁵.

Este mismo año se aprobó la Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Convención OCDE)⁶. Este instrumento conllevó el acuerdo de los Estados Parte de la Organización con el

⁵ Organización de Estados Americanos. Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, AG/RES. 1477 (XXVII-O/97). 5 de junio de 1997. <http://www.oas.org/juridico/spanish/agres97/Res1477.htm>

⁶ OECD, (1997), *Commentaries on the Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. (21 November), http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

fin de establecer normas comunes en sus legislaciones que permitan sancionar las conductas que los sujetos privados (personas morales en términos de la Convención) de los Estados Parte puedan realizar en terceros Estados. Como sostiene su art. 1.1.:

Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero⁷, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

El contenido de estas definiciones incluye claramente los contratos públicos, pero también contiene un alcance más amplio. La referencia a “otra ventaja indebida” podría incluir situaciones en las que se pagan sobornos a funcionarios públicos extranjeros para evitar el pago de los cánones de pesca o el control del vertido de sustancias tóxicas en el mar territorial de dicho Estado.

La Convención OCDE aborda un tema que en la jurisprudencia de algunos países se denomina corrupción o cohecho activo; eso significa que el delito es cometido por la persona que promete o da el soborno; a diferencia del cohecho pasivo, en que el delito es cometido por el servidor que recibe el soborno. La Convención no utiliza, por tanto, el término cohecho activo simplemente para evitar que sea mal interpretado por el lector inexperto en temas técnicos al entender que quien comete el cohecho toma la iniciativa y que quien lo recibe es una víctima pasiva. De hecho, según los comentarios a la Convención, en varias situaciones, quien recibe el cohecho induce o

⁷ La Convención alude a una clara definición de funcionario extranjero en su art. 1.4.a, al definirlo como: [...] cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea nombrado o elegido; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, por ejemplo en una dependencia pública o en una empresa pública; y cualquier funcionario o representante de un organismo público internacional.

presiona a quien lo comete y, en ese sentido, es el más activo (OECD, 2010).

Junto con las medidas de cooperación entre los Estados Parte de la Convención, el instrumento también amplía su ámbito de incidencia al fijar criterios de extradición de los funcionarios involucrados al territorio donde se llevan adelante los procesos penales, dejando a salvo la prioridad para investigar y juzgar al Estado del cual es nacional el funcionario público extranjero (art. 10). Además, al igual que otros instrumentos, la Convención establece un mecanismo de monitoreo en razón de lo estipulado en el art. 12, mediante el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales⁸.

En 1999, se aprobaron en el seno del Consejo de Europa las Convenciones Civil y Penal contra la Corrupción⁹. Estas Convenciones y particularmente la vinculada a los aspectos penales contra la corrupción, constituyó el primer tratado vinculante en el ámbito europeo y fijó una serie de conductas tipificantes como el cohecho activo de funcionarios nacionales o extranjeros (arts. 2 y 5) y otros sujetos intervinientes (arts. 4 al 11); el cohecho pasivo consistente en solicitar o recibir por parte de las personas mencionadas una ventaja indebida, para sí o para otro o, aceptar una oferta o una promesa de tal ventaja a cambio de una actuación o una omisión en el ejercicio de sus funciones (arts. 3-6 y 8-11).

Dentro de las regulaciones de los actos comprendidos en la Convención, es dable señalar que junto a las responsabilidades penales de las personas físicas intervinientes, la norma regional también alude a las responsabilidades de las personas jurídicas involucradas en los hechos de corrupción (art. 18). Su art. 17 por su parte, fija en manos de las jurisdicciones nacionales la persecución de los delitos ya sea cometidos en su territorio o el perpetrador del delito es nacional de un Estado parte del tratado y en los supuestos de agentes de organi-

⁸ Las atribuciones actuales del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho que tienen relación con el monitoreo y el seguimiento se exponen en la Sección VIII de la Recomendación del Consejo de la OCDE de 1997.

⁹ Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption*. Strasbourg, 27.I.1999. European Treaty Series - No. 173.

zaciones internacionales, dejó en criterio de cada Estado las posibles reservas para juzgar estos casos o ejercer la cooperación interestatal mediante el principio *aut dedere, aut iudicare*. A su vez, En materia de cooperación internacional contra la corrupción, el Convenio opera de forma subsidiaria a los tratados o acuerdos internacionales celebrados por los Estados Parte (art. 25), es decir, las disposiciones del Convenio son aplicables cuando no existen tratados entre las Partes o cuando el régimen de éstos sea menos favorable que el previsto en el Convenio (Deop Madinabeita, 2001: 7; Benito Sánchez, 2021: 610).

Estos esfuerzos regionales para poder regular las prácticas contra la corrupción tuvieron en los años siguientes la conformación del primer instrumento internacional de carácter global, fruto del trabajo en el seno de la Organización de Naciones Unidas¹⁰. Así, en 2003, se aprobó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción¹¹ (CNUCC) que posibilita a los Estados contar con una herramienta de regulación y de cooperación internacional contra este fenómeno a nivel global.

La CNUCC no recoge una definición de corrupción, sino más bien fija en su art. 1, los fines esenciales que los Estados asumen para implementar el tratado consistente en promover medidas para prevenir y combatir la corrupción, promover la cooperación internacional y generar mecanismos de rendición de cuentas.

El plexo normativo, en su art. 2, recoge definiciones sobre qué debería entenderse como funcionario público (nacional y extranjero), bienes, productos de un delito, delito determinante, entre otras

¹⁰ La Convención de ONU se comenzó a gestar durante una Asamblea de la ONU realizada en diciembre de 2000 (Res.55/61). En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción. Para ello se aprobó la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. Dicha comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU.

¹¹ *United Nations Convention Against Corruption*, G.A. Res. 58/4, Annex, arts. 15-19 (31 Oct 2003), https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

cosas, para luego en su capítulo III definir en mayor detalle los tipos penales referidos a actos de corrupción que son comunes, tales como el soborno a funcionarios públicos nacionales y extranjeros (art. 15 y 16¹²), el tráfico de influencias (art. 18), el enriquecimiento ilícito (art. 20) y el blanqueo del producto del delito (art. 23). La CNUCC también establece una amplia gama de obligaciones hacia los Estados a fin de que legislen la responsabilidad de las personas jurídicas (privadas) que se involucren en los actos de corrupción pública (art. 26), entre otros.

En el marco de los mecanismos de cooperación interestatal y con organismos especializados, la Convención supone un destacado avance en fijar metas y compromisos entre los Estados en el combate al delito de corrupción por las características de los posibles sujetos involucrados.

Como ha sido oportunamente señalado, junto a los supuestos de corrupción pública (Begovic, 2005; Carrillo & Myers Gallardo, 2015)¹³, el concepto jurídico de corrupción recogido en la CNUCC incluye también “aquellas conductas éticamente cuestionables, o acciones abusivas, en el ámbito de las relaciones privadas, que buscan el beneficio individual o de un grupo específico en detrimento de otros actores” (Olasolo et al, 2021: 833). Además, este instrumento internacional contribuye a que los Estados se obliguen a establecer normas que limiten las oportunidades de abusos por parte de funcionarios gubernamentales, políticos o miembros del poder judicial.

Sin embargo, a pesar de sus compromisos sobre el papel, según el índice de percepción de la corrupción de la organización Trans-

¹² El art. 16 contiene en gran medida los mismos elementos que se encuentran en la Convención de la OCDE en lo que respecta al pago, a quién se realiza el pago y a la finalidad de este.

¹³ Para los expertos, la corrupción pública puede significar el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad del funcionario público con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas. Vid. (Bergovic, 2005; Carrillo & Myers Gallardo, 2015).

parencia Internacional (2021)¹⁴, el nivel de corrupción se mantiene en todo el mundo. Así, 131 países no han registrado ningún avance significativo en la última década, y 27 países han obtenido en 2021 el puntaje más bajo de su trayectoria. Es decir, en la última década el control de la corrupción se ha estancado o deteriorado en un 86 % de los países del mundo.

Cuando los mecanismos de rendición de cuentas son débiles o inexistentes en algunos Estados, es altamente posible que se produzcan graves daños a su desarrollo económico y ello a la vez, atenta también contra el respeto de los derechos humanos. La corrupción a este nivel constituye una grave amenaza global que puede iniciar una cadena de violaciones de derechos humanos que obstruyen todos los pasos del proceso de aplicación de la ley y la justicia. Se pueden establecer así, vínculos claros entre la corrupción y los derechos económicos sociales y culturales, así como la interdependencia entre sus violaciones. Como ha sido señalado, “[...] los Estados contravienen sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando no adoptan medidas apropiadas o ejercen la debida diligencia para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causados por tales actos de personas o entidades privadas” (CDH, 2004).

Los Estados que forman parte de la CNUCC tienen la obligación de promover la participación de la sociedad civil, exigiendo que los países busquen, publiquen y difundan información sobre la corrupción. Así mismo, la CNUCC exige que se establezcan canales para denunciar las infracciones, y para ofrecer protección a los denunciantes y a los testigos.

La lucha contra la corrupción requiere un fuerte esfuerzo colectivo de diferentes sectores de la sociedad que actúen de forma coordinada, para que se comprometan con los problemas de corrupción y colaboren más estrechamente con las organizaciones anticorrupción nacionales e internacionales (ICHR, 2009: 9). Pero un eficaz proceso de combate contra la corrupción conlleva fortalecer el abordaje preventivo y a la vez represivo de las prácticas corruptas en el sector

¹⁴ Vid.: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

privado. Por ello los programas de *compliance* y de responsabilidad social de las empresas (RSE), aportan medios que contribuyen a establecer normas internas de transparencia y anticorrupción, al tiempo que se fortalecen las responsabilidades penales y civiles de las empresas en diversos contextos, entre ellos las desarrolladas en espacios marítimos (Akyuz, Karahalios & Celik, 2005: 1-18; Fasoulis & Kurt, 2009: 1-11).

3. LOS ALCANCES DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO RIBEREÑO EN EL MAR TERRITORIAL FRENTE A DELITOS CONEXOS CON ACTOS DE CORRUPCIÓN

Uno de los espacios marinos que la Convención de 1982 regula en cuanto a derechos y obligaciones de los Estados ribereños, es el denominado mar territorial. La regulación de este espacio marino, con una extensión máxima de 12 millas marinas desde las líneas de base del Estado, reconoce el derecho soberano del Estado a regular sus potestades con base en normas y reglamentos nacionales. Pero, como lo refiere el art. 2.3 de la Convención de 1982, dicho ejercicio de soberanía debe ejercitarse a su vez con arreglo a la propia Convención y a otras normas de derecho internacional vinculantes para el Estado.

Frente a los delitos que se generen en este espacio territorial marino, que se encuentren asociados a actos de corrupción e involucren a personas, funcionarios públicos o buques de abanderamiento del Estado ribereño, este último cuenta con la aplicación de su sistema de normas administrativas, civiles, penales e internacionales en la materia con grado de exclusividad jurisdiccional.

Sin embargo, la Convención de 1982, regula el régimen del derecho de paso inocente (art. 17 et seq.) por el mar territorial del Estado ribereño de buques de abanderamiento de otro Estado, lo que materializa ciertas limitaciones al momento de aplicar su jurisdicción civil y penal.

Así, el art. 18 de la Convención de 1982 establece una definición de “paso inocente” de todo buque (de abanderamiento extranjero) que atraviese el mar territorial del Estado ribereño en forma rápida e ininterrumpida o se dirija o salga de sus aguas interiores (18.1.b), salvo las causales que lo limiten en ese sentido según las previsiones del inciso 18.2. Esta potestad prevista conlleva la práctica por la cual, salvo sospecha o prueba por el Estado ribereño que desde el buque extranjero se haya cometido en su territorio alguna infracción o delito previsto en su legislación, no debería turbarse su libre navegación por ese espacio de soberanía exclusiva del Estado ribereño (Wolfrum, 2015: 89-103). Aspecto que incluso antes de las previsiones de la Convención de 1982, se consideraba reconocido internacionalmente (ICJ, 1949; Butler, 1987: 331-346; Díez de Velasco, 2013; Hebbbar, 2020: 227-256; Koh, 1987: 163-199; Martínez Vargas & Vega Barbosa, 2016: 227; Wolf, 2012)¹⁵.

Ahora bien, fruto de las amplias potestades soberanas sobre este espacio marino, la Convención de 1982 fija en sus arts. 19 y 21 (Barnes, 2017: 15-17), un conjunto de regulaciones por las cuales ese “derecho de paso inocente” puede estar limitado si dicho accionar pudiera ser considerado por las autoridades del Estado ribereño como perjudicial para la paz, o la seguridad del Estado (art. 19.1). Esto es particularmente aplicable en la cuestión que nos ocupa, si fruto de actividades delictivas vinculadas a actos de corrupción de funcionarios públicos del Estado ribereño o de un tercer Estado, se embarcan o desembarcan productos, monedas o personas en contravención de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarias del Estado (arts. 19.2.g y 21.1.h), o se generan desde el buque de abanderamiento extranjero actos de contaminación grave sobre el mar territorial que afecten a sus recursos vivos y no vivos (arts. 19.2.h y 21.1.d y f), actividades de pesca no autorizadas (arts. 19.2.j y 21.1.e) o cualquier “otra” actividad no relacionada con el derecho de paso inocente (art. 19.2.1). Estas actividades de control y fiscaliza-

¹⁵ En la decisión del caso Corfú, la Corte Internacional de Justicia reconoció este derecho de paso inocente (aunque aplicado a estrechos internacionales, lo que actualmente se denomina derecho de paso en tránsito —art. 38 de la Convención de 1982—). Cf. *Corfú Channel Case* (U.K. v. Albania), 1949.

ción sobre el uso y navegación de un buque extranjero también son ampliadas en la denominada potestad del Estado ribereño sobre su zona contigua (art. 33.1).

En lo que respecta a la incidencia de posibles acciones delictuales o infracciones legales que se generen en este espacio marino, la Convención de 1982 regula las competencias en materia de jurisdicción penal que puede ejercer el Estado ribereño sobre los actos realizados en su territorio, así como aquellas acciones jurisdiccionales que son propias del Estado del pabellón dentro del buque. Pero como lo indica la norma internacional aludida, el propio art. 27, establece excepciones dentro de las cuales el Estado ribereño podría aplicar sus mecanismos jurisdiccionales sobre el buque cuando el delito tenga consecuencias para el mismo (27.1.a), pueda perturbar la paz o el orden en el mar territorial (27.1.b), sea autorizado por el capitán o funcionarios diplomáticos consulares del Estado del pabellón (27.1.c), o se dirija expresamente a reprimir el tráfico de estupefacientes (27.1.d). Además, el art. 27.2 de la Convención de 1982 prevé que los Estados ribereños pueden aplicar “otras medidas” autorizadas por sus leyes que involucren a la tripulación o al buque extranjero que procede de sus aguas interiores.

A la vez, la Convención configura en su art. 27.3, un concepto amplio bajo la definición de “tener debidamente en cuenta los intereses de la navegación” para ponderar en qué casos sería razonable la detención de todo buque y los medios a emplear, si sospecha que se hayan cometido delitos o infracciones como los aludidos previamente. Este último aspecto conlleva recordar que entre las acciones que los Estados ribereños pueden aplicar para la prevención y combate de delitos asociados a la corrupción, se encuentran los denominados “derecho[s] de visita, persecución y abordaje de buques”¹⁶, conforme a los cuales se permite a los agentes que supervisan la aplicación de las leyes marítimas del Estado ribereño, el detener, abordar o re-

¹⁶ En diversas oportunidades el Tribunal Internacional del Mar estableció los criterios de tal comportamiento del Estado ribereño. Cf. M/V “SAIGA” (No. 2) (*Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea*), ITLOS, *Judgment of 1 July 1999*, ITLOS Reports 1999, p. 10 at para. 146; *The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v Russia) (Award on the Merits)*, PCA, p. 58 parr 244.

gistrar un buque sospechoso de ser parte de un delito que se haya cometido en territorio marítimo del Estado ribereño; aspecto que la Convención regula fruto de la práctica internacional existente ya al momento de su redacción (Wise, 1922:391-399). En caso que un buque en mar territorial este cometiendo alguna violación de las normas nacionales e internacionales vigentes, las autoridades respectivas podrán retener y trasladar el buque a un puerto con miras a proceder a una investigación y a las diligencias judiciales de conformidad con dicha legislación estatal (UNODC, 2020; Bardin, 2002: 52; Poulantzas, 2002: 129-266; Reuland, 1993: 561-564); y a la vez, en caso de buques extranjeros corresponderá a la vez anotar a las autoridades consulares del pabellón del buque para su conocimiento, a fin de cumplimentar sus obligaciones internacionales en los que se encuentren involucrados bienes o personas de su nacionalidad¹⁷.

4. LA PESCA ILEGAL O NO DECLARADA COMO PRÁCTICA DE CORRUPCIÓN EN EL MAR TERRITORIAL

Uno de los fenómenos asociados a la corrupción y al COT en el ámbito de los espacios marinos, y particularmente en las zonas bajo jurisdicción o con derechos exclusivos de los Estados ribereños, es el vinculado a las acciones de empresas y grupos delictivos nacionales o transnacionales que generan un grave daño al ecosistema y a la economía de los Estados ribereños con las prácticas de pesca ilegal o no declarada.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2001), se puede entender como “pesca ilegal” las actividades pesqueras:

[...] realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos; realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización

¹⁷ Art. 5 inc. I de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. *United Nations Treaty Series*, Vol. 596. p. 261.

regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; o en violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente.

Mientras que la “pesca no declarada” comprende las actividades pesqueras:

[...] que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales; o llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización.

Si bien se han realizado investigaciones y actuaciones sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PINDNR), se sabe mucho menos sobre la corrupción en la pesca, que incluye diversos tipos de prácticas corruptas en varias etapas de la producción pesquera o a lo largo de la cadena de valor, como se refleja en un informe especial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019). Además, diferentes análisis de campo sobre la corrupción en la pesca han mostrado los escasos estudios sobre dichas prácticas corruptas (Nunan, Cepic, Yongo, Salehe, Mbilingi, Odongkara & Owill, 2018: 58-79; Sumaila, Jacquet & Witter, 2017:93-105; Yan & Graycar, 2020: 176-190), que incluyen adulteraciones de licencias de pesca, sobornos en la negociación de acuerdos de acceso, extorsión, corrupción política, blanqueo de capitales, manipulación de impuestos y trata de seres humanos, entre otros (Telesetsky, 2014: 939-998). Así mismo, las actividades corruptas no se limitan a ciertos espacios geográficos o de países menos desarrollados, sino que traspasan las fronteras locales o nacionales y poseen ramificaciones internacionales. En 2010, la agencia internacional Interpol, creó el Programa de Seguridad Medioambiental¹⁸, dedicado a combatir una amplia varie-

¹⁸ Vid.: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-medio-ambiente/Nuestra-respuesta-a-los-delitos-contr-el-medio-ambiente>.

dad de delitos graves relacionados con la flora y la fauna, entre los que se encuentran una parte de los delitos cometidos en el sector pesquero¹⁹.

El pescado es uno de los productos básicos más comercializados a nivel mundial y es de especial importancia para los países en desarrollo. El sector pesquero es amplio y polifacético y existen grandes diferencias entre las grandes operaciones industriales y las pequeñas pesquerías comunitarias. Las necesidades particulares de esta últimas pueden ser fácilmente ignoradas. Para rectificar esto, la FAO ha aprobado en 2012, unas directrices internacionales que complementan el Código de Conducta para ayudar a los Estados a desarrollar políticas que garanticen la pesca sostenible a pequeña escala (FAO, 2015).

A su vez, en un contexto de corrupción caracterizado por violaciones a las normas fiscales y delitos asociados, se aprecia a través de diversos informes que los sobornos relacionados con la pesca y el transporte marítimo están estrechamente vinculados con funcionarios públicos de aduanas, agentes de control de pesca y agentes de fuerzas de seguridad, entre otros (Anderson, 2012). Se ha constatado además que, en aquellos Estados con niveles de mayor subdesarrollo económico y pobreza, los índices de prácticas corruptas son mayores. En puertos de África, (Durban (Sudáfrica) o Maputo (Mozambique)) la probabilidad de que se exija un soborno para poder realizar actividades de pesca y manufactura es, respectivamente, del 36% y el 54% (Anderson, Sequeira & Djankov, 2014: 277-294). A la vez, son notorios algunos procesos judiciales vinculados a la corrupción en el sector pesquero en el sur de África, como el escándalo Fishrot en Namibia²⁰ y el escándalo de la deuda oculta de Mozambique. Y debido a los actores internacionales implicados, ambos han tenido consecuencias que se extienden mucho más allá de las fronteras de sus países. Los juicios revelan la intrincada red de corrupción, blanqueo de dinero, flujos financieros ilícitos y cuentas en paraísos fiscales, junto con la complicidad de empresas y funcionarios gubernamenta-

¹⁹ Vid.: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-medio-ambiente/Delitos-pesqueros>.

²⁰ Vid.: <https://issafrica.org/iss-today/mozambiques-top-politicians-look-set-to-escape-justice>

les de todo el mundo. Y lo que es más importante, muestran que el sector marítimo necesita desesperadamente mejores estructuras de gobernanza y sistemas de responsabilidad y transparencia (Romero Lares, 2018: 138).

La sub-declaración de las capturas y la falta de transparencia en los medios de control por parte de las autoridades portuarias y de gestión de los recursos vivos en las zonas marinas de los Estados ribereños, contribuyen en gran medida al agotamiento progresivo de los recursos pesqueros y atentan a nivel regional contra especies como la merluza *hubbsi*, la anchoíta o el calamar²¹. Estas prácticas en las que intervienen empresas locales, o en algunos casos empresas creadas con fines criminales para exportar mayores volúmenes de peces sin el pago de los correspondientes impuestos estatales, se materializan por no declarar las especies y peso real de las capturas realizadas en el mar territorial u en otras zonas marinas²². Además, se observa también la práctica (en varios casos denunciados) de apagar en períodos intermitentes sus balizas de control satelital (AIS) para que las autoridades no puedan controlar debidamente la ubicación de los buques pesqueros²³.

Esta preocupación de los organismos nacionales, y sobre todo de los internacionales, en el combate al crimen transnacional vinculado a las zonas marinas, se plasma en diversos informes de la UNODC, que muestran la incidencia y la vulnerabilidad del sector pesquero en el COT (De Coning, 2011). Dichos informes muestran no sólo los comportamientos de las organizaciones criminales en la gestión de ciertos sectores de pesca, sino un llamado de atención sobre la responsabilidad de los Estados del pabellón por haber aprobado controles laxos sobre las actividades de los buques bajo su supervisión.

²¹ Vid.: https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/pesca-calamar-punto-mira-proteccion-oceanica_17951.

²² Vid.: <https://pescare.com.ar/aumenta-la-rigurosidad-por-sub-declaracion-de-capturas/>.

²³ Vid.: <https://www.globalports.com.ar/pesca-ilegal-barcos-fantasma-navegaron-600-mil-horas-con-el-sistema-satelital-apagado-frente-al-mar-argentino/>.

Frente a estas conductas delictuales, los Estados ribereños o de pabellón del buque cuentan con obligaciones internacionales de control que pueden aplicar para, en forma concordante con las obligaciones internacionales de transparencia y adecuada gobernanza marítima, combatir estas prácticas de pesca ilegal y no declarada en las zonas marinas bajo jurisdicción estatal. En este sentido, conviene recordar que la gobernanza marítima se define como la capacidad de un gobierno para controlar eficazmente su dominio marítimo mediante acciones y asociaciones con actores privados, organizaciones no gubernamentales e internacionales. Esta confluencia de actores hace que los sectores de actividades pesqueras y los puertos sean especialmente vulnerables a la corrupción (UNODC, 2019).

Como ya se señalará, la Convención de 1982 confiere al Estado del pabellón la jurisdicción primaria sobre los buques pesqueros inscritos bajo su dominio (arts. 92 y 94)²⁴. Esto significa que el Estado del pabellón es el principal responsable de regular las actividades de los buques y de hacer cumplir sus leyes a bordo de los buques pesqueros en el mar, pero también de respetar las normas internacionales y las nacionales del Estado ribereño donde se encuentre. Además, como se ha señalado, un Estado ribereño puede regular y controlar los buques pesqueros y sus actividades cuando éste se encuentre en su mar territorial, zona contigua, e incluso en su zona económica exclusiva, (arts. 21, 33, 56 et seq.), aplicando su jurisdicción en caso de incumplimiento de las causales allí indicadas. En caso de constatar

²⁴ La norma general es que los Estados son libres de establecer las condiciones de inscripción de los buques en su registro de buques (art. 91 de la Convención de 1982). Una vez registrado, el buque tiene derecho a enarbolar el pabellón del Estado de registro y adoptará su nacionalidad. El art. 91 de la mencionada Convención establece además que “debe existir un vínculo genuino entre el Estado y el buque”, pero la interpretación de los Estados sobre lo que esto implica difiere enormemente, ya que algunos Estados permiten el registro de buques con una conexión mínima con los Estados de abanderamiento, como por ejemplo permitiendo el registro de empresas ficticias como propietarios registrados de buques. Se intentó rectificar esta falta de coherencia con el establecimiento del Convenio de las Naciones Unidas sobre las condiciones de registro de los buques, de 7 de febrero de 1986, pero el Convenio nunca recibió suficientes ratificaciones para entrar en vigor.

situaciones de pesca ilegal cuenta con las herramientas que la Convención de 1982 y las normas nacionales le atribuyen para ejercitar su derecho de visita, persecución o incautación del buque y la carga. A esto hay que sumar que algunos Estados han establecido Protocolos de actuación para fijar procedimientos más claros en casos de infracciones de buques extranjeros en zonas de pesca²⁵.

En forma complementaria, se puede aludir a la existencia del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995)²⁶. También denominado Acuerdo de *New York*, por el cual se pretende ampliar los mecanismos de conservación y protección de especies marinas en resguardo de la seguridad alimenticia y combatir la depredación de estas especies mediante mecanismos de cooperación entre Estados. Sin embargo, este instrumento no ha estado exento de cuestionamientos por invadir competencias reconocidas a los Estados ribereños en el marco de la Convención de 1982 (Abruza, 2007: 17-20).

5. DAÑOS AL AMBIENTE POR LA CONTAMINACIÓN MARINA Y SU VINCULACIÓN A LA CORRUPCIÓN ESTATAL

Desde la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente de 1972, se fijó el deber de los Estados en evitar la contaminación marina y que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no dañen

²⁵ Recientemente Argentina aprobó por Resolución 396/2018 del Ministerio de Seguridad de la Nación, el *Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros en Infracción a la Ley N° 24.922 y del Código Penal de la Nación*. (Godio, 2018:1-6).

²⁶ Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995. *United Nations Treaty Series*, Vol. 2167, p. 3.

el ambiente de otros Estados. En el mismo sentido, el art. 21.1.f. de la Convención de 1982 establece que el Estado ribereño es el encargado del control y la gestión de sus espacios marinos en el mar territorial y de la preservación de su espacio medioambiental, reduciendo o evitando su contaminación. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de control del Estado del pabellón del buque y de su capitán para evitar todo vertido al mar que dañe el ecosistema o contamine sus aguas (art. 19.1.h).

Entre las conductas que son consideradas como actos de corrupción, cabe aludir, por una parte, a las de los funcionarios públicos del Estado ribereño de no controlar o aceptar sobornos para que empresas o terceros arrojen o direccionen en forma subrepticia, desechos industriales o cloacales al mar territorial, dañando así la flora y la fauna marina y las aguas interiores del Estado.

En el seno de organizaciones internacionales como la ONU, cabe aludir al Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), quien se encarga de proteger los mares y océanos y promover el uso ambientalmente sostenible de los recursos marinos, sobre todo a través de su Programa Regional de Mares. Las Convenciones y Planes de Acción de los Mares Regionales constituyen el único marco legal en el mundo para la protección de los mares y océanos a nivel regional. El PNUMA también ha creado el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino Frente a las Actividades Realizadas en Tierra, siendo este el único mecanismo intergubernamental mundial que trata directamente las relaciones entre los ecosistemas de agua dulce, terrestres, costeros y marinos.

La afectación de la contaminación fruto de la falta de gestión de residuos o asociada a prácticas corruptas que provocan la ineficacia en el control de los vertidos, conlleva un grave daño al ecosistema. En diversos países con sistemas de coral u otras especies sensibles a los cambios en la acidificación del agua, no solo impacta en la calidad del agua sino en una alteración y pérdida de especies marinas, que son la base alimentaria de grupos de pescadores locales (My, McLeod, Shaver, Vardi; Pioch, Bostrom-Einarsson, Ahmed & Grimsditch, 2020).

La eliminación legal de los residuos puede tener costes más elevados que la eliminación ilegal de los mismos; esto puede incentivar a las empresas contaminantes y a los funcionarios públicos corruptos a traficar con residuos. Las prácticas corruptas pueden implicar también a menudo a múltiples grupos de interesados, incluidos legisladores y reguladores, autoridades medioambientales y otras autoridades competentes, autoridades portuarias, policías, funcionarios de aduanas, comerciantes y corredores, compañías navieras, importadores y exportadores (Cesi, D`Amato, Zoli, 2019: 65-78; Calderoni, Favarin & Garofalo, 2014: 108-135).

Por su parte, para garantizar que el transporte sea más respetuoso con el medioambiente, la Organización Marítima Internacional (OMI) cuenta con un marco regulatorio obligatorio, incluyendo, entre otros, el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973, modificado por un Protocolo de 1978 (MARPOL)²⁷ y la Convención Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Hidrocarburos de 1954²⁸.

Finalmente, cabe destacar que, en el seno de la conferencia de Estados Parte de la CNUCC se adoptó en 2019 la resolución 8/12, titulada “[p]revención y lucha contra la corrupción en relación con los delitos que repercuten en el medio ambiente”²⁹. En esa resolución, la Conferencia insta a los Estados Parte a adoptar medidas como la aplicación de las disposiciones de la Convención, el fortalecimiento de los marcos anticorrupción y promover la transparencia para prevenir y combatir la corrupción en relación con los delitos que tienen impacto en el medio ambiente. Entre otras cuestiones, la resolución alienta a los Estados Parte a evaluar y mitigar los riesgos de corrupción a lo largo de las cadenas de valor de los sectores de la fauna y

²⁷ Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973, modificada por un Protocolo de 1978. *United Nations Treaty Series*, Vol. 1340, p. 61.

²⁸ Convención Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Hidrocarburos de 1954. *United Nations Treaty Series*, Vol. 327, p.4.

²⁹ CAC/COSP/2021/12. “Preventing and combating corruption as it relates to crimes that have an impact on the environment”. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC-COSP-2021-12/V2107379_E.pdf

la flora silvestres, la madera y la pesca, y les pide que investiguen y persigan esos delitos, incluso utilizando técnicas de investigación financiera.

6. TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y CORRUPCIÓN EN EL MAR TERRITORIAL

El espacio marino permite al COT trasladar estupefacientes o armas, contribuyendo así a su tráfico ilícito internacional. Desde la segunda mitad del siglo XX, la comunidad internacional ha venido trabajando en regular los controles del tráfico y uso de estupefacientes y otras drogas prohibidas para el consumo humano. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961³⁰, enmendada en 1972, fusionó tratados multilaterales preexistentes y buscó racionalizar el control mediante el establecimiento de la Junta Internacional de Control de Estupefacientes, que reemplazó a los órganos de supervisión preexistentes. El objetivo de la Convención era asegurar el suministro adecuado de estupefacientes con fines médicos y científicos, al tiempo que evitaba su desvío al mercado ilícito y su abuso (JIFE, 2018)³¹.

Por su parte, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971³² extendió el sistema internacional de control de drogas a ciertas sustancias psicotrópicas que incluyen alucinógenos, estimulantes del sistema nervioso central y sedantes-hipnóticos, como el LSD, las anfetaminas y los barbitúricos. Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas³³ de 1988 amplió el régimen de control a las sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de drogas con-

³⁰ Convención Única sobre Estupefacientes, adoptada el 30 de marzo de 1961, *United Nations Treaty Series*, Vol. 520, p. 151.

³¹ La Junta Internacional de Control de Estupefacientes ejerce el control sobre más de 120 estupefacientes.

³² Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, adoptada el 21 de febrero de 1971, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1019, p. 175.

³³ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1582, p. 95.

troladas (los llamados precursores) y fortaleció el marco de la cooperación internacional en materia penal, incluida la extradición y la asistencia judicial recíproca.

El tráfico marítimo de drogas, y su necesaria vinculación a prácticas de corrupción estatal para evitar controles o decomisos, se ha convertido en la forma más comúnmente utilizada por las organizaciones del crimen organizado transnacional (COT) para traficar drogas internacionalmente (Bruwer, 2020: 49-70). Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2021 de la UNODC, durante la pandemia se incautaron cargamentos récord de cocaína en los diversos puertos del mundo, siendo muy significativos en algunos puertos europeos. Los datos preliminares de doce países indican que las cantidades incautadas en los puertos marítimos aumentaron un 18% respecto al año anterior (UNODC, 2021).

En su tráfico ilícito, se puede apreciar por parte de COT, ya no solo el uso de buques de pequeño o mediano porte que pueden ser localizados por controles de radares, sino nuevos *modus operandi* con la utilización de lanchas rápidas submarinos que escapan al control de los radares estatales (Percy, 2016: 131; Lirola Delgado, 2018:7).

Aunque la Convención de 1982 cuenta con referencias a las obligaciones de control y combate al tráfico de estupefacientes por los Estados ribereño y de pabellón del buque (artículos 27.1.d y 108), la necesidad de contar con normas más específicas, requiere que los Estados ribereños deban armonizar la manera en que implementan sus obligaciones internacionales frente al narcotráfico, sobre todo si tenemos en cuenta que los actos de corrupción son un mecanismo indispensable para perpetuar la impunidad en su combate.

En concordancia con las obligaciones de la Convención de 1982, la mencionada Convención de 1988 establece claras obligaciones para los Estados Parte a fin de cooperar en el combate al narcotráfico en zonas marinas. Así, conforme a su art. 17:

1. Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.
2. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a

las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan.

3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave.

4. De conformidad con el párrafo 3 o con los tratados vigentes entre las Partes, o con cualquier otro acuerdo o arreglo que se haya podido concertar entre ellas, el Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a: (a) [a]bordar la nave; (b) [i]nspeccionar la nave; (c) [s]i se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo.

7. TRÁFICO DE ARMAS Y CORRUPCIÓN EN EL MAR TERRITORIAL

Uno de los mercados con mayor movimiento ilícito de divisas, junto con el narcotráfico, lo constituye el tráfico ilícito de armas. Ya sea como medio de brindar poder de fuego a organizaciones del COT o para dar apoyo a grupos beligerantes o terroristas.

El tráfico de armas conlleva la necesidad de contar con sistemas de control permeables y corruptos que eviten las inspecciones en el mar o en los puertos por parte de las autoridades del Estado ribereño. En 2001, los Estados adoptaron el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. Este Programa de Acción exige a los Estados que tomen medidas para hacer frente al tráfico de armas pequeñas, incluso por mar.

La necesidad de contar con instrumentos globales ha permitido que en el seno de Naciones Unidas se haya aprobado el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones³⁴, generalmente conocido como

³⁴ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. *United Nations Treaty Series*, Vol. 2326, p. 208.

el Protocolo sobre armas de fuego, que complementa el instrumento marco como es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁵ (CNUDOT o Convención de Palermo), ambos adoptados en 2000 por la Asamblea General. Una década posterior, el segundo instrumento, el Tratado sobre el Comercio de Armas³⁶ (TCA), se aprobó en 2014. En ambos instrumentos se promueve la cooperación internacional para hacer frente a los desafíos planteados por el tráfico de armas y sus consecuencias negativas para la paz, la seguridad y el desarrollo socioeconómico. Además, también existen también ciertas iniciativas regionales (particularmente en África, dada la magnitud del tráfico ilícito en esa región) para aplicar dichas obligaciones³⁷.

³⁵ Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. *United Nations Treaty Series*, Vol. 2225, p. 209. (Mc Clean, 2017)

³⁶ Tratado sobre el Comercio de Armas. *United Nations Treaty Series*, Vol. 3013, p. 47.

³⁷ Entre las iniciativas regionales en África destacan las siguientes: (a) la Declaración de Bamako de 2000 relativa a una Posición Africana Común sobre la Proliferación, la Circulación y el Tráfico Ilícitos de Armas Pequeñas y Ligeras; (b) el Protocolo de 2001 sobre el Control de las Armas de Fuego, las Municiones y Otros Materiales Relacionados en la Región de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (Protocolo de la SADC); (c) la Convención de 2006 sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, sus Municiones y Otros Materiales Conexos, (CEDEAO) aprobada por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental; (d) el Protocolo de Nairobi de 2006 para la Prevención, Control y Reducción de Armas Pequeñas y Ligeras en la Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África; y (e) la Convención Centroafricana de 2017 para el Control de las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, sus Municiones y Todas las Piezas y Componentes que Puedan Utilizarse para su Fabricación, Reparación y Ensamblaje (aprobada por la Comunidad Económica de los Estados del África Central, CEEAC). Así mismo, también existen iniciativas en este mismo sentido en otras regiones como: (a) la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) de 1997; (b) el Marco Jurídico para un Enfoque Común del Control de Armas (Marco de Nadi) (aprobado por el Comité de Seguridad Regional del Foro de Jefes de Policía del Pacífico Sur en 2000); o (c) la Estrategia de la UE contra la Acumulación y el Tráfico Ilícitos de Armas Pequeñas y Ligeras y de sus municiones de 2005. Todas ellas promueven mecanismos de cooperación internacional que procuran limitar o combatir el tráfico de armas pequeñas.

En este contexto, aunque la Convención de 1982 no cuenta con disposiciones específicas sobre tráfico de armas, se considera que dichas prácticas delictivas se pueden enmarcar en las potestades de control del Estado ribereño en los artículos 19.1.i y 21.1.h dentro de su mar territorial, referidas a cualquier actividad no autorizada expresamente en la Convención o por infracciones a las normas aduaneras o fiscales de los Estados ribereños.

8. TRÁFICO DE PERSONAS, TRATA DE PERSONAS Y CORRUPCIÓN EN EL MAR TERRITORIAL

8.1. *Tráfico de personas y corrupción*

El tráfico de personas llevado a cabo por organizaciones del COT que prometen el ingreso a Estados con mejores condiciones económicas constituye un lucrativo negocio ilícito que la vez se cobra la vida de miles de personas todos los años. El ingreso irregular de personas al territorio de otro Estado se puede llevar a cabo, entre otras razones, porque funcionarios públicos de los Estados de donde provienen los flujos migratorios lo permiten o no efectúan adecuados mecanismos de control sobre sus territorios terrestres o marinos, como los ejemplos de la problemática del tráfico de personas desde Marruecos o Argelia hacia algunos países europeos sobre el Mediterráneo (Maghraoui, 2012: 434-459)³⁸.

En el ámbito marino, la Convención de 1982 permite la actuación del Estado ribereño frente a buques extranjeros que utilicen su mar territorial para tratar de embarcar o desembarcar en forma irregular “personas” (artículo 19.1.g)³⁹.

³⁸ Vid. (Argelia) <https://boletinderechoshumanos.files.wordpress.com/2018/09/situacion3b3n-actual-argelia.pdf>

³⁹ Como potestad soberana de los Estados ribereños, las actuaciones de este, corresponden a toda visita, (eventual persecución) abordaje y traslado hasta puerto al buque que se encuentre efectuando un tráfico de personas en violación de las normas marítimas internacionales y las migratorias nacionales. Es dable señalar que este tipo de delitos transnacionales, también son regulados en cuando a las potestades del Estado ribereño en perseguir su

El tráfico de personas por mar presenta características similares a las anteriormente indicadas para el narcotráfico en lo relativo al uso, por buques de mayor porte, de pequeñas barcasas o botes para llevar a las personas migrantes hasta las costas de los Estados ribereños. A la vez, suelen presentarse situaciones que ponen en riesgo la seguridad en la navegación previstas en las causales no permitidas a los buques extranjeros en el uso de paso inocente, como es navegar sin el sistema de identificación automática o de seguimiento satelital (AIS). El efecto es hacer que la embarcación sea indetectable electrónicamente por las autoridades de búsqueda y rescate para ganar tiempo a los contrabandistas en caso de fuga, evitando así su detención. Hay que subrayar que este método implica una mayor amenaza para la seguridad de los migrantes en la última parte de su viaje, ya que se les deja en mar abierto, en embarcaciones no aptas para la navegación que no pueden llegar a la costa, por lo que los contrabandistas pueden explotar la obligación legal existente de ayudar a las personas en peligro en el mar. Así, cuando se transmite una llamada de socorro, el buque mercante más cercano está obligado por el Derecho Marítimo Internacional a ir a rescatar, y luego a desembarcar a los migrantes en el siguiente puerto de escala (REFJ, 2015).

En forma concordante con las normas de la Convención de 1982, los Estados cuentan con diversos instrumentos para el combate del tráfico de personas, destacando por su alcance global, el Protocolo de 2000 contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar o Aire⁴⁰, que complementa la Convención de Palermo. Según el artículo 15 de esta última, los Estados Parte tienen la obligación de ejercitar su jurisdicción sobre los delitos cometidos (a) dentro de su territorio respectivo (principio de territorialidad), o (ii) a bordo de un barco que enarbole el pabellón del Estado en cuestión, o una aeronave registrada conforme a las leyes del Estado interesado, en el momento de la comisión del delito (principio del Estado del pabe-

transporte en otras zonas marinas, en caso de ser detectados en la ZZE del Estado (artículos 56.1.c y 111).

⁴⁰ 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, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2241, p. 507.

llón). Así mismo, tienen el deber de extraditar o juzgar (principio *aut dedere aut judicare*), lo que significa que tienen la obligación de ejercer su jurisdicción penal, a menos que otorguen la extradición.

El Protocolo complementa esta regulación, estableciendo un marco específico destinado a garantizar y optimizar el ejercicio de la jurisdicción en situaciones de tráfico en el mar. Así, su artículo 8 señala que:

2. Un Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una embarcación que ejerce la libertad de navegación de conformidad con el derecho internacional y que enarbola el pabellón o exhibe las marcas de registro de otro Estado Parte está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar puede notificar al Estado del pabellón, solicitar confirmación de registro y, si se confirma, solicitar autorización al Estado del pabellón para tomar las medidas apropiadas con respecto a esa embarcación. El Estado del pabellón puede autorizar al Estado solicitante, entre otros: a. Abordar la embarcación; b. Registrar la embarcación; y c. Si se encuentra evidencia de que la embarcación está involucrada en el tráfico ilícito de migrantes por mar, tomar las medidas apropiadas con respecto a la embarcación y las personas y la carga a bordo, según lo autorizado por el Estado del pabellón.
3. Un Estado Parte que haya tomado alguna medida de conformidad con el párrafo 2 de este artículo deberá informar sin demora al Estado del pabellón en cuestión sobre los resultados de esa medida.
4. Un Estado Parte responderá de forma expedita a una solicitud de otro Estado Parte para determinar si una embarcación que reclama su registro o enarbola su pabellón tiene derecho a hacerlo, y a una solicitud de autorización realizada de conformidad con el párrafo 2 de este artículo.
5. El Estado del pabellón puede, de conformidad con el artículo 7 de este Protocolo, someter su autorización a las condiciones que deben ser acordadas por éste y por el Estado requirente, incluidas las condiciones relativas a la responsabilidad y el alcance de las medidas efectivas que deban adoptarse. Un Estado Parte no adoptará medidas adicionales sin la autorización expresa del Estado del pabellón, excepto las necesarias para aliviar el peligro inminente para la vida de las personas o las que se deriven de acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.

Como se puede apreciar, la regulación del artículo 8 del Protocolo se corresponde con lo recogido en la Convención de 1982 con respecto al derecho de persecución, visita y abordaje de buques de pabellón extranjero en el mar territorial del Estado ribereño. Además, debido a las características ya enunciadas de los pequeños buques o

botes utilizados sin identificación de abanderamiento por parte de los contrabandistas, el propio artículo 8, en su párrafo 7, establece lo siguiente:

7. Un Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una embarcación está involucrada en el tráfico ilícito de migrantes por mar y que no tiene nacionalidad o que puede ser asimilada a un buque sin nacionalidad puede abordar y registrar la embarcación. Si se encuentran pruebas que confirmen la sospecha, ese Estado parte tomará las medidas apropiadas de conformidad con el derecho interno e internacional pertinente.

Además, tanto la Convención de 1982, como la Convención de Palermo y su Protocolo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes hacen énfasis en la necesidad de la cooperación de los Estados en la lucha contra estas prácticas que atentan contra la dignidad humana y lucran con la desesperación de las víctimas por conseguir mejores condiciones de vida.

El Convenio para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, adoptado el 20 de diciembre de 1988 (Convenio SUA)⁴¹ y su Protocolo de 2005 son también aplicables, tanto en el mar territorial como en aguas que van más allá del mismo conforme a lo dispuesto en los artículos 4.1 y 6 del Convenio, en los casos de tráfico ilícito de migrantes por mar. En particular, el artículo 3.1.b del Convenio prevé que comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura de ese buque (Fernández Sánchez, 2017: 105-135). Así mismo, el apartado (g) de esta disposición se refiere expresamente a “[...] lesionar o matar a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados en los apartes (a) a (f)”. Como los artículos 5 y 6 del Convenio SUA prevén, los Estados Parte están obligados a prohibir estas conductas en sus respectivas legislaciones penales.

⁴¹ Convenio para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1678, p. 221. Vid: (Blanco Bazán, 2019: 581-599).

Estas disposiciones son aplicables a los casos en los que, frente a negativas de nuevos pagos (ya iniciado el transporte) o en caso de enfermedad o heridas que sufren los migrantes, los contrabandistas atentan contra su vida o los arrojan al mar. Así mismo, también son aplicables cuando estos últimos sobrecargan los pequeños botes donde se transportan a los migrantes, con el consecuente resultado de poner en riesgo, no solo la integridad de la embarcación y la navegación, sino la propia integridad y vida de todos sus integrantes⁴².

Finalmente, también son aplicables a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y a las prácticas corruptas de agentes estatales que conllevan, los tratados anticorrupción y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Con respecto a estos últimos es dable recordar las obligaciones de los Estados Parte (tanto del Estado ribereño como del Estado del pabellón del buque o de la nacionalidad de los traficantes) de adoptar todas las medidas legislativas, gubernamentales o judiciales necesarias para hacer efectivos los derechos frente a los actos que atentan contra la integridad y la dignidad humana de las personas en situaciones de migración irregular (Arredondo, 2019: 403-432).

8.2. *Trata de personas y corrupción*

A diferencia del tráfico de personas, donde los traficantes lucran con la necesidad de las personas de ingresar en forma irregular a otro Estado por espacios migratorios no autorizados para mejorar sus condiciones de vida, en la trata de personas se configuran conductas más graves consistentes en el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o la acogida de personas con fines de explotación sexual, laboral o de extracción de órganos, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países (Potts, 2003: 227), como

⁴² (Vg América) <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/05/06/trata-de-personas-naufragios-y-persecucion-asi-es-la-dramatica-situacion-que-viven-los-venezolanos-en-el-estado-delta-amacuro/> (Europa) <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20210518-migrantes-muertos-naufragio-t%C3%BAnez-libia-crisis>

lo refiere el artículo 3 del Protocolo de Palermo⁴³. Esas prácticas del COT a la vez logran mayor impunidad si son asociadas en contextos de corrupción (MPF, 2021).

Al igual que el tráfico, estos delitos de organizaciones transnacionales que explotan la dignidad de las personas, conllevan la participación de funcionarios públicos en la omisión o el soborno para no controlar estos actos contra la dignidad humana⁴⁴. A ello sumar, que a las actividades de trata de personas en ámbitos marinos se agrega la responsabilidad no solo de los que explotan los buques con fines de pesca lícita o ilícita, sino del capitán y resto de la tripulación en el buque.

En el marco de las actividades de pesca sin controles que ya hemos aludido previamente, las situaciones de trata de personas conllevan prácticas de trabajo forzoso que se realizan en los buques. En primer lugar, se recurre cada vez más a los trabajadores migrantes de países en desarrollo para tripular buques pesqueros. El agotamiento paulatino de poblaciones de peces por sobre explotación, está obligando a los pescadores, tanto artesanales como industriales, a adentrarse en el mar para localizar caladeros abundantes. La pesca a larga distancia requiere una infraestructura más sofisticada y en las regiones costeras con poblaciones de peces en declive, los pescadores que anteriormente eran autónomos en la pesca a pequeña escala ahora son contratados como tripulantes asalariados. Las operaciones de pesca de larga distancia también requieren más tripulación que esté dispuesta a permanecer en el mar durante períodos prolongados y en tales circunstancias las condiciones laborales o de permanencia en los buques infringen las normas laborales y de salubridad de los Estados del pabellón del buque y ribereños (estos últimos pueden ampliar el alcance de su jurisdicción penal frente a los delitos de trata de personas).

⁴³ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2237, p. 319.

⁴⁴ https://elpais.com/elpais/2020/07/15/planeta_futuro/1594821972_794679.html Vid: (Lobarías, 2008: 3).

A este respecto, es de destacar el número limitado de informes sobre el trabajo forzoso y la trata de personas en el sector pesquero. Uno de los primeros fue el informe de la Comisión Internacional del Transporte Marítimo (ICONS) titulado *Ships, Slaves and Competition* (ICONS, 2000), sobre la explotación y el abuso laboral a bordo de los buques mercantes y pesqueros, en el que denuncian los graves abusos asociados a la pesca. El informe contiene también un anexo dedicado al sector pesquero con una visión general de algunos de los abusos y retos que experimentan los pescadores, las fortalezas y debilidades del marco jurídico internacional que trata de protegerlos de los abusos, y ciertas recomendaciones para mejorar la responsabilidad del Estado de abanderamiento.

Ante esta situación, el artículo 94.1 de la Convención de 1982 impone al Estado del pabellón la obligación de ejercer su jurisdicción sobre todas las cuestiones que se producen a bordo del buque. Además, dado que en la actualidad se tiende a equipar la trata de personas con fines de explotación a la esclavitud, sería también aplicable el artículo 99 que establece la obligación de todo Estado en alta mar de impedir y castigar el tráfico de esclavos en buques que enarbolan su pabellón. Por su parte, el artículo 111 atribuye al Estado ribereño el derecho de persecución en los términos arriba mencionados en caso de considerar que se están violando las normas nacionales e internacionales que prohíben la trata de personas.

Además, los Estados han firmado una serie de acuerdos internacionales para promover y respetar los derechos humanos, eliminar el trabajo forzoso y prevenir y combatir la trata de personas y el COT. Así mismo, también se cuenta con el Protocolo a la Convención de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas⁴⁵. Lamentablemente, ciertos Estados de abanderamiento no quieren o no pueden cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Así mismo, otros tantos no son miembros de los instrumentos internacionales establecidos para proteger a los pescadores en el

⁴⁵ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas conexo a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2237, p. 319.

mar. A esto hay que añadir que algunos Estados de abanderamiento, conocidos como “de registros abiertos”, permiten a los operadores pesqueros registrar buques de propiedad de empresas ficticias, lo que facilita la propiedad anónima de los buques (Swan, 2006: 38-43).

Otros ámbitos de protección de los trabajadores como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuentan también con instrumentos internacionales contra el trabajo forzoso. Así, en el primer Convenio sobre el Trabajo Forzoso (n° 29 de 1930), los miembros se comprometen a suprimir, en el plazo más breve posible, el recurso al trabajo forzoso en todas sus formas. Posteriormente, en el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (n° 105 de 1975), se hace hincapié en la abolición inmediata del trabajo forzoso con fines económicos o políticos. Además, en 2013, la OIT dio a conocer su informe sobre trabajo forzado y trata de personas en el sector pesquero (OIT, 2013), en el que se deja en evidencia las graves situaciones a las que son sometidos los trabajadores del sector, incluyendo el exceso en las horas laborales, servidumbre por deudas, abusos psíquicos y físicos, graves lesiones por falta de medidas de seguridad mínima en la pesca de captura, entre otras.

Adicionalmente, también serían aplicables las disposiciones arriba mencionadas del Convenio SUA y de su Protocolo en relación con las obligaciones de los Estados ribereños y de pabellón del buque en la lucha contra la trata de personas.

Finalmente, cabe también mencionar el aporte de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos de la ONU⁴⁶, conforme a los cuales las empresas pesqueras deberían tener presente el respeto de los derechos humanos de los trabajadores y comprometerse en la lucha contra el trabajo forzoso en la pesca. Además, también establecen la obligación de las empresas, y el debido control del Estado, para que las cadenas de suministros sean plenamente respetuosas de las normas internacionales sobre protección de los derechos humanos y el medioambiente.

⁴⁶ https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

9. CONCLUSIONES

El desafío que presenta la comunidad internacional en la actualidad para hacer frente a la corrupción y los delitos internacionales relacionados con este fenómeno, trascienden los espacios de control en las jurisdicciones terrestres de los Estados y manifiestan un considerable conjunto de situaciones que conllevan la violación de normas internacionales en el ámbito de los espacios marinos.

Los cambios en los medios tecnológicos y las mutaciones en formas más complejas de traficar estupefacientes, armas o el tráfico de personas por parte del COT, requiere que los Estados deban fortalecer sus obligaciones internacionales ya vigentes o comprometerse a suscribir los acuerdos internacionales existentes que contribuyan a su combate.

La Convención de 1982, representó un gran espacio de enmarcar jurídicamente compromisos globales que en épocas anteriores no contaban con esas voluntades. Pero como instrumento marco de la “gobernanza de los mares”, implica que diversas áreas de su regulación requieren de la coexistencia de otros instrumentos internacionales y organismos especializados que lo complementen. En tal sentido, como se indicó previamente, el COT cuenta en las prácticas corruptas de los funcionarios estatales, un elemento de colaboración que facilita sus objetivos o perpetúa su impunidad. Por ello se requiere ampliar el compromiso de los Estados en la incorporación de normas nacionales e internacionales que especifiquen conductas asociadas a la corrupción vinculadas al mar y adhieran a los tratados internacionales que les permiten ampliar la cooperación internacional entre éstos. Actualmente en el ámbito del mar territorial, las normas previstas para las regulaciones del combate de la corrupción y el COT, son mayoritariamente de exclusiva construcción soberana de los Estados, pero donde la Convención de 1982 y los demás tratados concordantes en cuestiones de corrupción y mitigación de delitos, requieren ciertas adecuaciones.

Para un mayor control por parte de los agentes y organismos estatales en el mar territorial ante infracciones o violación de normas obligatorias de quienes circunnavegan y efectúan la explotación de recursos marinos, se deben fortalecer los mecanismos de control y

transparencia de dichos órganos nacionales a fin de mitigar situaciones de corrupción por parte del COT y de otros privados que hacen uso de este espacio marino. Prácticas violatorias de las normas nacionales e internacionales como el tráfico de estupefacientes, de armas y el exponencial incremento del tráfico de seres humanos, implican que los Estados puedan contar con recursos humanos y tecnológicos que limiten el accionar delictivo en el mar territorial contando con un conocimiento diario del movimiento de los diversos buques que se desplazan en este espacio marino. Para ello es necesario que los Estados ribereños de origen y de destino de los buques puedan acceder a financiamiento que equipare sus mecanismos de control como medios preventivos del delito.

Además, para garantizar la protección de sus recursos marinos y una adecuada seguridad en sus espacios soberanos, los Estados Parte han de dar un renovado avance a los alcances interpretativos de la normatividad existente, ya sea a través de reuniones multilaterales con este fin, o dando la necesaria relevancia a los valiosos aportes que la jurisprudencia de los tribunales especializados brinda al desarrollo progresivo del derecho del mar.

Pero como no todos los Estados integran los mismos tratados y otras obligaciones internacionales, se requiere en la actualidad de una norma internacional que complemente en aspectos de corrupción y COT, las disposiciones de la Convención de 1982. En la actualidad se avizora la necesidad de actualizar y especificar conductas delictivas que posibilite a los Estados Parte de la Convención de 1982 contar con interpretaciones uniformes sobre delitos en el mar territorial y una mejor cooperación interestatal.

Sin embargo, como se ha sostenido, por las circunstancias actuales de gran dispersión normativa internacional en estas materias y en los acuerdos que los Estados puedan alcanzar, las tensiones políticas o reticencias a nuevos tratados sobre lo ya existente; sería también recomendable avanzar en un modelo de norma de *soft law* que aglutine esa diversidad de normas y obligaciones estatales e internacionales y para mejorar los acuerdos entre los Estados en sus mecanismos de cooperación (Lirola Delgado, 2018: 11).

El poder contar con un instrumento unificador de diversos instrumentos internacionales vigentes en los Estados ribereños, flexibiliza el no tener que lograr necesariamente el acuerdo de todos los Estados involucrados en un tratado vinculante que reitere lo ya existente, pero a la vez posibilita que mediante objetivos y metas que se fijen los Estados en un Pacto o Acuerdo Marco, contribuyan a una mejor articulación y adecuación de sus marcos normativos nacionales en su mar territorial y zonas adyacentes que permita una fortaleza en la gobernanza del mar y con ello la soberanía de los Estados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jurisprudencia

“Arctic Sunrise” (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures*, Order of 22 November 2013, *ITLOS Reports 2013*. Pp. 230.

Corfú Channel Case (U.K. v. Albania). (April 9, 1949). ICJ.1.

M/V “SAIGA” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), *ITLOS, Judgment. (of 1 July 1999)*. *ITLOS Reports 1999*, p. 10 at para. 146

Doctrina

Abruzza, A. (2007). “Nuevos desafíos y conflictos de intereses en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar”. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Tomo II. Pp. 17-50.

Akyuz, E., Karahalios, H., & Celik, M. (2005). “Assessment of the maritime labour convention compliance using balanced scorecard and analytic hierarchy process approach”. *Maritime Policy & Management*. Vol. 42 (2). Pp 1-18.

Arredondo, R. (2019). “Derechos Humanos y Derecho del Mar”. En: Godio, L. (ed.), *El Sistema de Solución de Controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Contribuciones de su Experiencia*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 403-432.

Bardin, A. (2002). “Coastal State Coastal State’s Jurisdiction o s Jurisdiction over Foreign Vessels”. *Pace International Law Review*. Vol 14 (1). P. 52.

Barnes, R. (2017). “Article 21”. En: Proelss, A. (ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*. Munich: C.H. Beck-Hart-Nomos.

- Benito, D. (2021), “La respuesta desde el derecho penal trasnacional: especial atención al análisis político-criminal”. En: Olasolo, H. et al. (eds.). *Respuestas Nacionales e internacionales al fenómeno de la Corrupción. Particular atención al ámbito iberoamericano*. Núm. 12. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Begovic, B. (2005). “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias”. *CADAL*, Año III, Núm. 26.
- Blanco, A. (2019). “Jurisdicción penal y derecho del mar. Aspectos jurisdiccionales en la prevención y el castigo de actos criminales en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima”. En: Godio, L. (ed.), *El Sistema de Solución de Controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Contribuciones de su Experiencia*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 581-599.
- Bruwer, C. (2020). “Smuggling and trafficking of Illicit Goods by Sea”. En: Otto, L. (ed.). *Global Challenges in Maritime Security*. Springer. Pp. 49-70.
- Calderoni, F., Favarin, S. & Garofalo, L. (2014). “Counterfeiting, illegal firearms, gambling and waste management: an exploratory estimation of four criminal markets”. *Global Crime*. Vol. 15. Pp. 108-135.
- Carrillo, A. Myer, A. (eds.). (2015). “Grupo de estudios sobre corrupción. Colección Mayor” En: *Corrupción y delincuencia económica: prevención, represión y recuperación de activos*. Universidad de Salamanca. España: Ratio Legis.
- Cesi, B., D’Amato, A. & Zoli, M. (2019), “Corruption in environmental policy: the case of waste”. *Economia Politica*. Vol. 36(1). Pp. 65-78.
- Deop, X. (2001). “La lucha contra la corrupción en el Consejo de Europa”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Núm. 2. P. 7.
- Diez, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 16° edición. Madrid: Tecnos.
- Fasoulis, I. & Kurt, R. (2019). “Determinants to the implementation of corporate social responsibility in the maritime industry: a quantitative study”. *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs and Shipping*. Vol. 3 (1-2). Pp. 1-11.
- Fernández, P. (2017). “Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo”. *Revista Ius*. Vol 11. Núm. 40. Pp. 105-135.
- Godio, L. (2018). “El control de la pesca ilegal y el uso de la fuerza por el Estado ribereño. Reflexiones al reciente Protocolo de actuación para unidades de superficies ante la detección de buques pesqueros extranjeros”. *El Derecho*. Pp. 1-6.

- Hebbar, A. (2020). "Innocent Passage Under UNCLOS: An Exploration of the Tenets, Trials, and Tribulations". En: Prohanto, M., Máximo, M. & Jingjing X. (eds.). *Maritime Law in Motion*. Sprinder. Pp. 227-256.
- Koh, T. (1987). "The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagoes under the 1982 Convention on the Law of the Sea". *Malaya Law Review*. Vol. 29 (2). Pp. 163-199.
- Laborías, A. (2008). "Crimen organizado transnacional en la Convención de Palermo". *La Ley* (suplemento actualidad). Pp. 3 et seq.
- Lirola, I. (2018). "Tráficos ilícitos y criminalidad organizada en el mar: retos en el horizonte 2050". Documento. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Núm. 12. Pp 7-11.
- McClea, D. (2007). *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*. Oxford.
- Maghraoui, A. (2012). "El `Buen gobierno` en Marruecos: ¿Herramienta para el poder absoluto o técnica para la lucha contra la corrupción?". *Foro Internacional*. 208 (LII), Pp. 434-459.
- Martínez, J., & Vega, G. (2016). *Tratado de Derecho del Mar*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pp. 227 et seq.
- Nunan, F., Cepić, D., Yongo, E., Salehe, M., Mbilingi, B., Odongkara, K. & Owilli, M. (2018). "Compliance, corruption and co-management: How corruption fuels illegalities and undermines the legitimacy of fisheries co-management". *International Journal of the Commons*. Vol. 12(2). Pp. 58-79.
- Olasolo, H. Buitrago, E. Mané, C. & Sánchez, A. (Coord). (2021). *Respuestas Nacionales E internacionales al fenómeno de la Corrupción. Particular atención al ámbito iberoamericano*. Núm. 12. Valencia: Tirant lo Blanch. P. 833.
- Percy S. (2016). "Maritime Crime and Naval Response". *Survival*. Vol. 58. Núm. 3. P. 131.
- Posadas, A. (2000). "Combating corruption in International Law". *Duke Journal of Comparative and International law*. (10). Pp. 345-414.
- Potts, L. (2003). "Global Trafficking in Human Beings: Assessing the Success of the United Nations Protocol to Prevent Trafficking in Persons". *George Washington International Law Review*. Núm. 227. Pp. 227 et seq.
- Poulantzas, N. (2002). *The Right of hot Pursuit in International Law*, Second Edition, Martinus Nijhoff. Pp. 129-266.
- Reuland, R. (1993). "The Customary Right of Hot Pursuit onto the High Seas. Annotations to Article 111 of the Law of the Sea Convention". *Virginia Journal of International Law*. Núm. 33-557. Pp. 561-64.

- Romero, M. (2018). “Algunas consideraciones en torno a las deficiencias de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del Mar para contribuir a la gobernanza sostenible de los océanos”. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. Vol. 11, Bogotá. P. 138.
- Rose, S. & Palifka, B. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sequeira, S. & Djankov, S. (2014). “Corruption and firm behavior: Evidence from African ports”. *Journal of International Economics*. Vol. 94(2). Pp. 277-294.
- Sumaila, U., Jacquet, J. & Witter, A. (2017). “When bad gets worse: Corruption and fisheries”. En: Williams, A. & Le Billion, P. (eds.). *Corruption, natural resources and development*, (93-105). Cheltenham: Edward Elgar.
- Swan J. (2006). “Port State Measures to combat IUU Fishing: International and Regional Developments”. *Sustainable Developments Law & Policy*. Pp. 82-83.
- Telesetsky, A. (2014). “Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime”. *Ecology Law Quarterly*. Vol. 41 (4). Pp. 939-998.
- Wise, J. (2012). “The Rights of Visit and Search, Capture, Angary and Requisition”. *The American Journal of International Law*. Vol. 16. Núm. 3. Cambridge University Press. Pp. 391-399.
- Wolf, S. (2012). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, “Territorial Sea”*. I ed., vol. IX. New York: Oxford University Press.
- Wolfrum, R. (2015). “The freedom of navigation: Modern challenges seen from historical perspective”. En: Del Castillo, L. *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea. Liber Amicorum Judge Hugo Caminos*. Leiden: Brill Nijhoff. Pp. 89-103.
- Yan, Y. & Graycar, A. (2020). “Exploring corruption in fisheries”. *Natural Resources Forum*, Vol. 44 (2). Special Issue on Oceans. Pp. 176-190.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Anderson, O. (2012). *Maersk Line: Shipping hit hard by widespread corruption*. ShippingWatch.
- Comité de Derechos Humanos -ONU (CDH), (2004), Observación General 31. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo.
- De Coning, E. (2011), *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry*. UNODC.

- FAO. (2001). *Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada* (PAI-INDNR) Roma. Pp. 2.
- FAO. (2015), *Código de Conducta para la Pesca Responsable*, Roma. <https://www.fao.org/3/v9878s/v9878s.pdf>.
- Geneva Center for Security Policy. The Institute for Foreign Policy Analysis. (2010). *A Comprehensive Approach to Combat Illicit Trafficking*. Pp. 7. <https://www.sipri.org/sites/default/files/UnitedStates4IFPAGCSPTraffickingReport.pdf>.
- ICHR. (2009), *Corruption and Human Rights: Making the connection*. Versoix, p. 3.
- ICONS. (2000). *Ships, Slaves and Competition*. https://seafarersrights.org/legal_database/ships-slaves-and-competition/.
- Ministerio Público Fiscal – Argentina (2021), “Corrupción facilitadora de la trata de personas desde la perspectiva de género. Análisis, diagnóstico, casuístico y normativo”. *Procuraduría de Investigaciones Administrativas*. https://www.fiscales.gov.ar/wpcontent/uploads/2021/09/PIA_Informe_Trata_de_Personas.pdf
- My, H., McLeod, I., Shaver E., Vardi, T., Pioch S., Boström-Einarsson, L., Ahmed, M. & Grimsditch, G. (2020). *Coral Reef Restoration as a strategy to improve ecosystem services – A guide to coral restoration methods*. United Nations Environment Program, Nairobi, Kenya.
- OECD. (2010), *Comentarios Sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, p. 13. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/con-vcombatbribery_spanish.pdf
- OIT. (2013), *Caught at Sea. Forced Labour and trafficking in fisheries*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_214472.pdf
- Red Europea de Formación Judicial (REFJ), (2015). *El tráfico ilícito de migrantes a través del Mediterráneo: un desafío jurídico a escala de la UE*.
- Transparency International, (2022), *¿what is Corruption?* <http://www.transparency.org/what-is-corruption>
- UNODC. (2019), *Pescado en descomposición. Una guía para abordar la corrupción en el sector pesquero*. Viena.
- UNODC. (2019), *Approach to crimes in the fisheries sector*. Vienna.
- UNODC. (2021), *World Drugs Report*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>
- USAID. (2003), *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. El Salvador, Edit, Providad, p. 8.

Normativa internacional (ordenada cronológicamente)

- Convención Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Hidrocarburos de 1954. *United Nations Treaty Series*. Vol. 327. Pp.4.
- Convención Única sobre Estupefacientes, adoptada el 30 de marzo de 1961, *United Nations Treaty Series*. Vol. 520. Pp. 151.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, adoptada el 21 de febrero de 1971, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1019. Pp. 175.
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973, modificada por un Protocolo de 1978. *United Nations Treaty Series*. Vol. 1340. Pp. 61.
- Convenio de Seguridad para la Vida Humana en el Mar, adoptado el 1° de noviembre de 1974, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1184 & 1185. Pp.2.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*. Vol. 1833. Pp. 397.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*. Vol. 1582. Pp. 95.
- Convenio para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*. Vol. 1678. Pp. 221.
- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, adoptado el 4 de agosto de 1995, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2167, p. 3.
- Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption*. Strasbourg, 27.I.1999. European Treaty Series - No. 173
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptado el 15 de noviembre de 2000. *United Nations Treaty Series*. Vol. 2225. Pp. 209.
- 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, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2241. Pp. 507.
- Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado el 24 de diciembre de 2014. *United Nations Treaty Series*. Vol. 3013. Pp. 47.

Capítulo 8

Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del derecho del mar aplicable a la zona económica exclusiva

LEOPOLDO M. A. GODIO*

1. INTRODUCCIÓN

La adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el 30 de abril de 1982¹, representó la obra más acabada de la comunidad internacional destinada a la regulación integral del régimen aplicable a los mares y océanos, mereciendo el calificativo de “Constitución para los Océanos” (Koh, 1983)².

* Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor (summa cum laude, Universidad de Buenos Aires). Doctor en Ciencias Jurídicas (summa cum laude, Pontificia Universidad Católica Argentina). Profesor de derecho internacional público. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional; Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Secretario del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; y Miembro Fundador de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Derecho del Mar.

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, p. 397. En adelante, nos referiremos a este instrumento como la Convención de 1982 y sólo reservaremos la expresión “Convemar”, habitual en la doctrina especializada de América Latina, para aquellos casos en que se trate de citas textuales.

² Cabe destacar que el extraordinario esfuerzo negociador desarrollado por las delegaciones estuvo cerca de alcanzar un consenso al votarse la adop-

Superados los obstáculos que impidieron su entrada en vigor³, finalmente acaecida el 16 de noviembre de 1994, la Convención de 1982 ha resistido, con notable éxito, gran parte de los desafíos posteriores e incluso, mantiene su plena vigencia al aproximarnos a cuatro décadas de culminar la III Conferencia.

Precisamente, pocos años luego de la adopción del texto, la comisión de actos delictivos en el mar⁴, que no habían sido contemplados expresamente en el texto final de la Convención de 1982⁵ —ya que sólo se refiere expresamente a la piratería y autoriza la represión de otras figuras delictivas como el tráfico ilícito de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas— merecieron una reacción de la comunidad internacional, que se mostró favorable a negociación y adopción de textos compatibles con la Convención de 1982, con el objeto de prevenir y sancionar distintas figuras delictivas a través de

ción del texto. Votaron 130 Estados a favor, hubo 17 abstenciones y sólo 4 votos en contra.

³ Principalmente, requirió de la negociación de dos importantes acuerdos complementarios: 1) el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, debido al conflicto de intereses, en relación a la Zona, que hacía peligrar la entrada en vigor de la Convención; y en menor medida, del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, con el objeto de regular la obligación de conservar y preservar los recursos vivos en el mar (Godio, 2018a).

⁴ Particularmente, luego del incidente terrorista a bordo del buque *Achille Lauro*, en octubre de 1985, que puso en evidencia la necesidad de contar con disposiciones referidas a la prevención y sanción de actos terroristas en el mar. Los cuestionamientos más valiosos son contemporáneos al acontecimiento (McGinley, 1985).

⁵ Aranda advierte que, durante las negociaciones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar “[...] las cuestiones de seguridad eran consideradas primariamente como una preocupación de orden local” y que ello explica el texto de la Convención, que prevé la obligación de cooperación de los Estados en distintas áreas, pero que no se refiere a la represión del terrorismo y demás amenazas a la seguridad marítima (Aranda, 2019).

una autorización al ejercicio de los poderes jurisdiccionales de los Estados⁶, destacándose entre ellos el Convenio para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 1988⁷ y sus posteriores protocolos —luego de una extensa revisión, como consecuencias de episodios perpetrados contra la seguridad de los buques, pasajeros y tripulaciones— que ampliaron la lista de delitos e incluyeron, por ejemplo, la utilización de un buque como elemento de daño; transporte de armas químicas, biológicas o nucleares⁸; y transporte ilegal e internacional de personas conocidas por cometer delitos en marco de estos acuerdos (Aranda, 2019).

Este mosaico normativo, con fundamento en la Convención de 1982 y los tratados posteriores adoptados de conformidad con aquella, invita a evaluar su posible aplicación respecto de las actividades delictivas transnacionales en la Zona Económica Exclusiva (ZEE). El examen propuesto, constituye un necesario recorte metodológico, toda vez que se trata de una zona poseedora de un régimen *sui generis*, cuyo escenario particular es regulado y complementado por una gran cantidad de artículos dispersos en acuerdos internacionales.

En consecuencia, dedicaremos una breve conceptualización de la ZEE y luego se examinará, detenidamente, el régimen aplicable en ella frente a la corrupción generalizada por la delincuencia organizada transnacional y así identificar las respuestas que ofrece —o

⁶ Con posterioridad al incidente del Achille Lauro, calificada doctrina advirtió que el derecho internacional aplicable al terrorismo aún se encontraba en proceso de desarrollo, y alentó el desarrollo de acuerdos destinados a la represión de conspiraciones y delitos cometidos con fines políticos, sin desconocer las dificultades para consensuar una definición de “terrorismo” y garantizar la cooperación internacional necesaria (Halberstam, 1988).

⁷ Se trata del primer instrumento internacional dedicado al terrorismo en el mar que, además, estableció un régimen cooperativo sin omitir el principio *aut dedere aut iudicare*, respecto de la obligación de juzgar o extraditar a los perpetradores de estos hechos (Türk, 2008).

⁸ Curiosamente, en el contexto de los esfuerzos internacionales para controlar los movimientos de armas de destrucción masiva y material relacionado, la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad (2004) parece colocar a los Estados en la obligación de actuar en tales circunstancias. Las medidas de ejecución habilitadas incluyen el arresto y detención de individuos, así como la realización de investigaciones penales a bordo del buque (Guilfoyle, 2009).

pueden ofrecer— las disposiciones de la Convención de 1982 y otros instrumentos internacionales compatibles con ella, que autorizan la remisión o aplicación de otras normas en la materia, que también analizaremos. Finalmente, presentaremos nuestras reflexiones finales en función de una posible estrategia —desde el derecho internacional— para evitar la comisión de delitos transnacionales en la ZEE y sus disvaliosos efectos.

2. BREVE CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ZEE COMO ESCENARIO DE ANÁLISIS. SU PARTICULAR DESAFÍO FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Desde inicios del siglo XX, los Estados costeros reclamaban una mayor extensión de su mar territorial que empezó a ser aceptada en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, especialmente luego de las proclamaciones de Truman en septiembre de 1945 que anunciara, entre otros, el interés especial de Estados Unidos respecto de zonas de pesca en áreas más allá del mar territorial, con el objeto de establecer una zona de regulación y control para la conservación ictícola, aunque sin afectar el derecho de libre navegación (Nelson, 2012).

Décadas más tarde, como consecuencia del proceso de descolonización y el surgimiento de Estados de reciente independencia, la comunidad internacional advirtió las reivindicaciones de soberanía sobre el lecho y el subsuelo del mar, cuestiones decisivas para un cambio del régimen⁹ que establezca una zona exclusiva de pesca¹⁰.

⁹ Por ejemplo, en la Conferencia de Santo Domingo de 1972 los Estados del Caribe reclamaron un “mar patrimonial” de 200 millas, al tiempo que Estados africanos hicieron lo propio en el Seminario de Yaundé, desarrollando, a nivel de la Organización de la Unidad Africana, un concepto de “zona económica” o “zona económica exclusiva”, análogo al mar patrimonial.

¹⁰ En América Latina, los Estados de la región consolidaron sus pretensiones en la Declaración de Montevideo de 1970. Posteriormente, la Corte Internacional de Justicia (la Corte o CIJ) en los asuntos referidos a *Fisheries Jurisdiction* —decididos el 25 julio de 1974— advirtió que el concepto de una

Las discusiones ocuparon parte de la segunda mitad de aquel siglo y pueden advertirse en la posterior codificación y desarrollo progresivo del derecho del mar.

2.1. Consideraciones jurídicas elementales aplicables a la ZEE

El resultado del texto obtenido con la adopción de la Convención de 1982 logró una verdadera conciliación de intereses de los Estados que se refleja en los artículos 55, 56, 58 y 59 que, a nuestro entender, resultan característicos de la ZEE y su reconocimiento como un espacio *sui generis*¹¹.

En efecto, la ZEE es definida como un “[...] área más allá del mar territorial y adyacente a éste” y cuya anchura máxima —a partir de la línea de base— no puede superar las 200 millas marinas. En este espacio el Estado ribereño posee: derechos de soberanía para los fines de explotación, exploración, conservación y administración de los recursos naturales, vivos y no vivos; jurisdicción respecto al establecimiento y uso de islas artificiales, así como instalaciones, estructuras, la realización de investigación científica marítima y la protección del medio marino; y, otros derechos y deberes previstos expresamente (Convención de 1982, arts. 55 a 57)¹².

zona de pesca con competencia exclusiva, hasta un límite de 12 millas, era una práctica aceptada. Asimismo, reconoció los derechos preferenciales de Islandia en aguas más allá de las 12 millas y los derechos históricos de pesca de los Estados demandantes, advirtiendo que era necesaria una reconciliación de modo equitativa. Cfr. *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974*, p. 3; y *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974*, p. 175.

¹¹ Scovazzi afirma que la ZEE presenta un carácter *sui generis*, ya que el Estado no puede ejercer soberanía plenamente y que su aplicación resulta respecto de materias específicas (Scovazzi, 1986).

¹² Al respecto, en el asunto de *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area*, entre Canadá y EEUU, la CIJ consideró que estas disposiciones de la Convención no fueron objetadas al adoptarse y que, en consecuencia, pueden ser consideradas actualmente derecho internacional general. Cfr. *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, I.C.J. Reports 1984*, p. 246.

Como consecuencia de lo anterior, Estado costero posee derechos de soberanía sobre los recursos vivos y no vivos susceptibles de explotación económica —situados en esta columna de agua— y de aquellos se desprende el ejercicio de la “jurisdicción” a su favor respecto de las actividades de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos, habilitando el ejercicio de la jurisdicción con el fin de proteger y garantizar la correcta observancia de los derechos y obligaciones respecto de aquellos mediante promulgación de normas, la instalación de islas artificiales o el desarrollo de tareas de investigación científica marina; entre otros.

Asimismo, la jurisdicción del Estado ribereño se extiende a las islas artificiales y toda clase de instalaciones y estructuras emplazadas o presentes en la columna de agua de la ZEE, correspondiendo el ejercicio de jurisdicción exclusiva sobre ellas, aunque su construcción debe ser correctamente notificada a terceros Estados y encontrarse señalizada de modo adecuado para facilitar su localización y visualización por los buques que naveguen en sus proximidades y establecer, de ser necesario, zonas de seguridad en sus cercanías¹³.

Respecto a la libertad de sobrevuelo en la columna de aire suprayacente a la ZEE no posee limitación —en la medida que la actividad no contemple, por ejemplo, el desarrollo de investigación científica— mientras que la navegación también se rige por el principio de libertad, aunque encuentra sujeta a distintas restricciones cuando se presentan “zonas de seguridad razonables” en las proximidades de islas y estructuras artificiales o “zonas restringidas” a fin de prevenir contaminación o daños en áreas ambientalmente sensibles. En el caso particular de las actividades pesqueras, los buques no pueden realizar operaciones extractivas sin licencia del Estado costero al cual pertenece la ZEE y en caso de contar con la autorización, debe res-

¹³ Artículo 60 (3). El establecimiento de zonas de protección o seguridad ya había sido analizado por la CDI y se justificó debido a la extrema vulnerabilidad de las instalaciones artificiales en el mar. Posteriormente, este criterio fue reconocido en el artículo 5 de la Convención de 1958 sobre Plataforma Continental, que dispuso una distancia de 500 metros. Cfr. Convención sobre Plataforma Continental, adoptada el 29 de abril de 1958, *United Nations Treaty Series*, Vol. 499, artículo 5 (2) y (3).

petar sus condiciones junto con la legislación doméstica aplicable (Convención de 1982, arts. 60 (4), 62 (4), 73, 211 (6)).

En cuanto al tendido de cables y tuberías submarinas en la ZEE, el Estado ribereño puede adoptar medidas razonables para prevenir, reducir y controlar la contaminación que éstos puedan producir. Al respecto, la Convención de 1982 reconoce que todos los Estados el derecho de instalar cables y tuberías submarinas en la ZEE de cualquier Estado, aunque esta libertad se encuentra sujeta a las demás disposiciones de la Convención y en conformidad con lo dispuesto por el Estado ribereño (art. 58).

En definitiva, el Estado costero no puede afectar —con fundamento en sus derechos de soberanía y la jurisdicción en la ZEE— la libertad de navegación y sobrevuelo en este espacio, excepto en casos expresamente previstos en la Convención de 1982, como tampoco respecto de las tareas de tendido de cables y tuberías submarinas, actividades que permanecen como derechos de los terceros Estados (arts. 58, 60, 73, 87 et seq)¹⁴ y que confirman, en su conjunto, el carácter *sui generis* de la ZEE. Precisamente, con relación a la competencia del Estado costero en materia pesquera —destinada al control y sanción de estas actividades en la ZEE— la Convención de 1982 reconoce dos límites: 1) en caso de apresarse un buque extranjero por infracción a sus normas, el mismo debe ser liberado con prontitud, previa constitución de una fianza razonable u otra garantía; y, 2) las sanciones no pueden, excepto acuerdo entre Estados, incluir penas privativas de libertad (arts. 73 y 292).

Finalmente, es necesario señalar que la Sección 3 de la Parte XV de la Convención de 1982 dispone restricciones a la solución de controversias mediante medios jurisdiccionales cuando la disputa se refiera a la interpretación o aplicación de las disposiciones en materia de pesquerías (art. 297 (3) (a)). En síntesis, habilita la negociación y conciliación —Sección 1 de la Parte XV— y fracasada estas se autoriza el procedimiento de conciliación obligatoria dispuesto en la

¹⁴ Diez de Velasco (2013) sostiene, con razón que “[...] el régimen de libertades en materia de comunicaciones en la zona económica no difiere, en líneas generales, del relativo al alta mar, llegando la Convención a hacer una remisión expresa al régimen de libertades de la alta mar...”.

Sección 2 del Anexo V de la Convención, a pedido de cualquiera de las partes en disputa¹⁵.

De este modo, hemos presentado una síntesis de los aspectos más destacados de la ZEE —al menos en la propuesta de nuestra investigación— como principal escenario de la actividad pesquera y centro de arduos debates sobre el equilibrio necesario entre la protección y el adecuado aprovechamiento de los recursos vivos, atento su carácter de reserva alimenticia que no debería ser infrautilizada (Scovazzi, 1995)¹⁶.

2.2. El desafío de la delincuencia organizada transnacional. Sus actividades en la ZEE

A fin de establecer una correcta asociación entre la corrupción y la delincuencia organizada que podría operar en la ZEE, es necesario conceptualizar cada una de ellas y vincularlas con este escenario. Se trata de un ejercicio necesario para analizar, posteriormente, las disposiciones de la Convención de 1982 que puedan resultar de interés y eventual valoración en estos casos.

El primer concepto por examinar es la corrupción y resulta obligada la referencia al Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), que considera que estos hechos socavan las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, además de comprometer el desarrollo sostenible y el imperio

¹⁵ Procederá la conciliación obligatoria cuando se alegue: 1) el incumplimiento manifiesto del Estado costero respecto de las medidas de conservación y administración, de modo que peligren los recursos vivos de la ZEE; 2) la negativa arbitraria del Estado costero para fijar la cuota de captura permisible y la capacidad de pesca en la ZEE; 3) la negativa arbitraria a asignar el total o parte del excedente que el propio Estado costero haya declarado.

¹⁶ La utilización óptima de los recursos vivos habilita a que el Estado ribereño administre las cuotas de capturas máximas permitidas, sobre una base científica que posibilite la explotación sostenible del recurso y que, en caso de presentarse un excedente no explotado debe brindarse su acceso a otros Estados mediante acuerdos específicos (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, art. 61).

de la ley. Asimismo, advierte que “[...] la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella [...] [tareas que] son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí [...]”¹⁷. Esto se debe principalmente a que:

El fenómeno de la corrupción transnacional presenta en muchas de sus manifestaciones (y sin duda en las más graves) los siguientes elementos: (a) amplia extensión (naturaleza generalizada o gran escala); (b) carácter organizado y frecuente naturaleza sistémica o estructural en la forma de operar de las instituciones y organizaciones de los sectores público y privado, y de los grupos delincuenciales organizados transnacionales, involucrados; (c) búsqueda de seguridad financiera para los activos mal habidos; (d) búsqueda de garantía de impunidad frente a la aplicación del Derecho (seguridad jurídica) y de anonimato para sus beneficiarios últimos; (e) desinterés y/o encubrimiento por los grandes medios de comunicación de masas; y (f) grave afectación de los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables de la población (Olasolo y Galain Palermo, 2022).

Finalmente, corresponde referirse a la delincuencia organizada transnacional, cuya prevención y combate encuentra su pilar en la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (más conocida como “Convención de Palermo”, del año 2000)¹⁸, el primer instrumento con vocación universal que considera a la corrupción “[...] como una actividad esencial de la delincuencia organizada” y que es consecuencia del “derecho penal transnacional”, completado por múltiples instrumentos de cooperación universales y regionales (Olasolo & Mané Granados, 2021).

Este instrumento se inserta dentro de una lógica que advierte la existencia de delitos que poseen alcance global y que exigen, en consecuencia, la adopción de estrategias de fortalecimiento y promoción

¹⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2349, p. 41.

¹⁸ Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2225, p. 209. Al respecto, ver también la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

de la cooperación internacional, destinada a quebrantar eficazmente la capacidad de los delincuentes internacionales¹⁹.

En el ámbito marítimo, es posible advertir el ejercicio del transporte que aparenta licitud, pero cuyo objeto o fin de traslado resulta contrario a derecho, por tratarse de acciones asociadas —directa o indirectamente— a delitos transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico, la trata de mujeres y niños, el tráfico ilícito de armamentos, el tráfico y el traslado ilícito de migrantes²⁰. A ello corresponde agregar aquellas actividades contempladas expresamente en la Convención de 1982 y que autoriza el derecho de visita, con el eventual derecho de persecución, como: (a) el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; (b) las transmisiones “no autorizadas” desde buques o instalaciones en alta mar, en violación a los reglamentos internacionales; (c) la piratería²¹; y (d) los delitos cuya

¹⁹ Laborías sintetiza, correctamente, que la Convención de Palermo “(...) resulta aplicable a dos grupos de conductas ilícitas. En primer lugar, los delitos específicamente tipificados en dicho tratado: pertenencia a un grupo delictivo organizado (art. 5°), blanqueo de capitales (art. 6°), corrupción del funcionario público (art. 8°) y obstrucción de justicia (art. 23). Y, en segundo lugar, otros delitos tipificados en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte, siempre que reúnan dos requisitos: a) que sean considerados “graves”, es decir, que la pena para los mismos sea de privación de la libertad por 4 años o más; y b) que esos delitos tengan carácter transnacional y los realice un grupo delictivo organizado” (Laborías, 2008).

²⁰ Con relación a este último supuesto, la Convención de 1982 contiene —en el artículo 99— una expresa prohibición al transporte de esclavos y autoriza que todo Estado pueda adoptar medidas eficaces para impedir y castigar esta actividad en buques de su pabellón. Al respecto, Hinrichs Oyance advierte que “*The Convention establishes a comprehensive regime dealing with all matters relating to the law of the sea, although it does not contain any specific provision concerning the activity of smuggling of migrants at sea*” (Hinrichs, 2003).

²¹ En opinión de Proelss y Hofmann, la piratería es el único —pero no excluyente, potencialmente— delito transnacional organizado regulado en la Convención de 1982 que autoriza el apoderamiento de los buques y aeronaves, además de la detención de individuos, en la alta mar, la propia ZEE y la ZEE de terceros Estados. Asimismo, afirman que la actual configuración de la piratería puede ser considerada como prototipos de delito organizado transnacional, aunque los requisitos para su represión distan de estar claros, ya que la Convención de 1982 no prevé una regulación integral al

jurisdicción penal corresponde, en principio, al Estado del pabellón del buque y que autoriza, en supuestos expresamente previstos, la actuación del Estado ribereño.

Mención aparte merecen las disposiciones pertinentes que autorizan la adopción de medidas, por parte de un Estado costero, para proceder a las detenciones y visitas de buques extranjeros en distintas zonas reguladas por la Convención de 1982 y particularmente en espacios bajo jurisdicción como la ZEE, respecto de actividades como la pesca y el abastecimiento de combustible —tanto en forma independiente, como asociadas entre sí— para mencionar algunas posibilidades²².

respecto, razón por la cual depende de las circunstancias particulares de cada caso (Proelss y Hofmann, 2016).

²² El problema de la pesca ilegal ha preocupado a la doctrina dedicada al derecho ambiental, que alertan no sólo sobre el daño económico y social que ocasiona, sino que alienta debates sobre la necesidad de contar con una definición del “delito de pesca ilegal” —como parte de un concepto mayor dentro de la perspectiva de la *Green Criminology* y sin perjuicio de un posible encuadre de la actividad organizativa de las empresas pesqueras, verdaderos conglomerados económicos cuando no entidades estructuradas o vinculadas, que implementan estrategias legales y tributarias para evitar ser detectadas y responsabilizadas— dentro de la figura del delito de contrabando y su remisión a las disposiciones penales locales. Al respecto, Morelle Hungría advierte que las empresas pesqueras “[...] utilizan mecanismos que se encuentran cada vez más ligados a las tácticas utilizadas por la denominada delincuencia organizada: utilizan flotas de buques pesqueros que comparten las mismas redes de suministro, mismos canales de distribución y comercialización, y a menudo se observan otros tipos delictivos ligadas a estas prácticas, como el blanqueo de dinero procedente de las capturas ilegales... constituyen una forma internacional de delincuencia organizada, y los autores de esas técnicas ilegales deberían ser tratados como auténticos delincuentes” (Morelle Hungría, 2017). En idéntico sentido, se sostiene un criterio a favor de considerar la pesca ilegal como “actividad delictiva” y parte de “[...] un problema del crimen organizado y [que requiere...] la cooperación de los Estados a nivel global” (Dubner, 2002; Telesetsky, 2014), para quienes el problema de fondo que involucra a la pesca ilegal no trata sobre la gestión de las pesquerías, sino sobre graves delitos transnacionales que dañan, irreparablemente, el medio marino.

Sin embargo, para poder profundizar sobre estos aspectos es necesario realizar un examen de las distintas disposiciones de la Convención de 1982 para intentar identificar las facultades y restricciones que poseen los Estados, teniendo presente el particular equilibrio de intereses que rige en este acuerdo y cuya esencia no debería ser alterada, al menos en lo referido a los mares y océanos, respecto de aquellos asuntos debatidos en la III Conferencia. Debido a lo expuesto, continuaremos con nuestro análisis por separado a este punto.

3. LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 1982 REFERIDAS A LAS JURISDICCIONES ESTATALES Y LOS DELITOS TRANSNACIONALES

La expresión “delito” se encuentra presente tan sólo en el artículo 27 de la Convención de 1982, referido a la jurisdicción penal a bordo de un buque extranjero, en previsión de distintos supuestos, caracterizados por el reconocimiento de la jurisdicción penal del Estado costero respecto de aquellos buques en ejercicio del derecho de paso inocente por su mar territorial, como también respecto de aquellos que abandonaron sus aguas interiores. Este ejercicio del Estado costero debe ser realizado teniendo, debidamente en cuenta, los intereses de la navegación.

Asimismo, contiene una clara referencia al impedimento de toda medida, por parte del Estado ribereño, contra un buque extranjero —en ejercicio del derecho de paso inocente— por motivos de delitos cometidos antes del ingreso al mar territorial, excepto que se trate de una medida adoptada en protección del medio marino o de violación a las normas y reglamentos aplicables a la ZEE, de conformidad con la Parte XII y V de la Convención de 1982, respectivamente.

El propósito del art. 27 no es otro que establecer reglas claras y equilibradas para el ejercicio de la jurisdicción penal del Estado ribereño respecto de infracciones “a bordo” —es decir, internamente y no a la conducta exterior— de un buque con pabellón extranjero que atraviese su mar territorial. Sin embargo, se ha advertido que esta norma no resuelve, en general, cuestiones controvertidas de ju-

jurisdicción al dejar que aquellas se determinen “caso por caso” y que el Estado costero posea mayor justificación de jurisdicción en asuntos que tengan consecuencias en su territorio, que perturben su paz o el buen orden, además de habilitar su intervención en circunstancias de asistencia o la implementación de medidas para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias psicotrópicas (Barnes, 2017).

En otras palabras, la norma establece un equilibrio entre la jurisdicción penal del Estado ribereño y los derechos del Estado del pabellón del buque extranjero, ya que por un lado reconoce la soberanía del primero sobre el mar territorial, pero al mismo tiempo alienta a que la jurisdicción “no debería ejercerse”, a fin de reflejar una práctica estandarizada por motivos prácticos de cortesía, conveniencia y uso, por la cual el Estado costero no ejerce jurisdicción en aquellos casos en que sólo se afecte el orden interno del buque y que la tranquilidad del puerto no resulte afectada (Barnes, 2017).

En cuanto al proceso de detención, el art. 27 de la Convención de 1982 no contiene disposiciones explícitas o sustantivas, pero a partir de los incisos (2) y (4) es posible interpretar que el Estado costero debe tener “debidamente en cuenta” los intereses de la navegación, sin que ello impida la posible detención del buque como parte de un proceso de investigación posterior. El significado de la expresión “tener debidamente en cuenta los intereses de la navegación” no es aclarado en el artículo 27 (4) pero presenta una redacción similar al artículo 33 —pertenciente a la zona contigua, adyacente al mar territorial y superpuesta a la ZEE— que autoriza la adopción de medidas de fiscalización, con carácter preventivo y respecto de materias aduaneras, fiscales, migratorias y sanitarias.

En el mismo sentido, corresponde incluir la referencia al artículo 56 de la Convención, en sus dos primeros incisos. El artículo 56 (1) reconoce los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos situados en la columna de agua, como también la jurisdicción respecto del establecimiento y utilización de islas, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina; y la preservación del medio marino. Sin embargo, al final del inciso reconoce que el Estado costero posee “Otros derechos y deberes provistos en esta Convención”.

Sobre este punto, Proelss opina que la expresión constituye un criterio relevante, considerando la posible superposición de la zona contigua con las primeras 12 millas de la ZEE, susceptible de permitir la aplicación *mutatis mutandi* del derecho de persecución —consagrado en el art. 111 de la Convención— respecto de aquellas infracciones cometidas en la ZEE e incluso respecto de zonas de seguridad alrededor de las instalaciones artificiales (Proelss, 2017).

En cuanto al art. 56 (2), aquel impone obrar al Estado ribereño de manera compatible con otras disposiciones de la Convención y tener “[...] debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados”. En efecto, al tratarse la ZEE de un espacio *sui generis*, las referencias normativas anteriores deben completarse con el reconocimiento de las libertades consagradas en el art. 87, las que no revisten carácter absoluto, toda vez que pueden encontrarse sujetas a requisitos, observancias y condiciones. En la puntual distinción entre ZEE y alta mar, los arts. 58 y 86 de la Convención resultan concluyentes en caso de dudas: las libertades pueden ejercerse en la medida en que no sean incompatibles con la Parte V, razón por la cual se encuentran sujetos a los recaudos de la Convención dispuestos para la ZEE y la normativa adoptada por el Estado costero de conformidad con aquella.

Al respecto, merece considerarse las reflexiones de Proelss, para quien la coexistencia de los derechos y la jurisdicción del Estado costero en la ZEE, por un lado; y la continuación de las libertades de otros Estados, por otro, resulta en un considerable potencial de controversias entre los dos grupos de derechos y que, en la medida en que no exista regla especial, los diferendos deben evitarse y resolverse sobre la base del art. 56 (2) de la *lex generalis* y teniendo en cuenta el inciso (3), disposiciones que establecen obligaciones de respeto mutuo, tal como lo consideró la CIJ en el asunto de las *Fisheries Jurisdiction* (Proelss, 2017)²³.

²³ El autor recuerda, correctamente, que el artículo 56 (2) fue analizado por el Tribunal Arbitral del Anexo VII, que entendió en la controversia sobre el área protegida alrededor del archipiélago de Chagos entre Mauricio y Reino Unido, adoptando el mismo criterio que la CIJ en el caso de pesquerías y

El mismo Proelss afirma que la expresión “actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención”, contenida en el art. 56 (2) se trata de un elemento de carácter declarativo, toda vez que las los derechos soberanos y la jurisdicción reconocida al Estado ribereño, en los términos del art. 56 (1) resultan vinculantes por sí mismo y que en todo caso, el 56 (2) parece estar destinado a recordar —a los Estados ribereños— el carácter referencial del art. 56 (1) (b), cuestión actualmente relevante frente a los recientes acontecimientos que cuestionan la libertad de la navegación en que se basa la Convención de 1982 (Proelss, 2017; van Dyke, 2005).

Este mosaico de regulaciones sobre la jurisdicción del Estado costero, constituye una clara guía interpretativa para la Parte V de la Convención de 1982, que confiere significativos derechos a los Estados ribereños al momento de administrar y conservar los recursos ubicados en su ZEE, comprendiendo la posibilidad de determinar la captura permisible, el establecimiento de leyes y reglamentos relacionados con la concesión de licencias y la regulación de las actividades pesqueras y que sustancialmente son reconfirmadas en el art. 73, referido a la ejecución de las normas referidas a dichas leyes y reglamentos —junto con las garantías que impiden un hipotético abuso por parte del Estado costero (arts. 61 (1), 62 (4) y 73)— aplicable por ejemplo, a la detención de buques pesqueros extranjeros que no las observen²⁴.

destacar la necesidad de realización de negociaciones y consultas, de buena fe.

²⁴ Al respecto, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar en el caso del buque M/V SAIGA; sostuvo que el artículo 73 de la Convención constituye un desarrollo del artículo 56 (1), referido a la ejecución de leyes y reglamentos del Estado ribereño destinados a la garantizar el cumplimiento de disposiciones referidas a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos de la ZEE, autorizando la realización de visitas a buques, sus inspecciones, su eventual apresamiento y, llegado el caso, el inicio de procedimientos judiciales. Cfr. *M/V “SAIGA” (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, *Prompt Release, Judgment, ITLOS Reports 1997*, p. 16. En la práctica, la generalidad de las legislaciones locales habilita a las autoridades de control marítimo, la facultad de emprender investigaciones en los buques (Godio, 2018b).

Al realizar un examen de la norma, Harrison considera que el art. 73 (1) confiere derechos amplios a los Estados ribereños para hacer cumplir sus leyes y reglamentos relacionados con los recursos vivos en la ZEE y que, de hecho, son sustancialmente mayores a los derechos destinados para la prevención de la contaminación por buques presentes en el artículo 220 de la Convención. Sin embargo, advierte que la norma limita las medidas a aquellas “[...] que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos dictados de conformidad con esta Convención”, explicitando particularmente la visita, la inspección, el apresamiento y el inicio de procedimientos. En consecuencia, Harrison concluye que los funcionarios del Estado ribereño pueden incluso, investigar —a través de la detención, visita y registro— a los buques sospechosos y que, de presentarse evidencia o presunción legal de infracción, permite llevar los mismos a puerto e iniciar el proceso local correspondiente. Asimismo, por “necesario”, el autor afirma que se trata de un término con distintos significados —desde “contribuir” a “lo indispensable”— y que, en el contexto de la actividad de los buques pesqueros, es probable que el Estado ribereño cuente con un amplio margen de apreciación para decidir qué medidas son necesarias (Harrison, 2017).

El reenvío normativo de la Convención de 1982 hacia la legislación local del Estado ribereño es consecuencia del consenso negociador en la III Conferencia, razón por la cual la Parte V contiene pocas reglas explícitas sobre cómo deben ejercerse aquellos poderes, que pueden llegar a autorizar medidas de fuerza coactivas en ejercicio del derecho de persecución, tal como lo prevé el art. 111 de la Convención.

En definitiva, del examen de las distintas normas que configuran y justifican el abanico de posibilidades del Estado ribereño, es posible advertir una coherencia e identificación entre las disposiciones aplicables a aguas interiores, al mar territorial, la ZEE y la alta mar, con las respectivas adaptaciones y restricciones propias de cada zona. Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado costero pueda aplicar *mutatis mutandi* sus normas de ordenación territorial —aplicables a las aguas interiores y al mar territorial— íntegramente en la ZEE, ya que debe limitarse a los derechos de soberanía y la jurisdicción reconocida en el artículo 56 de la Convención, disposición ejemplar para

la posterior planificación espacial marítima con un enfoque integral (Pyć, 2019).

Por otra parte, queda referirnos al art. 108 de la Convención, dedicado especialmente al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. La norma, incluida en Parte VII referida a la alta mar, evidencia la preocupación de la comunidad internacional para combatir estas actividades más allá de las jurisdicciones locales de los Estados y las facultades que provee la Convención en su art. 27 (1) (d).

En opinión de Guilfoyle, no resultaría práctico que los Estados esperen el ingreso de estos buques en el mar territorial, toda vez que la operatoria delictiva de los traficantes se encuentra organizada para evitar los controles, sumado al hecho que la posibilidad de evadir una persecución en alta mar resulta más dificultosa. De este modo, la lógica del art. 108 (1) promueve la cooperación internacional para reprimir estos actos y se diferencia claramente de los supuestos comprendidos en el art. 110 (1), razón por la cual considera que los Estados costeros no poseen una clara jurisdicción, en su ZEE, sobre el tráfico ilícito de estupefacientes pero que en caso de desear cooperar puede hacerlo y llegado el caso habilita su realización en una ZEE extranjera sin consentimiento previo, aunque en este último supuesto debe actuar “con la debida consideración” respecto de los intereses y los derechos de soberanía del Estado ribereño (Guilfoyle, 2017).

Lo anterior obliga a recordar que la noción esencial de la ZEE se justifica —en sentido estricto— en los derechos de soberanía sobre los recursos naturales y la jurisdicción que se proyecta en consecuencia, traduciéndose en una excepción al estatus básico de la alta mar que, como todas las excepciones, debe ser interpretada en forma restrictiva. Por esta razón, la “debida consideración” debe ser entendida en relación con estos cánones de estrictez.

Con esta impronta en mente es que debe analizarse el art. 108 (1) de la Convención de 1982, que dispone el deber general de cooperación en la alta mar, a fin de reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al tiempo que habilita la remisión a otras convenciones internacionales, de las cuales nos ocuparemos más adelante. Sin embargo, un cuidadoso análisis de la norma permite advertir que se trata de un deber amplio en cabeza de los Estados,

sin limitarse a los buques de su propio pabellón, ya sea para emprender una intercepción o en auxilio de un Estado que solicite auxilio.

Por último, queda referirnos a una hipótesis que concentra su preocupación en las estructuras, instalaciones e islas artificiales —no exclusivamente en los buques— situados en la ZEE (o en la plataforma continental), respecto de las cuales el Estado costero posee jurisdicción exclusiva, incluida aquella referida a las leyes y reglamentos en materia aduanera, sanitaria, migratoria y de seguridad. En efecto, la Convención autoriza el establecimiento de “zonas de seguridad razonables”, sin que excedan los 500 metros alrededor de estas islas, estructuras e instalaciones, sobre las cuales podrá tomarse “medidas apropiadas” para garantizar, directamente, su seguridad y la navegación en sus proximidades (arts. 60 (2), (4) y (6)).

El examen de relación entre las zonas de seguridad y la ZEE en nuestro caso de estudio permite advertir que la Convención de 1982 reconoce mayores facultades al Estado ribereño, ya que las zonas de seguridad —estrictas y limitadas en cuanto a su establecimiento y tamaño— prevalecen sobre el “equilibrio general” que presenta la ZEE en que se encuentra, configurándose un “equilibrio especial” dentro de la misma.

Lo anterior se traduce en un refuerzo de la observancia que impone la Convención de 1982 para que se tenga “debidamente en cuenta” los derechos del Estado costero y que invita a considerar que al tratarse de zonas de seguridad es necesario tener “debida y especialmente” en cuenta —atento su carácter excepcional— sus normas, leyes y reglamentos aplicables, en la medida que autoriza el propio artículo 60. En otras palabras, las medidas del Estado ribereño deben tener, como finalidad, evitar situaciones de riesgo en la zona y deben orientarse a evitar “de forma apropiada” —discrecionalmente de modo idóneo, pero jamás irrestricto— la presencia de buques por razones de seguridad²⁵.

²⁵ Para un examen de la norma, ver la opinión disidente del Magistrado Golitsyn en el caso de medidas provisionales referidas al *Arctic Sunrise* ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Asimismo, los Magistrados Wolfrum y Kelly, en su opinión separada del mismo asunto, afirmaron que la Federación Rusa poseía jurisdicción exclusiva, con fundamento en el ar-

La consecuencia a la violación de aquellas disposiciones de seguridad autoriza, a nuestro entender, la adopción de todas las medidas apropiadas y comprende, entre las posibilidades, el derecho de persecución que reconocido en el art. 111 (2) de la Convención de 1982 y que se aplica *mutatis mutandi* a las infracciones que se cometan en la ZEE, incluidas las zonas de seguridad (art. 111 (2)).

4. LOS DELITOS TRANSNACIONALES EN CONVENCIÓNES INTERNACIONALES COMPATIBLES CON LA CONVENCIÓN DE 1982

La relación entre la Convención de 1982 con otros acuerdos internacionales pertinentes posee su fundamento en el art. 58, referido a los derechos y deberes de los Estados en la ZEE según la Parte V de la Convención, pero que también habilita a otras zonas en la medida que sean compatibles con ésta, toda vez que los Estados deben tener “debidamente en cuenta” los derechos y deberes del Estado costero, tal como adelantamos anteriormente. A lo anterior corresponde incluir la posible aplicación de “otras normas pertinentes de derecho internacional”, tal como lo expresa el art. 58 (2).

En esta referencia es posible incluir el reenvío a aquellas convenciones concernientes, directa o indirectamente, a la prevención y represión de delitos transnacionales, cuya aplicación no se encuentra necesariamente limitada al territorio de los distintos Estados Parte, aunque deben ser compatibles con la Convención de 1982.

título 60 (2) de la Convención, incluyendo jurisdicción legislativa y de ejecución de normas. Lo anterior se traduce en una habilitación para que el Estado ribereño realice funciones de ejecución a fin de proteger la plataforma artificial en el interior de la zona de seguridad. Finalmente, señalaron que el buque podría haber invocado en la libertad de expresión en la ZEE tal como es reconocida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero que aquella no podía ejercerse en la zona de seguridad, ya que estos derechos ceden ante los intereses de seguridad de su operador. Cfr. “Arctic Sunrise” (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures*, Order of 22 November 2013, *ITLOS Reports 2013*, p. 230.

4.1. *Tratados internacionales anteriores a la adopción de la Convención de 1982*

A fin de ordenar la interacción entre los distintos tratados, consideramos necesario referirnos brevemente a aquellos acuerdos relevantes, sin que se encuentren afectados por su carácter previo a la Convención de 1982 y que, en todo caso, deben interpretarse armónicamente con esta última, especialmente en lo referido a la ZEE, espacio creado por el texto adoptado el 30 de abril de 1982, tal como hemos adelantado.

En primer lugar, corresponde mencionar la Convención Única sobre Estupefacientes (1961, en vigor desde el 13 de diciembre de 1964)²⁶. Aunque no contiene disposiciones de específica aplicación a los espacios marítimos, su art. 32 regula especialmente el transporte de drogas en botiquines de primeros auxilios de buques o aeronaves de línea internacional, autorizando “cantidades limitadas” para la prestación de ayuda médica o casos urgentes en el curso del viaje. Asimismo, el artículo faculta al Estado de pabellón la adopción de recaudos para evitar un uso indebido o un desvío con fines ilícitos —sujeta el transporte de las drogas a su legislación, permisos y licencias— sin perjuicio del derecho de las autoridades locales de un Estado costero para “efectuar comprobaciones e inspecciones o adoptar otras medidas de fiscalización a bordo del buque o aeronave”.

El segundo texto por destacar es el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971, en vigor desde el 16 de abril de 1976)²⁷. Este acuerdo contiene, en sus arts. 14 a 16, disposiciones similares a la Convención Única de 1961, aunque expande su aplicación a otras formas de transporte público de carácter internacional, como los ferrocarriles y autobuses, junto con una mayor precisión normativa en materia

²⁶ Convención Única sobre Estupefacientes, adoptada el 30 de marzo de 1961, *United Nations Treaty Series*, Vol. 520, p. 151. Posee actualmente, 154 Estados Parte.

²⁷ Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, adoptada el 21 de febrero de 1971, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1019, p. 175. Posee actualmente, 184 Estados Parte.

de inspección, comunicación e información que deben facilitar los Estados Parte.

4.2. Tratados internacionales posteriores a la adopción de la Convención de 1982

Posiblemente, una de las más destacadas normas adoptadas con posterioridad a la Convención de 1982 es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988, en vigor desde el 11 de noviembre de 1990), acuerdo que incorpora la preocupación de la comunidad internacional ante el incremento de la producción, demanda y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, cuya sostenida penetración social comprende un peligro grave para la sociedad, además de generar “[...] considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles”²⁸.

Entre las distintas iniciativas que impulsaron esta convención se encuentra el deseo de mejorar la cooperación internacional para la supresión del tráfico ilícito a través del mar. En efecto, su art. 17 constituye la disposición central para nuestro examen y es dedicado al tráfico ilícito por mar, el cual promueve la cooperación y asistencia internacional para eliminar aquel. Asimismo el párrafo 3 dispone que, ante la existencia de motivos razonables para creer que un buque —en uso aparente de libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte— es utilizado para el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, el Estado Parte podrá notificarlo al Estado del pabellón y requerir una confirmación de la matrícula para, en

²⁸ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1582, p. 95. Posee actualmente, 191 Estados Parte.

caso afirmativo, solicitar autorización para adoptar las medidas adecuadas respecto del buque.

Lo anterior se completa con el art. 17 (4) a (7), que habilita el accionar del “Estado requirente” —con previa autorización del Estado de pabellón”, en virtud de tratados vigentes o por acuerdo especial— a realizar la visita e inspección del buque, así como adoptar las “medidas adecuadas” respecto del buque, la tripulación y la carga en caso de descubrir tráfico ilícito. Finalmente, el art. 17 (11) impone el límite para el ejercicio de esta habilitación, toda vez que prevé la necesidad de que ésta tenga “debidamente en cuenta” la necesidad de no afectar ni menoscabar las competencias, los derechos y obligaciones de los Estados costeros²⁹.

El otro tratado a destacar es el Convenio para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, ya referido y conocido como “Convenio SUA” (1988, en vigor desde el 1° de marzo de 1992)³⁰, cuyo art. 3 enuncia delitos asociados a la tentativa o concreción en el apoderamiento y control ilegal de un buque —como también respecto de la amenaza, intimidación o actos de violencia realizados desde el mismo o ya sea contra cualquier persona a bordo del mismo o la propia seguridad de la navegación y de terceros, incluyendo la destrucción del artefacto naval, sus instalaciones o servicios, al punto de tipificar el entorpecimiento grave del funcionamiento— y que, en palabras de Aranda:

[...] está dirigido a las embarcaciones flotantes o sumergibles que no sean buques de guerra, no estén siendo utilizadas para finalidades aduaneras o policiales, ni hayan sido retiradas de la navegación o puestas fuera de servicio. Por último, importa destacar que el Convenio de 1988 y su Protocolo listan una serie de delitos, dentro de ellos, ayudar o compeler a alguien a practicar actos como secuestrar un buque, practicar violencia contra personas a bordo, destruir o causar

²⁹ Estas disposiciones se encuentran desactualizadas frente al narcotráfico con buques semi-sumergibles sin pabellón ni registración —a veces operados en forma remota o con escasos uno o dos tripulantes— utilizados frecuentemente para el tráfico ilícito de estupefacientes. Incluso, en ocasiones la logística se organiza a partir de un buque madre situado “alta mar”.

³⁰ Convenio para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1678, p. 221, Posee actualmente, 39 Estados Parte.

daño a un buque o a su carga, destruir o dañar instalaciones de navegación marítima de modo que impida la navegación segura y difundir informaciones sabidamente falsas de forma que ponga en peligro a la nave (Aranda, 2019).

En cuanto a su aplicación zonal, del art. 4 y 6 (1) surge la autorización jurisdiccional al Estado Parte respecto de todo buque que navegue —o tenga previsto hacerlo— en aguas más allá del mar territorial otro Estado y respecto de: 1) delitos cometidos contra buques de su pabellón o a bordo de un buque de su pabellón al momento de cometerse el delito; 2) delitos cometidos en el territorio del Estado; y 3) cuando sean realizados por un nacional del Estado. Por lo tanto, se trata de una herramienta jurídica de potencial utilidad en la lucha contra la corrupción y la criminalidad organizada atento la amplitud de la norma, más aún si existen razones fundadas para la detención de un individuo a bordo del buque y que se encuentre sospechado de cometer delitos previstos en el Convenio SUA³¹.

Con este recaudo, es posible advertir como el SUA 1988 expande el ámbito de represión penal —sin contradecir la Convención de 1982— a través del reconocimiento de categorías generales de delitos y que habilitan el empleo de figuras delictivas susceptibles de ser reprimidas en supuestos de difícil tipificación de la Convención de 1982 como, por ejemplo, en lo referente a la intención del delincuente o la perpetración de un buque a otro.

Independientemente de lo anterior, resulta claro que estas normas invitan a una posible aplicación del Convenio SUA sobre aquellas áreas susceptibles de jurisdicción de los Estados costeros más allá del mar territorial (MacDonald, 2013), como pueden ser las plataformas, estructuras e islas artificiales situadas en la ZEE o la platafor-

³¹ Asimismo, el art. 9 sujeta la aplicación del Convenio SUA 1988 a la Convención de 1982, toda vez que dispone que ninguna de sus normas “[...] afectará a las reglas de derecho internacional relativas a la competencia que tienen los Estados para investigar o ejercer su jurisdicción a bordo de buques que no enarbolan su pabellón” e idéntica solución adopta el Protocolo del Convenio SUA 2005.

ma continental³². Sin embargo, en el contexto de la Convención de 1982 pareciera que el principio correspondería aplicar inicialmente la jurisdicción del Estado del pabellón buque (Churchill & Lowe, 1999) y alguna intención de aclaración en favor del Estado costero presenta la Resolución A. 671(16) de la OMI, del 19 de octubre de 1989, que recomienda a los gobiernos estudiar las características del tráfico marítimo, a través de las zonas de exploración y explotación de recursos —situados mar adentro— a fin disminuir los riesgos en operaciones hidrocarburíferas, al punto de describir detalladamente el proceso desde la perspectiva del Estado del pabellón del buque, al tiempo que contiene referencias genéricas respecto de las facultades del Estado costero y su interpretación en la práctica., sin especificar reglas detalladas (Tho Pesch, 2015).

Por otra parte, en materia pesquera es necesario mencionar al Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995, en vigor desde el 11 de diciembre de 2001)³³. Se trata de una convención popularmente conocida como “Acuerdo de Nueva York de 1995” y adoptada en un contexto de controversias sensibles entre Canadá y España por la pesca en áreas del Atlántico Norte y que lle-

³² Sin embargo, en opinión de Tho Pesch, a pesar que el Convenio SUA 1988 es complementado con su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas ubicadas en la plataforma continental (conocido como “SUA PROT 1988”), el texto sólo establece pautas para los Estados pero que la aplicación de los instrumentos SUA es realizado “después de que el acto ha tenido lugar” y que “el Convenio SUA y sus Protocolos no hacen ninguna contribución a las normas de zonas de seguridad” (Tho Pesch, 2015).

³³ Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, adoptado el 4 de agosto de 1995, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2167, p. 3, Posee actualmente, 91 Estados Parte.

gó hasta la CIJ³⁴, entre otras disputas relevantes que evidenciaron la influencia entre la política y el derecho para proyectar la regulación de la gestión y conservación de las pesquerías a nivel global (Joyner & Alvarez Von Gustedt, 1996)³⁵.

Precisamente, el art. 1 (b) se refiere a los términos y alcance del acuerdo y entiende como “medidas de conservación y ordenación” a aquellas destinadas a gestionar los recursos vivos de modo compatible con la Convención de 1982 y el propio Acuerdo de 1995 y habilita, en consecuencia, que los Estados costeros adopten acciones pero no brinda mayores precisiones, toda vez que se limita a expresar “[...] medidas para conservar y ordenar una o más especies de recursos marinos vivos que se adopten y apliquen en forma compatible con las normas pertinentes del derecho internacional consignadas en la Convención y en el presente Acuerdo”. El examen del texto permite considerar dos posibilidades: una amplia y otra restrictiva.

La primera merece destacar la expresión “medidas” —entendida como un término genérico presente en distintos instrumentos internacionales, normas y reglamentos locales— que debe ser asociada, inmediatamente y en simultáneo, a las palabras “conservación” y “ordenación”. Atento el carácter descriptivo de las dos últimas expresiones, es posible interpretar al art. 1 (b) dentro de dos opciones: el conjunto de acciones que pueden realizar los Estados costeros respecto de los recursos vivos; o más restrictivamente, ya que la expresión debe excluir a toda medida unilateral que afecte los derechos de otros Estados según la Convención del 1982, por lo que no podría ir en modo alguno más allá de la ZEE respecto de buques que no formen parte del Acuerdo de 1995.

A pesar de las interesantes posibilidades de acción que permite el Acuerdo de 1995, su texto aparenta una alteración a la jurisdicción

³⁴ Al respecto, ver *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J., Reports 1998*, p. 432.

³⁵ Este acuerdo dispone la obligación de conservación y preservación de estas especies, aunque ha sido cuestionado por considerarse que altera principios elementales en materia de derecho de los tratados e invaden las atribuciones soberanas de Estados costeros en desarrollo, afectando la esencia del consenso dispuesto en la Convención de 1982 (Abruzza, 2007).

del Estado del pabellón del buque y las libertades en la alta mar, toda vez que el equilibrio de intereses reconocido en la Convención de 1982 cede ante las facultades que poseen los Estados miembros de la organización regional de ordenación pesquera (conocida como OROP) que gestione la ZEE o la alta mar. Al respecto, cabe destacar la opinión de calificada doctrina que afirma:

[...] el texto alcanzado... suprime la libertad de pesca o el derecho a pescar libremente en alta mar, de antigua raigambre consuetudinaria codificado en el artículo 87 de la Convemar.

El núcleo normativo que dispara la alteración del equilibrio de competencias estatales receptado en la Convemar anida literalmente en los textos correspondientes al artículo 8.3 y 8.4 del Acuerdo... Las conductas contrarias a la obligación de conservar los recursos vivos marinos son ilegales y deben ser calificadas como 'pesca ilegal' en tanto son violatorias de la Convemar, pero no lo son por no ajustarse a una medidas de ordenación dictada por una OROP de la que el Estado del pabellón no es miembro y siendo que ese Estado tampoco es parte en el Acuerdo de Nueva York. En lo que concierne a la obligación de cooperar con otros Estados... los Estados y las OROP cumplen su obligación informando a los demás Estados acerca de sus actividades extractivas... y proporcionando datos de sus capturas... ya sea individualmente o como miembros de una OROP [...] (Mansi, 2015).

Posteriormente, siguiendo el criterio cronológico, encontramos que el Anexo III a la Convención de Palermo contiene el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (en vigor desde el 28 de enero de 2004), que adopta un enfoque más amplio para concretar la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas —incluidas las de índole socioeconómica, en los ámbitos nacional, regional e internacional— para abordar el problema del tráfico y el transporte ilícito de migrantes por mar y combatir esta forma de delincuencia³⁶.

³⁶ 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, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2241, p. 507. Posee, actualmente, 150 Estados Parte.

Del protocolo en cuestión, interesa señalar los arts. 3 (d), 7 y 8. El primero contiene una definición de “buque” y excluye, expresamente, los buques de guerra, auxiliares de armada, buques de propiedad de un Estado o explotado por este para servicios oficiales sin carácter comercial. La segunda disposición refiere a una fórmula genérica de cooperación para reprimir este delito y la última norma merece verdadera atención, ya que establece aquellas medidas que puede adoptar un Estado que “[...] tenga motivos razonables para sospechar que un buque que enarbole su pabellón o pretenda estar matriculado en su registro, que carezca de nacionalidad o que, aunque enarbole un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón, tenga en realidad la nacionalidad del Estado Parte interesado” y que el buque en cuestión se encuentre —o parezca estar— en el tráfico ilícito de migrantes.

Al respecto, el Estado interesado podrá solicitar la asistencia de otros Estados Parte —en la medida de lo posible, con los medios que dispongan— para poner término a la utilización del buque para ese fin. Sin perjuicio de lo anterior, la norma autoriza que todo Estado que posea motivos razonables de sospecha respecto de un buque en ejercicio de libre navegación, con arreglo al derecho internacional, puede solicitar información y autorización al Estado del pabellón para adoptar las mismas medidas, aunque este último podrá consentir, entre otras opciones, a: (a) efectuar visita del buque; (b) registrar el buque; o (c) adoptar las medidas apropiadas en caso de encontrar pruebas respecto del tráfico ilícito de migrantes, dentro de los límites de la autorización otorgada, y sólo podrá ir más allá en la medida que sea necesario para eliminar un peligro inminente para la vida de las personas o se encuentren justificadas en acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.

Poco tiempo después de los atentados del 11-S, en 2001, la Organización Marítima Internacional (OMI) alentó el establecimiento del Código Internacional para la Protección de Buques y las Instalaciones Portuarias (conocido como “Código PBIP”, en vigor desde julio de 2004) —que se inserta jurídicamente dentro del régimen de seguridad marítima diseñado en el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (más conocido como “Con-

venio SOLAS”)³⁷— instrumento que canaliza la cooperación entre los Estados y los actores del sector naviero y portuario para prevenir, detectar y actuar —con prontitud y eficacia adecuada— respecto de amenazas contra buques e instalaciones portuarias utilizadas en el comercio internacional.

El Código PBIP habilita la designación de personal de protección específica para instalaciones portuarias, buques y protección marítima —según corresponda— para evaluar, gestionar e implementar planes frente a posibles amenazas. La vinculación de este régimen de seguridad con nuestro examen anterior se encuentra en la cristalización de funciones de control —por parte de los Estados costeros y los Estados del pabellón— y encuentra una lúcida explicación en las palabras de Aranda, para quien el Código PBIP resulta indudablemente aplicable a la navegación internacional, con el fin de:

[...] prevenir y suprimir actos de terrorismo contra la navegación y las instalaciones portuarias... Específicamente, su esencia parte del principio de que garantizar la seguridad de los buques e instalaciones portuarias es una actividad de gestión de riesgos, para la cual la determinación de las medidas apropiadas surge de una evaluación de riesgos en cada caso particular. El objetivo del código radica en generar estructuras estandarizadas y consistentes para la evaluación de riesgos, capacitando gobiernos en cuanto a la previsión de alternativas de amenazas y modificaciones en la vulnerabilidad de buques y de instalaciones portuarias... En el mismo orden de ideas, en consonancia con las iniciativas de la OMI en orden a mejorar la seguridad de los mares, se estructuró el concepto de “Conciencia del Dominio Marítimo”, cuyo propósito consiste en aumentar la capacidad de los Estados para identificar las amenazas de manera anticipada y a mayor distancia del suelo continental. El concepto fue inicialmente acuñado

³⁷ El acuerdo contiene disposiciones mínimas referidas a la construcción, equipo y utilización de buques mediante certificaciones expedidas por los Estados. El texto constituye una sucesiva evolución desde la primera versión del acuerdo adoptado en 1914 como respuesta a la catástrofe del *Titanic*, actualizado luego en 1929, 1948, 1960 y 1974, reforma última que incluye el procedimiento de aceptación tácita que establece la entrada en vigor de la enmienda, en una fecha determinada, a menos que un determinado número de Estados Parte objete ello. La versión vigente en la actualidad es conocida como “Convenio SOLAS, 1974, enmendado”. Cfr. Convenio de Seguridad para la Vida Humana en el Mar, adoptado el 1° de noviembre de 1974, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1184, 1185 (p. 2).

por los Estados Unidos de Norteamérica como complemento de su "Estrategia Nacional para la Seguridad Marítima (Aranda, 2019).

4.3. Ponderación de los instrumentos en su aplicación a los mares y océanos

Como consecuencia del análisis de la legislación relevada y aplicable —directa o indirectamente, según corresponda— a la lucha contra los delitos organizados transnacionales, es posible advertir que la intención manifiesta de estos instrumentos no es otra que dotar a los Estados parte de mayores y mejores herramientas jurídicas, asistenciales, informativas y procedimentales, para responder adecuadamente ante el desafío de la delincuencia transnacional organizada y sus operaciones en el mar.

Por supuesto, nuestro análisis e interpretación no podría contener a la totalidad de las posibles aproximaciones y vinculaciones —con distintos matices— entre el derecho del mar y los delitos organizados transnacionales, aunque es posible invitar a una profundización del debate, especialmente durante las cuestiones delictivas en el mar que han preocupado a la comunidad internacional en los últimos ochenta años, con particular referencia en los años dedicados a la III Conferencia³⁸.

No obstante, creemos que su estatus jurídico exige observar cuidadosamente la redacción de cada disposición y su naturaleza, con una preferencia a examinar caso por caso. Nuestro fundamento se encuentra en el art. 311 (2) y (5) de la Convención de 1982, cuyo texto dispone:

³⁸ Durante su proceso de negociación, si bien abordó temas de piratería y tráfico ilícito de narcóticos, no fue posible incluir las cuestiones referidas al crimen organizado transnacional y sus prácticas de corrupción en el mar. Sin embargo, sí adquirió relevancia la represión del narcotráfico en la agenda internacional —que en los años 60 del siglo XX era observada principalmente desde el ámbito de la salud pública— y ello explica el fomento ulterior de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Esta Convención no modificará los derechos ni las obligaciones de los Estados Parte dimanantes de otros acuerdos compatibles con ella y que no afecten al disfrute de los derechos ni al cumplimiento de las obligaciones que a los demás Estados Parte correspondan en virtud de la Convención... Este artículo no afectará a los acuerdos internacionales expresamente autorizados o salvaguardados por otros artículos de esta Convención.

En otras palabras, la norma advierte el reconocimiento de eventuales acuerdos —por parte de dos o más Estados— que modifiquen o suspendan disposiciones la Convención de 1982, siempre que no afecten la aplicación de sus principios básicos, ni de aquellos acuerdos autorizados o garantizados por otros artículos de la misma Convención. Lo anterior se traduce, necesariamente, en que todo acuerdo especial debe reconocer la compatibilidad con la Convención de 1982 y que, en definitiva, no podemos afirmar la aplicación obligatoria e irrestricta de los tratados, resoluciones de organizaciones internacionales o instrumentos de *soft law* sin examinar y superar una especie de “examen de constitucionalidad de los océanos” —parafraseando la afirmación de Tommy B. Koh que recordamos al inicio de nuestro trabajo— a fin de asegurar un desarrollo normativo del derecho internacional aplicable a mares y océanos, de modo compatible con la Convención de 1982.

5. REFLEXIONES FINALES

El relevamiento normativo y el análisis de las disposiciones de la Convención de 1982 y distintos instrumentos internacionales complementarios aplicables al fenómeno de la corrupción y la delincuencia —con distintos grados de organización— en los espacios marítimos y océanos, pone en evidencia el complejo entramado de regulaciones y principios que los Estados deben tener en consideración —respetando el fundamental equilibrio de intereses global consagrado en la Convención de 1982— al momento de prevenir, afrontar y reprimir, eficientemente, estos actos delictivos.

Esta lógica, signada por la creciente preocupación de la comunidad internacional en la materia, exhibe también el progresivo diseño e implementación de distintas medidas de cooperación dedicadas,

principalmente a la protección y seguridad de los derechos de soberanía del Estado ribereño sin afectar la libre navegación aplicable a los buques, ni alterar los principios que autoriza el art. 311 (3) de la Convención de 1982.

Sin embargo, en tiempos de ambiciones y proyecciones geopolíticas dentro de un escenario de “gobernanza global” —que involucra a recursos y territorios estratégicos— no se trata de un aspecto menor³⁹. En efecto, con sólo advertir algunas controversias territoriales y marítimas es posible advertir que detrás de aquellos diferendos se encuentra una pugna por el control de los espacios marítimos por parte de algunas potencias navales, incluso a grandes distancias de sus dominios, tal como puede advertirse en el Mar del Sur de China, Gibraltar, el archipiélago de Chagos o las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, para mencionar algunos (Fabrizi, 2017).

En ese aspecto, es necesario agregar que las ZEE representan la parte más importante de los mares y océanos —escenario de una gran cantidad de eventos complejos que surgen como consecuencia de las expectativas de los Estados en la zona y las interpretaciones del derecho aplicable— y las actividades pesqueras constituyen uno de los principales focos de preocupación, aunque no la única. En cuanto al obrar de distintas potencias por el control y la presencia en los mares y océanos, sin bien estas acciones no constituyen la evidencia *per se* de prácticas internacionales generadoras de derecho, advierten la conveniencia de examinarlas, a fin de evitar un escenario de futura inestabilidad en las relaciones internacionales (Kraska, 2011).

De nuestro análisis, es posible advertir que la identificación del derecho del mar contemporáneo desde el régimen jurídico particu-

³⁹ Se ha sostenido que “La geopolítica no es, indudablemente, parte de la ciencia jurídica. Pero su íntima conexión con la política internacional y sus innegables relaciones con el derecho internacional hacen que ella no pueda ni deba ser dejada de lado en el estudio del estado en su acción —política o jurídica— internacional [...] En esta idea de espacio políticamente dominado se encuentra la raíz de la geopolítica, bajo cuyo punto de vista adquiere [...] un esencial sentido político [...] su dinámica [...] la influencia ejercida por la geografía en la evolución dinámica del espacio estatal” (de la Guardia, 1949).

lar de la ZEE establece, principal y exclusivamente, la responsabilidad y jurisdicción en cabeza del Estado del pabellón del buque. Sin embargo, de conformidad con la propia Convención de 1982 y otros acuerdos internacionales es posible advertir una contribución adicional a la actuación en este espacio a partir de las eventuales habilitaciones al accionar de otros Estados respecto de buques, instalaciones, estructuras e islas artificiales en supuestos contemplados por el Convenio SUA y su Protocolo posterior. Asimismo, es posible que la jurisdicción correspondientes a aguas en una OROP—independientemente del diseño jurídico polémico de la llamada “Convención de Nueva York de 1995”— habiliten en accionar de los Estados Parte en ella respecto de las normas y reglamentos tendientes a la exploración, explotación, protección y administración de los recursos marinos ictícolas en la medida que las actividades de pesca ilegal puedan ser consideradas como parte de una organización transnacional que involucra a operadores y actores público-privados⁴⁰.

En definitiva, nuestra labor constituye una prudente radiografía sobre los desafíos legales que presentan los Estados costeros al momento de intentar tutelar y garantizar su soberanía, jurisdicción y derechos de soberanía, frente a los derechos que confiere—en general— el derecho internacional a favor de los Estados de pabellón, de modo que se mantenga la esencia del equilibrio de intereses alcanzado por el consenso negociador de la III Conferencia y su posterior adopción en la Convención de 1982.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jurisprudencia

“Arctic Sunrise” (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures*, Order of 22 November 2013, *ITLOS Reports 2013*, p. 230.

Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, *I.C.J. Reports 1984*, p. 246.

⁴⁰ Este aspecto se encuentra aún en incipiente debate, aunque desde hace años es desarrollada por los especialistas españoles.

Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 175.

Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 432.

Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 3.

M/V "SAIGA" (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Prompt Release, Judgment, ITLOS Reports 1997, p. 16.

Doctrina

Abruzza, A., (2007), "Nuevos desafíos y conflictos de intereses en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Tomo II. Pp. 17-50.

Aranda, R. (2019), "Piratería y Terrorismo marítimo", en Leopoldo M. A. Godio (comp.), *El Sistema de Solución de Controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Contribuciones de su Experiencia*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 565-580.

Atencio, J., (1975), *¿Qué es la geopolítica?*, 2da. Ed., Buenos Aires: Editorial Pleamar.

Barnes, R. (2017). "Article 27". En: Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos. Pp. 229-237.

Churchill, R. & Lowe. (1999). Alan V., *The Law of the Sea*, 3rd Ed. Manchester: Manchester University Press.

De la Guardia, E. (1949), "Consideraciones geopolíticas", *Revista del Instituto de Derecho Internacional*, Año II, N° 9-10. Pp. 355-361.

Diez, M. (2013), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 16° edición. Madrid: Tecnos.

Dubner, B. (2002), "Recent Developments in the International Law of the Sea", *International Lawyer (ABA)*, Vol. 36. Issue 2. Pp. 721-732.

Fabrizi, R. [et al] (2017). "Strategic Control". En: Golley, J, Jaivin, L & Tomba, L. (ed.), *China Story Yearbook 2016: Control*, Canberra, ANU Press. Pp: 319-335.

Fronza, E & Insolera, P. (2021), "El caso Odebrecht", en Héctor Olasolo [et al] (coords.), *Respuestas nacionales e internacionales al fenómeno de la corrupción. Particular atención al ámbito iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pp. 43-75.

- Godio, L. (2018a), *Instituciones de Derecho del Mar*. Buenos Aires: Aldina Editora Digital.
- Guilfoyle, D. (2017), "Article 108". En: Alexander Proelss (ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*. Munich: C.H. Beck-Hart-Nomos, Pp. 759-763. *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halberstam, M. (1988). "Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety". *American Journal of International Law*, Vol. 82. Issue 2. Pp. 269-310.
- Harrison, J. (2017), "Article 73", en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*. Munich: C.H. Beck-Hart-Nomos. Pp. 556-563.
- Hinrichs, X. (2003). "Measures against Smuggling of Migrants at Sea: A Law of the Sea Related Perspective", *Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law*. Vol. 36. N° 2. Pp. 413-451.
- Joyner, C. & Alvarez, A. (1996), "The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea", *International Journal of Marine & Coastal Law*. Vol. 11. Issue 4. Pp. 425-458.
- Koh, T., (1983), "A Constitution for the Oceans". En: United Nations, *The Law of the Sea – Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*. New York. Pp. xxiii.
- Kraska, J. (2011), *Maritime Power and the Law of the Sea. Expeditionary operations in world politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Laborías, A. (2008), "Crimen organizado transnacional en la Convención de Palermo". *La Ley* (suplemento actualidad).
- MacDonald, S., (2013), "The SUA 2005 Protocol: A Critical Reflection", *International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 28 (3). Pp. 485-516.
- McGinley, & Gerald P., (1985), "The Achille Lauro Affair-Implications for International Law". *Tennessee Law Review*. Vol. 52 (4). Pp. 691-738.
- Mansi, A., (2015) "Comentarios en torno a la génesis y la aplicación del concepto de 'pesca no reglamentada' en alta mar", separata de Pablo E. Slavin, Tamara Rogers & Claudina Orunesu (comp.), *Nuevos debates en Filosofía y Ciencia Política*, Mar del Plata. Facultad de Derecho UNMDP. Pp. 3-31.
- Morelle, E. (2017), "La pesca ilegal como actividad delictiva: una aproximación a la problemática española". *Actualidad Jurídica Ambiental*. N° 74. Pp. 7-32.

- Nelson, D. (2012), "Exclusive Economic Zone". En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Olasolo, H. & Mané, C., (2021), "La respuesta desde los mecanismos de aplicación del derecho penal internacional", en Héctor Olasolo [et al] (coords.), *Respuestas nacionales e internacionales al fenómeno de la corrupción. Particular atención al ámbito iberoamericano*, Valencia: Tirant lo Blanch. Pp. 641-692.
- Proelss, A. (2017), "Article 56". En: Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*. Munich: C. Beck-Hart-Nomos. Pp. 418-437.
- Proelss, A & Hofmann, T. (2016), "Law of the Sea and Transnational Organised Crime", En: Pierre Hauck & Sven Peterke (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 422-447.
- Pyč, D. (2019), "The Role of the Law of the Sea in Marine Spatial Planning". En: Jacek Zaucha & Kira Gee (eds.) *Maritime Spatial Planning. Past, present, future*. Cham, P. Pp. 375-395.
- Scovazzi, T. (1995), *Elementos de Derecho Internacional del Mar*. Madrid: Tecnos.
- (1986). *La línea de base del mar territorial*. Milano: Giuffrè.
- Telesetsky, A. (2014), "Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime", *Ecology Law Quarterly*. Vol. 41 (4). Pp. 939-998.
- Tho, S. (2015), "Coastal State Jurisdiction around Installations: Safety Zones in the Law of the Sea", *International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 30 (3). Pp. 512-532.
- Türk, H. (2008), "Combating terrorism at sea", *International and Comparative Law Review*. Vol. 15. Pp. 337-367.
- Van, D & Jon M., (2005), "The Disappearing Right to Navigational Freedom in the EEZ", *Marine Policy*. Vol. 29 (2). Pp. 107-121.

Informes, resoluciones y otros documentos

Normativa internacional (ordenada cronológicamente)

Convención sobre Plataforma Continental, adoptada el 29 de abril de 1958, *United Nations Treaty Series*. Vol. 499.

Convención Única sobre Estupefacientes, adoptada el 30 de marzo de 1961, *United Nations Treaty Series*, Vol. 520. Pp. 151.

- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, adoptada el 21 de febrero de 1971, *United Nations Treaty Series*. Vol. 1019. Pp. 175.
- Convenio de Seguridad para la Vida Humana en el Mar, adoptado el 1° de noviembre de 1974, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1184, 1185. Pp. 2.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, p. 397.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1582, p. 95.
- Convenio para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, adoptado el 20 de diciembre de 1988, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1678, p. 221.
- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, adoptado el 4 de agosto de 1995, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2167, p. 3.
- 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, adoptado el 15 de noviembre de 2000, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2241, p. 507.

Capítulo 9

Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del estatuto de los puertos en el derecho internacional marítimo

BARBARA STEPIEŃ*

1. INTRODUCCIÓN

La navegación marítima y oceánica ha estado inseparablemente conectada con la humanidad desde el comienzo de su historia misma. Las rutas marítimas y oceánicas se han utilizado, *inter alia*, para el transporte de personas y mercancías, la pesca y la guerra. Por lo tanto, durante los últimos siglos, se han desarrollado muchas normas nacionales e internacionales que regulan las reglas marítimas basadas en la costumbre y prácticas de todo el mundo apoyadas en la predominancia del medio marítimo para el transporte de mercancías¹.

Los puertos se han considerado un activo crucial para la economía nacional ya que permiten el intercambio internacional (y, en al-

* Doctora en Derecho con especialidad en derecho internacional por la Universidad Jaguelónica de Cracovia (Polonia). Es Profesora Asistente en la Universidad Jaguelónica de Cracovia donde dirige un proyecto de investigación en embarcaciones autónomas tras ganar la convocatoria del prestigioso programa Marie Sklodowska-Curie. El Sistema Nacional de Investigadores de México la reconoce con el nivel SNI-I.

¹ En la actualidad, entre el 80-90% de las mercancías mundiales se transportan en embarcaciones. Dicho transporte no sería posible de otra forma que no sea por vía marítima y transoceánica (UNCTAD, 2021; Schnurr & Walker, 2019). Visto desde una perspectiva diferente, lo anterior también significa que más del 80% del comercio mundial se realiza a través de las puertas acuáticas del estado, en otras palabras, los puertos.

gunos casos, incluso nacional) de personas y bienes (Merk, 2013:17). Tradicionalmente, los puertos eran de propiedad y control estatal (ya que el Estado optaba por tener pleno poder sobre esta instalación vital para la economía). Sin embargo, en los últimos veinte años, comenzó un fuerte movimiento hacia su privatización y liberalización parcial o total (Pandya, Herbert-Burns & Kobayashi, 2011:69).

Cada vez más, los puertos se consideran una empresa virtual, donde se forma una comunidad portuaria. Por otro lado, históricamente se ha descrito a los puertos como “centros de corrupción y decadencia moral” (van Hooydonk, 2007:28). Aunque la situación probablemente haya cambiado en las últimas décadas, es posible que todavía no esté muy lejos de la realidad si lo analizamos desde la perspectiva del crimen organizado. De igual forma, los puertos también constituyen un escenario perfecto para el funcionamiento y existencia de los grupos del crimen organizado (tanto nacional como transnacional).

Así, el propósito de este capítulo es analizar la importancia jurídica y operativa de los puertos, dividiendo su análisis en el tipo de titularidad (pública, privada y mixta) y desde la perspectiva de la infraestructura portuaria (infraestructura marítima de acceso, infraestructura del área portuaria y superestructura del área portuaria). Además, los puertos deben ser vistos como un eslabón en la cadena de comercio y transporte internacional que funciona en estrecha relación con el transporte terrestre (carreteras) y ferroviario (y, a veces, pero no muy a menudo, aéreo). En segundo término, nos adentraremos al problema relacionado con las actividades de los grupos de crimen organizado transnacional, así como las respuestas de la comunidad internacional en contra de este problema. El análisis se centrará en la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en los puertos y el papel central de los servicios de administración del puerto y de los servicios de aduana en este fenómeno.

Más adelante, se analizarán los instrumentos internacionales adoptados por la Organización Marítima Internacional como el Código PBIP, la Guía sobre protección marítima, así como el Repertorio de recomendaciones prácticas OMI-OIT sobre protección en los puertos. También se presentará el papel transcendental de las aduanas y el Control del Estado Rector del Puerto en el contexto mencio-

nado. Finalmente, el capítulo apoyará su análisis con un estudio del caso mexicano y la reciente reforma (2021) que efectuó un traspaso de la administración marítima de la jurisdicción civil a la militar con el objetivo principal de combatir el problema de la corrupción en ella. En el apartado de conclusiones, se formularán recomendaciones para el caso colombiano con el objetivo de mejorar la situación en los puertos relacionada tanto con la operación de los grupos de crimen organizado transnacional, como con la corrupción interna.

2. ¿QUÉ ES REALMENTE UN PUERTO?

2.1. *Noción de puerto y empresa virtual*

Si bien durante los últimos cincuenta años ha habido un cambio de acciones y funciones realizadas por los puertos, parece aún aplicable en los tiempos actuales la definición propuesta por Oram y Baker (1971), que describe la actividad principal del puerto de la siguiente manera:

Basically, the port does only one thing although it may do this superbly well; it may also do it in a myriad different ways. Unlike a factory a port has no end product – it provides services and facilities for ship turn around. In short, it picks up and puts down again millions of single packages. Each picking up and each putting down advances the cargo units one stage on its journey from the factory to the shop counter or as part of its transfer from raw materials to finished article (Oram & Baker, 1971:4).

Actualmente, para comprender mejor la importancia de los puertos y el papel que juegan en las actividades de los grupos del crimen organizado transnacional, debemos verlos también desde una perspectiva más amplia. Los puertos constituyen un eslabón en la cadena de la economía global, desempeñando varias otras funciones y servicios, como los relacionados con la carga, las embarcaciones, la infraestructura, la comercialización, la gestión y la seguridad (Asian Development Bank, 2000:31). De esta forma, los puertos se analizan muy a menudo con base en una clasificación que los representa como: (a) puertos como carga; (b) puertos como infraestructura; y (c) puertos como eslabones de la cadena económica.

En el primer caso, los puertos se perciben como empresas que trabajan con mercancías y, por tanto, influyen activamente en la economía nacional e internacional. Los puertos, así, se caracterizan por los volúmenes de carga que los atraviesan, las formas de carga transportada, los modos de transporte marítimo, el origen y destino de la carga, el uso final de las cargas y el grado de sustitución de los modos de envío. Esto permite medir el impacto del puerto en las zonas del interior (Campbell, 1993). En el segundo caso, los puertos se ven como empresas que brindan infraestructura para sus socios comerciales y clientes a cambio de ingresos, lo que torna en una cuestión de gran importancia la eficiencia en el uso de la infraestructura portuaria, como terminales, manejo de carga, etc. (Campbell, 1993).

Por otro lado, en la doctrina actual, se considera a los puertos como una empresa virtual (EV), compartiendo ciertas características concretas:

1. Duración (negocio único o alianza a largo plazo): los puertos pueden considerarse alianzas a largo plazo que existen para un “número indefinido de procesos comerciales” (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 1999:7).
2. Topología de la red: la naturaleza de la EV es variable (dinámica), lo que significa que algunas empresas que forman parte de la EV (que no son socios estratégicos), pueden adherirse dinámicamente o abandonar la alianza existente debido al proceso comercial o factores de mercado concretos existentes en este momento (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 1999:7). Además, se deben establecer formas específicas de búsqueda y selección de socios comerciales, y también se pueden producir interacciones temporales con otras empresas que no forman parte de la EV. Además, los puertos, al igual que otros tipos de cadenas de suministro existentes, pueden caracterizarse por una estructura fija, lo que implica que en ellos se producen grandes variaciones en cuanto a proveedores/clientes, lo que significa que se producen pequeñas variaciones de proveedores y/o clientes durante su ciclo de vida (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 1999:7).

3. Participación: se puede distinguir un carácter exclusivo (alianza única) o múltiple del EV. Los puertos suelen participar simultáneamente en múltiples alianzas.
4. Coordinación: se pueden determinar varios tipos de coordinación, como estructura de coordinación en forma de estrella, alianza democrática y federación. En el primer tipo, existe una empresa principal con poder dominante que establece las “reglas del juego”. En el segundo modelo, todas las empresas cooperan en igualdad de condiciones (gozando de plena autonomía) pero actúan conjuntamente para lograr un objetivo común. Finalmente, se distingue un modelo federativo que, vincula en cierto modo los dos modelos anteriores, es decir las empresas gozan de una posición igualitaria, pero también existe una “estructura de coordinación conjunta” (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 1999:8)².
5. Visibilidad: se pueden distinguir dos niveles de visibilidad, es decir, visibilidad única y multinivel. En el primer caso, los miembros de la EV “ven” solo a sus “vecinos” más cercanos (por ejemplo, clientes y proveedores). En el segundo caso, un solo miembro de la empresa también puede “ver” a otros miembros de la EV, lo que le permite tener un mejor panorama del funcionamiento de la empresa, obteniendo información más específica (Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 1999:8-9).

Finalmente, los participantes de las actividades portuarias —todas las partes involucradas, conviviendo y cooperando en el ámbito portuario— forman una comunidad que se dedica a las obras en la EV (Lucenti & Deambrosi, 2019:V). Adicionalmente, para facilitar su funcionamiento, se utiliza el Sistema de Comunidad Portuaria (SCP). El SCP es una plataforma electrónica o una “mesa virtual” que permite la comunicación y el intercambio de información de forma sencilla, eficaz y segura entre diferentes miembros de una comu-

² En el caso de los puertos, el modelo democrático es el más común ya que varias empresas —eslabones en la cadena de suministro— siguen siendo autónomas, pero cooperan entre sí para lograr un objetivo común. Quizá podría hacerse la natural asunción de que el modelo democrático es preponderantemente inherente a la materia portuaria.

nidad portuaria (como líneas navieras, agentes de carga, aduanas y otras agencias gubernamentales, operadores de ferrocarriles y carreteras, autoridades portuarias y estaciones de carga de contenedores, etc.). El SCP tiene como finalidad optimizar los procesos logísticos para lograr el máximo beneficio y posicionamiento competitivo de un puerto. Su implementación se considera de crucial importancia para el desarrollo del comercio y el comercio marítimo (Torlak et al., 2020:331).

Todas las consideraciones anteriores relacionadas con la estructura portuaria son necesarias para comprender el funcionamiento de un puerto y, en consecuencia, el papel que juegan en las actividades de los grupos del crimen organizado transnacional, así como explicar las condiciones favorables para la existencia de la corrupción dentro de ellos.

2.2. *Tipología de la titularidad de los puertos*

Tradicionalmente, una figura denominada “autoridad portuaria” (también llamada administración portuaria) es la encargada de administrar y gestionar el puerto. Esta administración puede, naturalmente, distribuirse en torno a niveles competenciales³. En los últimos años, el conjunto completo de deberes y funciones relacionados con la administración portuaria ha ido evolucionando hasta dividirse en dos figuras autónomas, a saber, la autoridad y el operador portuarios. La primera se enfoca en las actividades regulatorias, mientras que el segundo es responsable de los servicios operativos (Pandya, Herbert-Burns, & Kobayashi, 2011: 69).

Esta división de competencias entre las dos figuras mencionadas está directamente relacionada con la reciente tendencia de privatización de los puertos (causada por los crecientes costos requeridos para la modernización de los puertos y las nuevas políticas que im-

³ Las autoridades portuarias pueden establecerse en diferentes niveles de la administración nacional, es decir, a nivel de gobierno (por ejemplo, Chipre), región/estado (por ejemplo, Bélgica y los Países Bajos) o local (por ejemplo, Corea) (Tijan *et al.*, 2021:3), y en función de ello, controlan una o varias instalaciones portuarias.

pulsan la incorporación de nuevas soluciones, sistemas y tecnologías a la operación de los puertos). En consecuencia, se produce una transferencia total o parcial (según el modelo) de la propiedad del puerto a operadores privados. Por tanto, en la actualidad existen tres modelos básicos relacionados con la titularidad de los puertos, a saber: (a) titularidad pública; (b) titularidad privada; y (c) titularidad mixta (híbrida) (Trujillo & Nombela, 1999:14-15).

En el primer modelo, la infraestructura del área portuaria, la superestructura, la mano de obra y otras funciones relacionadas permanecen en manos del Estado. En el segundo modelo, se privatizan todos los componentes antes mencionados. En el modelo mixto (híbrido), la infraestructura y la superestructura del área portuaria siguen siendo públicas hasta cierto punto, pero la mano de obra y otras funciones relacionadas son privadas. También es muy habitual en el modelo mixto, que los operadores privados realicen determinadas actividades, pero bajo la supervisión y gestión de las autoridades públicas (Monios, 2019: 26-36).

Los modelos analizados se pueden ver en la siguiente tabla:

Modelo	Infraestructura del área portuaria	Superestructura del área portuaria	Mano de obra portuaria	Otras funciones (pilotaje, servicios de remolque, amarre, dragado, etc.)
Público	Pública	Pública	Pública	Mayormente públicas
Privado	Privada	Privada	Privada	Mayormente privadas
Híbrido / mixto	Pública	Pública	Privada	Públicas / Privadas

Fuente: Elaborado por la autora.

Una de las versiones del modelo mixto, especialmente común en casos de países en vías de desarrollo, es el denominado “modelo propietario” (*landlord model*). Este modelo presupone que la propiedad de la tierra sigue siendo pública y el Estado conserva su función reguladora, mientras que la operación del puerto se transfiere a un operador privado. Legalmente, esto sucede otorgando “concesiones” (*master concessions*) a empresas privadas (Ferrari *et al*, 2015:65). Aunque en

este modelo la propiedad de la tierra permanece bajo el Estado y éste puede rescindir la concesión bajo ciertas condiciones, dicho modelo es, *de facto*, una forma de privatización temporal de los puertos que anteriormente eran propiedad estatal y se encontraban bajo el control del Estado. En tal situación, un operador privado toma el lugar del propietario, operador y administrador (O’Dea, 2019:67)⁴.

Debido a la aparición más común de un modelo propietario, surgió una figura de operadores globales, situando a empresas como *Dubai Ports World* (Dubai, Emiratos Árabes Unidos), *PSA International* (Singapur), *Hutchinson Port Holdings* (Hong Kong, República Popular de China), *A.P. Moller Terminals* (La Haya, Países Bajos), y *China Ocean Shipping Company* (Pekín, República Popular China) como los principales actores globales en el área de operación de los puertos (Menon, 2021).

Así, según datos estadísticos, entre los años 1993 y 2006, el tráfico mundial de contenedores que transitan por las instalaciones portuarias públicas disminuyó del 42 % al 19 %, lo que demuestra un cambio muy fuerte de la propiedad pública a la privada (*United Nations Conference on Trade and Development*, 2007:4). Asimismo, muchos ejemplos nacionales demuestran que la privatización de las instalaciones portuarias ha tenido éxito y ha aumentado el valor y el potencial de los puertos, al mismo tiempo que ha reducido los gastos. De esta forma, en el caso colombiano del Puerto de Cartagena, el desempeño del puerto mejoró en básicamente todas las categorías entre el período 1993 y 2003 desde que la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena —SPRC— obtuvo la concesión para operar la terminal principal —Terminal Marítima de Manga— en el Puerto de Cartagena en lugar de un operador público —Colpuerto. Por ejemplo, el tiempo de espera de los contenedores se redujo de 10 días (1993) a menos de 2 horas (2003) y el tiempo requerido para el procesamiento integral de contenedores se redujo de 72 horas (1993) a 7 horas (2003). Los gastos portuarios disminuyeron de 984 dólares (1994) a 222 dóla-

⁴ Quizá el ejemplo más conocido de esta solución sea Grecia. En el 2016, en Grecia se otorgó una concesión para operar el puerto de Pireus a COSCO debido a una grave crisis económica. Para mayores referencias, véase (O’Dea, 2019:67).

res por mudanza (2003). Por otro lado, la productividad de carga a granel aumentó de 500 toneladas/buque/día en 1993 a 3.900-4.500 toneladas/buque/día en 2003 (Kent & Hochstein, 1998:313-333; Grupo Puerto Cartagena —Historia, 2021).

3. LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN LOS PUERTOS

No existe una definición única que establezca de manera clara qué es realmente un grupo de crimen organizado transnacional, pero se pueden encontrar varios enfoques de este problema tanto en la doctrina como en las leyes respectivas a nivel internacional y nacional. En la doctrina se pueden distinguir distintas definiciones y enfoques de este concepto, especialmente tomando en consideración el funcionamiento y estructura de los grupos delictivos organizados (Madsen, 2009:7-11). Según Varese, un grupo de crimen organizado puede definirse por sus actividades, que tienen como objetivo “regular y controlar la producción y distribución de una determinada mercancía o servicio de manera ilícita” (Varese, 2017:45)⁵.

Los puertos como empresas y comunidades virtuales, como se explicó anteriormente, constituyen un escenario perfecto para la operación y existencia de grupos del crimen organizado, tanto en su carácter nacional como transnacional. Existen dos formas básicas de presencia de grupos del crimen organizado en los puertos. Podríamos hablar del uso de puertos como instrumentales y, por otro lado, como lugares comisivos. En la primera clasificación nos referimos a aquellas ocasiones en que los puertos constituyen una “entrada/salida” para actividades delictivas, por ejemplo, el tráfico de personas (Eski & Buijt, 2016), actividades de contrabando (Kostakos & Antonopoulos, 2010; Sergi, 2020; Zaitch, 2002) o migración

⁵ Estas actividades ilegales se pueden dividir en tres grupos: producción, comercio y gobernanza (Campana & Varese, 2018). La subdivisión de actividades permite comprender de manera eficaz los intereses de las estructuras delictivas en la infiltración a puertos.

irregular (Monzini, 2007). Por la segunda clasificación nos referimos a aquellas ocasiones en que las actividades centrales de los grupos del crimen organizado ocurren directamente en el puerto (“*on-site*”). En muchas ocasiones, como sucede con frecuencia en el caso de otros negocios ilícitos, las conductas ilícitas están íntimamente relacionadas con las jurídicamente válidas (existe un mosaico de actividades legales e ilegales dentro de la comunidad portuaria).

Finalmente, debe señalarse que el entorno particular de la comunidad portuaria puede ser tanto una fuente como una causa de las actividades de los grupos del crimen organizado. En otras palabras, pueden ser un “consumidor de corrupción” o un “regulador del mercado” (Antonelli, 2020:153). Además, debe subrayarse el carácter transnacional de los grupos del crimen organizado que operan a través y dentro de los puertos. El funcionamiento de los grupos de delincuencia organizada transnacional, muy a menudo, requiere contacto con grupos delictivos locales o incluso con personas individuales especializadas en determinados tipos de actividades⁶.

Existen diferentes tipos de delitos organizados transnacionales. Entre los delitos más comunes en el ámbito marítimo se pueden enumerar los siguientes crímenes, a saber: a) piratería y robo a mano armada en el mar; b) tráfico de migrantes y trata de personas en el mar; c) narcotráfico; d) delitos pesqueros, y e) contaminación ilegal del medio marino. Aunque intuitivamente pensamos en las actividades antes mencionadas como relacionadas con el mar (como si físicamente ocurriesen en el mar), debe tenerse en cuenta que todas estas actividades ocurren, terminan y/o comienzan en los puertos. Muy a menudo también están relacionadas entre sí y los grupos del crimen organizado transnacional están especializados en más de un tipo de ellos.

⁶ Por ejemplo, el contrabando de personas o mercancías a través de una frontera concreta, conocer la geografía local, tener contactos con las autoridades locales, etc. Varios autores han hecho hincapié en la necesidad de los contactos locales en la proliferación de actividades delictivas en las instalaciones portuarias, *inter alia*, (Novakoff, 2016:142).

4. INSTRUMENTOS Y RESPUESTAS INTERNACIONALES

El marco jurídico del tema analizado está formado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 (CONVEMAR), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000 (conocida como la Convención de Palermo de 2000) junto con sus dos protocolos adicionales tales como el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (también conocido como el Protocolo contra la Trata de Personas), y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, (Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (conocida como la Convención de Viena de 1988).

Ningún tratado internacional proporciona una definición de delincuencia organizada transnacional, sin embargo, se puede encontrar una definición de grupo delictivo organizado en el artículo 2 (a) de la Convención de Palermo que establece que:

Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un 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 (...)

Además, el art. 3 de la Convención analizada especifica la noción de "transnacional", que se produce cuando:

- a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Por otra parte, la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal (CCPCJ), en su 22da sesión en 2013,

consideró de crucial importancia para la comunidad internacional el problema de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional cometida en el mar. En su Resolución núm. 22/6 “*Promoting international cooperation and strengthening capacity to combat the problem of transnational organized crime committed at sea*” alentó a los Estados miembros, entre otros, a:

adoptar las medidas apropiadas, de conformidad con su legislación nacional y marcos jurídicos y de conformidad con sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional aplicable, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, para fortalecer la aplicación de la ley con miras a prevenir, combatir y erradicar la delincuencia organizada transnacional cometida en el mar.

4.1. El Código PBIP

La seguridad portuaria está directamente relacionada con la seguridad marítima en general y ha sido una de las principales preocupaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI), la comunidad internacional y la industria marítima, especialmente después del ataque terrorista del 11 de septiembre. Si bien, la seguridad portuaria tradicionalmente se relaciona principalmente con el terrorismo, uno de sus aspectos es también la operación de los grupos del crimen organizado dentro o a través de las instalaciones y áreas portuarias. Por eso, para combatir cualquier amenaza potencial a la seguridad portuaria (principalmente los terroristas), el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (el Código PBIP) fue adoptado durante la conferencia diplomática bajo los auspicios de la OMI en 2002. El Código PBIP entró en vigor el 1 de julio de 2004 bajo el capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) y así, pasó a ser obligatorio para todos los Estados Parte del Convenio SOLAS.

Durante la conferencia mencionada, también se acordó que las disposiciones del Código PBIP se aplicarían únicamente a la relación embarcación-interfaz portuaria, pero no al área portuaria, que debería ser objeto de futuros trabajos de la Organización Marítima Internacional y la Organización Internacional del Trabajo. El Código PBIP encuentra su aplicación a unos tipos específicos de embarca-

ciones tales como buques de pasaje (lo que incluye naves de pasaje de gran velocidad), buques de carga (lo que incluye naves de gran velocidad), de arqueo bruto igual o superior a 500, y unidades móviles de perforación mar adentro, así como las instalaciones portuarias que presten servicio a tales buques dedicados a viajes internacionales (Código PBIP, Parte A, punto 3.1).

Como se indica en el Código PBIP, Parte A, punto 1.2, su propósito es: (a) establecer una cooperación de los Estados Partes, los gobiernos, las administraciones locales y la industria marítima para identificar las amenazas a la seguridad mediante el establecimiento del marco jurídico internacional, que también debería permitir tomar las medidas apropiadas contra los incidentes de seguridad; (b) dividir los roles y responsabilidades de las partes antes mencionadas a nivel nacional e internacional para garantizar la seguridad marítima; (c) asegurar la recopilación e intercambio de información relacionada con la seguridad; (d) proporcionar una metodología para las evaluaciones de seguridad; y (e) asegurar la confianza de que se implementan las medidas de seguridad marítima apropiadas.

Para lograr los objetivos anteriores, el Código PBIP introduce medidas específicas de seguridad relacionadas tanto con los buques, como las instalaciones portuarias. Como el tema de este trabajo es discutir la situación de los puertos, sólo se tratarán las medidas de seguridad aplicables a las instalaciones portuarias. Para el análisis posterior, es importante explicar que las medidas de seguridad previstas por el Código PBIP se dividen en tres niveles de seguridad (nivel de seguridad 1, nivel de seguridad 2 y nivel de seguridad 3). Cuanto mayor sea el número 1, 2 o 3, mayor será el nivel de las medidas de protección que se introduzcan en la instalación portuaria en función de la situación de protección. Así, una instalación portuaria debe actuar de acuerdo con los niveles de seguridad introducidos por el Estado Parte dentro del territorio en el que se encuentra. Las medidas de seguridad aplicadas deben generar un impacto mínimo (interferencia y/o demora) para los pasajeros, tripulantes, visitantes, cargas y servicios.

De acuerdo con las disposiciones del Código PBIP, Parte A, puntos 14.1-14.2 —Protección de la instalación portuaria— las siguientes acciones deben tomarse a través de medidas de protección apropiadas

(correspondientes al nivel 1 de protección) con el objetivo de identificar y prevenir incidentes de protección: 1) deben garantizarse todas las responsabilidades de protección de la instalación portuaria; 2) realizar control de acceso para ingresar a la instalación portuaria; 3) vigilancia de la instalación portuaria, de los lugares de fondeo y atraque, así como de las áreas restringidas (estas últimas con el objeto de asegurar que solamente las personas autorizadas puedan acceder a la misma); 4) supervisión del manejo de la carga y pañoles del buque; y 5) garantizar la disponibilidad de la comunicación de seguridad. En caso de niveles de seguridad más altos (2 y 3), se deben implementar medidas de protección adicionales y específicas de acuerdo con las disposiciones del Código PBIP, Parte B (Código PBIP, Parte A, puntos 14.3-14.4).

Además, el Código PBIP, Parte A, punto 15.1 introduce la obligación de realizar una evaluación de la protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Assessments - PFSA*) como un mecanismo esencial que permite la preparación y actualización del plan de protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Plan - PFSP*). La PFSA debe ser realizada por el Estado Parte en cuyo territorio se encuentra la instalación portuaria o por una organización de protección reconocida (Código PBIP, Parte A, punto 15.2). Con base en la PFSA, se debe preparar y mantener un plan de protección de la instalación portuaria (Código PBIP, Parte A, punto 16.3).

El PFSP debe incluir, al menos, lo siguiente: (a) medidas apropiadas para prevenir la introducción de armas no autorizadas, sustancias peligrosas y dispositivos que puedan usarse contra buques, personas o puertos en la instalación portuaria o a bordo de los buques; (b) medidas que impidan el acceso no autorizado a la instalación portuaria, a los buques que atraquen en la instalación y a las áreas restringidas; (c) procedimientos apropiados que respondan a amenazas o violaciones de seguridad junto con procedimientos que permitan operaciones críticas de la instalación portuaria o interfaz buque-puerto; (d) procedimientos que respondan a las instrucciones de protección requeridas para el nivel de protección 3 introducidas por el Estado Parte (en cuyo territorio se encuentra la instalación portuaria); (e) procedimientos de evacuación en caso de amenazas o brechas de seguridad; (f) deberes del personal con responsabilidades de segu-

ridad; (g) procedimientos apropiados que permitan interactuar con las acciones de protección del buque; (h) procedimientos para la revisión y actualización periódica del PFSP; (i) procedimientos de notificación de incidentes de seguridad; (j) la identificación del oficial de protección de la instalación portuaria (con datos de contacto las 24 horas); (k) medidas de resguardo de la seguridad de la información incluida en el PFSP; (l) medidas que garanticen la seguridad de la carga y del equipo de manipulación de la carga en la instalación portuaria; (m) procedimientos para realizar una auditoría del PFSP; (n) procedimientos de respuesta para la activación del sistema de alerta de protección del buque ubicado en la instalación portuaria; y (o) procedimientos que permitan permisos de tierra para las tripulaciones de los buques, intercambios de tripulaciones y acceso de visitantes a los buques.

En cada instalación portuaria, se debe designar al oficial de protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Officer - PFSO*) para cumplir con sus responsabilidades según lo estipulado en el Código PBIP, Parte A, punto 17.1-17). El personal de protección del PFSO y de la instalación portuaria también deben someterse a la formación, simulacros y ejercicios adecuados de forma regular y periódica para garantizar la implementación eficaz y eficiente de las responsabilidades de protección y el plan de protección de la instalación portuaria (Código PBIP, Parte A, puntos 18.1-18.4).

4.2. Repertorio de recomendaciones prácticas OMI-OIT sobre protección en los puertos

La Organización Marítima Internacional, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, adoptó un Repertorio de recomendaciones prácticas sobre protección en los puertos el 24 de diciembre de 2003. El Repertorio estipula una directriz para reducir el riesgo en los puertos generado por una amenaza de actos ilícitos. También ofrece una guía adicional a las incluidas en el Código PBIP (como se discutió anteriormente) ya que amplía su ámbito de aplicación más allá del área de la instalación portuaria teniendo en cuenta todo el puerto (Repertorio, punto 2.2).

El Repertorio incluye estrategias de protección y medios de identificación de riesgos potenciales para la protección de un puerto y alienta a los Estados Parte a adoptar un enfoque común para la protección de los puertos. Las recomendaciones del Repertorio abarcan todas las áreas y funciones del puerto incluyendo todo tipo de personas que, de alguna manera, intervienen en el funcionamiento del puerto tales como trabajadores, socios comerciales y todas las demás personas que acceden al puerto o transiten por él (pasajeros, gente de mar, personal del puerto, etc.) (Repertorio, punto 2.1). Las disposiciones anteriores se refieren también a todos los efectos personales, equipajes, carga, vehículos y otros tipos de materiales y equipos con origen tanto interno como externo en relación con el puerto.

El objetivo de las medidas de seguridad propuestas por el Repertorio es reducir los riesgos para mantenerlos en un nivel aceptable en todos los niveles de seguridad (Repertorio, puntos 3.1-3.2). Como ejemplo de las medidas de seguridad, el Repertorio enumera en los puntos 3.3.1-3.3.7: a) restringir el acceso a los puertos a personas sin una razón legítima para acceder; b) restringir el acceso de personas que tengan una razón legítima para estar en el puerto a acceder ilegalmente a las embarcaciones u otras áreas portuarias restringidas con el fin de cometer actos ilícitos; c) impedir la introducción de armas sin autorización, sustancias y dispositivos peligrosos en el puerto de los buques que hacen escala en el puerto; d) prevenir lesiones o muerte de personas, daños al puerto, a la infraestructura portuaria y al buque por materiales explosivos u otros dispositivos; e) prevenir la manipulación de la carga, equipos esenciales, utilidades de los contenedores, sistemas de protección, procedimientos y sistemas de comunicaciones, que puedan afectar al puerto; f) impedir el contrabando de drogas, estupefacientes y otras sustancias ilícitas y material prohibido; g) prevenir otro tipo de actividades delictivas como el hurto; h) evitar la divulgación no autorizada de datos, información y materiales clasificados o sensibles a la seguridad.

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, los Estados miembros de la OIT y la OMI deben, *inter alia*, (Repertorio, punto 5.1-5.1.7): a) desarrollar una política de seguridad, b) exigir que cada autoridad designada para cada puerto establezca un Plan de Seguridad Portuaria (*Port Security Plan - PSP*), lo cual debe basarse en la

evaluación de protección portuaria (puede verse más detalles sobre sus requisitos en la parte 8 del Repertorio); c) designar a las personas responsables de la seguridad portuaria; d) asegurar la ejecución de la evaluación de protección portuaria (*Port Security Assessment - PSA*) (es posible consultar más detalles al respecto en la parte 7 del Repertorio); e) aprobar los PSA enmendados; f) velar por el correcto desarrollo de los PSP y su revisión y mantenimiento periódicos.

Para garantizar la seguridad física del puerto, se deben ubicar e identificar las áreas restringidas junto con los puntos clave y otras áreas potencialmente vulnerables. Además, también deben establecerse las funciones críticas para la operación del puerto, los documentos de acceso y los procedimientos de control para reducir el nivel de riesgo (Repertorio, punto 9.1). Finalmente, se subraya la importancia crucial de la sensibilización (Repertorio, punto 10.1) y se proponen algunas medidas para garantizar la seguridad portuaria⁷.

4.3. *Guía sobre protección marítima y el Código PBIP*

El tercer instrumento de gran importancia, relacionado con la protección marítima en las instalaciones portuarias y los puertos es la Guía de protección marítima de la OMI —Guía para instalaciones portuarias, puertos y buques—. Esta guía es un instrumento de *soft-law* adoptada en el año 2012 como un manual adicional al Código PBIP. El objetivo de este documento es proporcionar una guía práctica a los Estados Parte de la Convención SOLAS con respecto a la implementación, cumplimiento y ejecución de la disposición del Capítulo XI-2 del Convenio SOLAS relativa a las “Medidas especiales para mejorar la seguridad marítima” (según la Guía, punto 1.8. 1 cc, el término “medidas de protección marítima” se refiere al Capítulo XI-2 de SOLAS y al Código PBIP Partes A y B). La Guía se basa en

⁷ Para mejorar la eficacia de las medidas de seguridad propuestas, también se recomiendan simulacros, entrenamientos y ejercicios sistemáticos (Repertorio, puntos 10.1-10.10.3). Naturalmente, dichas recomendaciones no son vinculantes y los Estados pueden desarrollar estrategias alternativas que pasen por modificar, duplicar o crear sus propios programas de entrenamientos alternativos en base a las necesidades concretas del país en cuestión.

varios instrumentos de la OMI, entre otros, en el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre protección portuaria de la OMI y la OIT lo cual incluye aspectos más amplios relacionados con la protección portuaria (como se ha analizado anteriormente).

Como en el caso del Repertorio mencionado, las medidas de protección marítima incluidas en la Guía se desarrollaron principalmente debido a las crecientes amenazas terroristas. Sin embargo, también pueden ser aplicables, en diversa medida, para contrarrestar otros tipos de amenazas a la seguridad marítima y actividades ilícitas, como la piratería, el robo a mano armada en el mar y el contrabando de drogas en los puertos. En otras palabras, el objetivo fundamental del Código PBIP y, en consecuencia, de la Guía, así como otros documentos relacionados es “reducir la vulnerabilidad de la industria marítima a las amenazas a la seguridad, independientemente de su naturaleza” (International Maritime Organization, 2011:1.5.6).

Las medidas de protección marítima deben ser aplicables a todos los puertos (definidos como un área geográfica delimitada por el Gobierno Contratante o la Autoridad Designada, que incluye instalaciones portuarias, donde se realizan actividades marítimas y de otro tipo, Guía, punto 1.8.1 gg). Dichas medidas también son aplicables a las instalaciones portuarias (definidas como un lugar determinado por el Gobierno Contratante o la Autoridad Designada, donde tiene lugar la interfaz buque/puerto, incluidos los fondeaderos, los atracaderos de espera y las aproximaciones desde el mar, Guía, punto 1.8.1 hh) utilizados por las embarcaciones SOLAS (aunque podría aplicarse también a los utilizados por buques no cubiertos por SOLAS). Por eso, la Autoridad Designada de un Estado Parte debe identificar todas las instalaciones portuarias dentro de su territorio utilizadas por esta categoría de buques (Guía, punto 2.8.1). Cabe mencionar, que una instalación portuaria puede estar compuesta por un área de tierra y/o agua, total o parcialmente destinada al embarque y desembarque de pasajeros o de carga de las embarcaciones SOLAS (Guía, punto 2.8.10). Para determinar una instalación portuaria individual, se deben delinear sus límites claros para asignar la responsabilidad de la instalación portuaria con respecto a las medidas de protección marítima. En el caso de instalaciones que sean de uso múltiple y/o

de múltiples operadores, una autoridad designada deberá decidir quién es el responsable de la protección de la instalación portuaria (tanto el propietario de la instalación como el operador pueden ser responsables de la misma, aunque debe ser más bien el propietario que cualquiera de los operadores, Guía, punto 2.8.10).

Además, para proporcionar y mantener el nivel requerido de protección en una instalación portuaria, se debe designar a un oficial (u oficiales) de protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Officer(s) – PFSO*). Los PFSO también son responsables de mantener una comunicación eficiente y eficaz con los oficiales de protección de la empresa (*Company Security Officers-CSO*), los oficiales de protección del buque (*Ship Security Officers - SSO*) que están asignados a los buques que hacen escala en su instalación portuaria (Guía, punto 2.8.19) y con las autoridades nacionales (Guía, punto 2.8.20). Además, las evaluaciones de protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Assessments - PFSA*) deben ser realizadas periódicamente por la autoridad designada o por una organización de protección reconocida, autorizada por la autoridad designada (Guía, puntos 2.8.26-2.8.31). Finalmente, el PFSO responsable de la instalación debe preparar y revisar periódicamente un plan de protección de la instalación portuaria (*Port Facility Security Plan - PFSP*) que debe ser aprobado durante la PFSA.

La Guía enumera una serie de medidas y procedimientos de seguridad introducidos por los gobiernos para proteger sus instalaciones portuarias, tales como (Guía, punto 2.8.50): cercas, puertas, cámaras de supervisión (CCTV), equipos de rayos X, detectores de metales, protección contra intrusos, sistemas de detección, y otros.

Cabe señalar que la Guía introduce una distinción entre la protección de la instalación portuaria y la protección portuaria. Si bien las disposiciones de protección relativas a la protección de las instalaciones portuarias y la protección portuaria son, en general, bastante similares, las principales diferencias entre ellas se relacionan con el establecimiento de un Comité de protección portuaria, el nombramiento de un oficial de seguridad portuaria (*Port Security Officer – PSO*), la realización de evaluaciones de protección portuaria y la preparación de planes de protección portuaria (*Port Security Plans - PSP*),

como se explica en la Guía, punto 3.9.2. Finalmente, la Guía puede servir como fuente de material para las capacitaciones.

4.4. *La Comisión Interamericana de Puertos*

En el contexto analizado es necesario mencionar también a la Comisión Interamericana de Puertos que es una Comisión especializada en temas portuarios del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos⁸.

Su objetivo fundamental es actuar como el principal órgano asesor de la OEA y sus Estados miembros en todos los temas relacionados con el desarrollo del sector portuario (Reglamento de la Comisión Interamericana de Puertos, artículo 3, inciso a). En la estructura de la Comisión se pueden encontrar varios órganos y grupos técnicos de trabajo. Entre ellos, existe un Grupo Técnico de Trabajo (*Technical Working Group - TAG*) sobre Protección y Seguridad Portuaria que tiene como objetivo asistir a la Comisión en aspectos concretos relacionados con el desarrollo de los puertos de la región, lo que incluye el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de seguridad y protección de los puertos (Comisión Interamericana de Puertos, 2020). Desafortunadamente, hasta el momento, no es posible identificar muchos mecanismos o instrumentos importantes adoptados por la Comisión destinados a mejorar la situación de la seguridad en los puertos de las Américas. Probablemente un funcionamiento más activo de la Comisión, que conoce las características y los factores regionales relacionados con los puertos y áreas portuarias, podría contribuir a combatir los problemas del crimen organizado transnacional, así como corrupción en los puertos de las Américas en un futuro.

⁸ La Comisión fue establecida en cumplimiento a la resolución AG/RES.1573 (XXVIII-O/98) de la Asamblea General de la OEA del año 1998, y de conformidad con los artículos 93 y 77 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y los artículos 5 y 15 del Estatuto del CIDI (Reglamento de la Comisión Interamericana de Puertos, artículo 1, párrafo 1).

5. ACTORES IMPORTANTES EN LOS PUERTOS EN EL CONTEXTO ANALIZADO

5.1. Aduana

Si bien, como ya se explicó, los puertos pueden tener diferentes situaciones legales y pueden estar en manos privadas o públicas (o, a veces, en algún punto intermedio en el caso de un modelo mixto), las aduanas siempre pertenecen al Estado. Como agente estatal, la aduana tiene varias tareas principales, que incluyen, entre otras, el cobro de derechos, protección de la industria nacional (junto con la facilitación del comercio exterior), así como el control del contrabando y comercio ilícito. Las aduanas tienen contacto con mercados ilícitos relacionados especialmente con el tráfico de personas (incluso trabajadores sexuales), drogas, tabaco y cigarros, animales, armas y equipajes militares, así como objetos artísticos y culturales robados (Basu, 2014:17). El Foro Económico Mundial define al comercio ilícito como el “dinero, bienes o valores obtenido de actividad ilegal y generalmente no ética” que produce “actividades económicas, sociales, daños ambientales o políticos” (Foro Económico Mundial, 2012). Para facilitarlos, los comerciantes ilícitos usan un proceso logístico conocido como contrabando transnacional (Basu, 2014: 15). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que el comercio ilícito del tráfico de drogas a nivel mundial cuesta a la economía global entre 350 000 millones y 425 000 millones de dólares por año (Basu, 2014:15). Por otro lado, la Comisión Europea indica que la pérdida directa de ingresos aduaneros por el tráfico ilícito de cigarrillos suma aproximadamente 10 000 millones de euros al año (solamente dentro de la Unión Europea) (European Anti-Fraud Office, 2016). Por lo tanto, las aduanas juegan un papel muy importante para la economía y la seguridad en cada país.

La función de las aduanas en las fronteras (tanto terrestres como marítimas) y el combate efectivo contra el tráfico ilícito de las personas y sustancias mencionadas tiene un carácter especialmente complejo. Por un lado, el trabajo de las aduanas tiene por objetivo facilitar el transporte legal y legítimo de las mercancías a nivel internacional. Por otro, deben vigilar este transporte y prevenir el tráfico ilícito sin afectar de manera negativa (como mediante demoras consi-

derables o detenciones) al transporte legítimo (Lee & Whang 2005). Para lograr los objetivos antes mencionados, las aduanas emplean diferentes herramientas y técnicas, como la interdicción fronteriza, la inteligencia, las investigaciones de redes criminales, el despliegue de tecnologías contra el contrabando, el enjuiciamiento de personas asociadas con redes profesionales de contrabando, la facilitación de capacitación y educación, así como la cooperación entre agencias aduaneras internacionales o de diferentes países (Basu, 2014:19; Clark & Sanctuary, 1992).

Sin embargo, muchos ejemplos demuestran que las aduanas se encuentran fuertemente afectadas por la corrupción interna, lo que ocurre especialmente en los países en desarrollo (World Bank Group, 2020:123). Esta situación deriva del hecho que, en la mayoría de los casos, los funcionarios de los servicios aduaneros tienen mucha discreción en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, existe poco control sobre sus actividades. Un factor que contribuye a este fenómeno es la participación de agentes aduaneros como intermediarios entre las embarcaciones y los funcionarios aduaneros, lo que impulsa relaciones más cercanas entre los agentes y los funcionarios a través de años de cooperación, y, por ello, la confianza necesaria para generar actividades de corrupción lo que lleva a considerables pérdidas económicas para los Estados⁹.

Ante la problemática expuesta en las líneas anteriores, los estudios subrayan el papel esencial de las políticas y leyes nacionales con el objetivo de eliminar los incentivos para las conductas corruptas. Según la teoría de Klitgaard (1991), entre ellas se indican instrumentos que afectan la ganancia esperada del acto corrupto, la probabilidad de ser atrapado, así como el monto de la sanción si se detecta la corrupción. Si en el balance costo-beneficio (posibles ganancias *versus* sanciones previstas) prevalece el beneficio, el funcionario aduanero elegirá realizar actividades de corrupción. Finalmente, el factor

⁹ Existen estimaciones sobre pérdidas financieras para los Estados derivados de la corrupción aduanal que han llegado a estimar que, hasta un 30% de los posibles ingresos se constituyen en pérdidas generadas por la corrupción de las aduanas e incumplimiento de sus funciones (World Bank Group, 2020:123).

social juega también un papel importante. Por un lado, el círculo social de los funcionarios aduaneros frecuentemente espera de ellos ingresos y ganancias más altas (al concebirlos como personas socialmente importantes y con niveles considerables de poder). El cumplimiento de tales expectativas no siempre es posible de manera legal. Por eso, la problemática atinente a la erradicación de la corrupción en las aduanas en los países es altamente significativo a pesar de la introducción de muchas políticas y leyes nacionales con el objetivo de combatir este fenómeno.

5.2. Control por el Estado Rector del Puerto

El Control por el Estado Rector del Puerto (CERP) implica el control de un barco que enarbola la bandera de un país extranjero por parte del Estado del puerto en donde se encuentre la embarcación respectiva. El objeto de esta inspección es verificar que el buque cumpla con las normas internacionales de acuerdo con lo establecido en los convenios internacionales (Stępień, 2013:29). Según los datos estadísticos, las embarcaciones subestándares son más vulnerables a los ataques contra su seguridad, así como es más probable que sean involucradas en actividades ilícitas como el terrorismo, tráfico de drogas, armas, etc. (Bateman, 2012:190). En comparación con las embarcaciones operadas por los armadores u operadores respetables, el riesgo de que una embarcación subestándar se involucre en este tipo de actividades ilícitas en el mar es mucho más alto. Por eso, el CERP tiene un papel muy importante y es señalado como uno de los métodos más efectivos en el combate de las actividades ilícitas en el mar (Bateman, 2012:190; Griffiths & Jenks 2012:33; Bichler 2011:188).

Por otro lado, hay que recordar que el buen funcionamiento del CERP está relacionado también con el nivel de corrupción entre sus funcionarios. Las malas y a veces ilícitas prácticas tales como el soborno de los funcionarios del CERP para evitar multas o detenciones en los puertos de las embarcaciones que no cumplen con las normas internacionales afectan fuertemente la eficacia del CERP. La corrupción entre sus funcionarios también puede facilitar la operación de grupos del crimen organizado transnacional y sus actividades ilícitas.

En esa tesitura, para fortalecer los trabajos del CERP y ajustarlos a las circunstancias y características regionales, hasta el momento, se han adoptado nueve acuerdos y/o memorandos de entendimiento relativos a la supervisión por el Estado Rector del Puerto como el Memorando de entendimiento de París (Europa y el Atlántico Norte), Memorando de entendimiento de Tokio (Asia y el Pacífico), Acuerdo de Viña del Mar (América Latina), Memorando de entendimiento del Caribe (Caribe), Memorando de entendimiento de Abuja (África Occidental y Central), Memorando de entendimiento del mar Negro (la región del Mar Negro), Memorando de entendimiento del Mediterráneo (Mediterráneo), Memorando de entendimiento del Océano Índico (la región del Océano Índico) y el Memorando de entendimiento de Riad (International Maritime Organization, 2021b). Adicional a lo anterior, el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos está a cargo de lo que puede considerarse como un décimo régimen de supervisión por el Estado Rector del Puerto (Bateman, 2012:197) que, a pesar de no ser un memorando, realiza una función que consideramos similar.

6. MÉXICO: UN CASO DE INTERÉS

México es un estado de América del Norte ubicado entre varias cuencas hidrográficas: los océanos Pacífico y Atlántico, el Caribe y el Mar de Cortés. Por su ubicación geográfica, las costas de México suman 11 122 km, donde se encuentran 117 puertos y terminales (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2021:18). En este país latinoamericano predominan dos modelos de administración y operación de puertos, es decir 44 puertos de titularidad pública y 73 de titularidad mixta (híbrida).

El régimen jurídico de los puertos en México se puede encontrar en la Ley de Puertos (Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1993). En el Capítulo V, artículo 38, el mencionado modelo mixto (híbrido) se denomina administración portuaria integral y se define como un modelo de administración portuaria:

cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso,

aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos. Asimismo, se podrá encomendar, mediante concesión, la administración portuaria integral de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal o Estatal correspondiente.

Además, en el art. 39 de la ley analizada se garantiza la autonomía en su gestión operativa y financiera para la administración portuaria por lo que tales órganos de gobierno crearán sus propias políticas y normas de ámbito interno bajo las limitaciones de las normas generales y administrativas que les sean aplicables. Finalmente, en el art. 40 se establecen los derechos y obligaciones para los concesionarios, correspondientes a los administradores portuarios.

Sin embargo, la terminología de la ley no parece estar en consonancia con la actual terminología administrativa¹⁰.

Dada las recientes reformas al ordenamiento mexicano en materia de administración portuaria y los sucesivos cambios de denominación ante el nuevo régimen administrativo aplicable, parece previsible que el sistema mexicano pasará por un *intermezzo* de reagrupación.

¹⁰ La reforma de 7 de diciembre de 2020 llevó a emitir el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos” que transfirió el control de las Administraciones Portuarias Integrales a la Secretaría de Marina (SEMAR). Esto es, se transfirió la administración directa de los puertos centralizados y se estableció la coordinación de los puertos de administración paraestatal (sobre la transferencia de la administración portuaria civil al control militar véase el análisis realizado *infra*). La reforma, legalmente, no modificó el nombre de las API. No obstante, posterior a su incorporación, SEMAR modificó el nombre de las API a Administración del Sistema Portuario Nacional (ASIPONA), oficializándolo en el Acuerdo Secretarial Núm. 380/2021, en el cual se da aviso general para dar a conocer la nueva denominación de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sectorizadas a la Secretaría de Marina. Por lo tanto, las Administraciones Portuarias Integrales referidas en el acuerdo pasan a utilizar la denominación ASIPONA.

Las reformas en el sistema jurídico mexicano pueden leerse en un doble enclave. Por un lado, la creciente tendencia a asignar competencias que usualmente corresponden al mando civil al sector militar (bajo argumentos de eficiencia). Por el otro, se enmarcan dentro de un esfuerzo (cuya valoración emprenderemos más adelante) de combatir las estructuras del crimen organizado que, en México, ha pasado por hacer un uso primario del ejército en labores de seguridad pública, lo que no ha estado exento de debate. En los siguientes párrafos exploraremos la segunda faceta.

Desde hace muchos años, México ha sido un escenario para la operación de grupos del crimen organizado (particularmente, pero no de forma exclusiva, de aquéllos especializados en el narcotráfico) a gran escala. El conflicto escaló a tal medida que el Presidente Felipe Calderón Hinojosa llevó a calificar las operaciones en contra de tales grupos delictivos como una verdadera “Guerra contra el Narcotráfico” el 10 de diciembre de 2006 (El Universal, 2019), denominación que se mantuvo durante su sexenio. Los grupos del crimen organizado mexicano, en términos generales, son similares a otros grupos del crimen organizado en el mundo y operan con base en patrones universales (Moreno Hernández, 2001:149). Normalmente, también tienen un amplio espectro de actividades, que no sólo se limita al tráfico de estupefacientes, sino abarca igualmente al tráfico de personas, la prostitución, el secuestro, etc.

Debido al carácter internacional del narcotráfico en México (México es uno de los principales países de tránsito de drogas entre los países latinoamericanos y Estados Unidos) existe una mayor presencia de los grupos del crimen organizado como los cárteles de Los Zetas, los Caballeros Templarios, del Golfo, de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación en 6 puertos mexicanos, a saber, Manzanillo (Colima), Lázaro Cárdenas (Michoacán), Mazatlán (Sinaloa), Ensenada (Baja California), La Paz (Baja California Sur) y Ciudad del Carmen (Campeche). Los primeros tres puertos antes mencionados junto con Veracruz (Veracruz) son también los puertos más importantes para México por el tonelaje de mercancías que transitan por ellos (Juárez, 2021). Estos lugares no parecen ser accidentales, ya que todas las entidades federativas antes mencionadas enfrentan un problema muy

fuerte con los grupos del crimen organizado, como los cárteles de la droga.

Los especialistas en la materia, las instituciones públicas mexicanas, así como los actores políticos explican que la situación mencionada es posible principalmente debido a la corrupción entre la administración del puerto, sus empleados, así como los funcionarios de las aduanas y del Control del Estado Rector del Puerto. Por eso, hubo una iniciativa parlamentaria presentada por el partido mayoritario MORENA (partido que también obtuvo la Presidencia de la República con Andrés Manuel López Obrador) para transferir la administración marítima de la jurisdicción civil a la militar. Como se indicó en la iniciativa, ello tendría la intención de permitir contrarrestar mejor el problema de la corrupción en los puertos. Esta iniciativa también fue fuertemente apoyada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, quien la consideró una herramienta importante para combatir la corrupción, la criminalidad, el narcotráfico y la pobreza en la región.

Como la iniciativa mencionada fue controversial, la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados de México, convocó el 17 de Septiembre de 2020 un “Parlamento Abierto Virtual” en donde invitó a expertos en materia de industria marítima, derecho nacional e internacional, así como a representantes de la industria marítima, miembros de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con ella y académicos (dentro de los cuales figuró la autora del presente estudio) para expresar sus opiniones respecto de la iniciativa presentada.

A pesar de la diversidad de opiniones, prevalecieron aquéllas en contra de la iniciativa y los expertos explicaron las posibles consecuencias negativas de su introducción. Principalmente se subrayó el descontento de la industria marítima internacional y la posibilidad de que barcos extranjeros eviten los puertos mexicanos, cambio de bandera de las embarcaciones mexicanas para evitar los contactos con el ejército, necesidad de interacción entre civiles (personas privadas) y la administración militar para obtener certificados de navegación o registrar yates privados, problemas jerárquicos, es decir, mezclar rangos civiles (capitanes, oficiales, etc.) con militares y la posible subordinación jerárquica de civiles bajo el ejército, o el hecho

de que la reforma otorga una de las ramas cruciales de la industria al ejército, perdiendo así el control civil sobre ella.

Sin embargo, a pesar de la fuerte oposición contra de la iniciativa, el Congreso federal aprobó el 7 de diciembre de 2020 la reforma en virtud de la cual la administración marítima, incluyendo la relacionada con la marina mercante, pasó de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la Secretaría de Marina (SEMAR) convirtiendo a México en uno de los pocos países del mundo con una administración marítima militar¹¹.

En la práctica, la reforma mexicana implica que los almirantes, vicealmirantes y contralmirantes en retiro se encargan de varias Administraciones Portuarias Integrales y una situación similar sucede en el caso de aduanas, donde integrantes de la Marina Mexicana se encargan de aduanas en estados costeros de México (Medellín, 2021).

Como la militarización de la administración marítima y de todos los puertos del país no es una solución común, el tiempo dirá si la corrupción y, por ende, las actividades ilícitas que ocurren y pasan por los puertos mexicanos se atenuarán. Sin embargo, hay que recordar que, si la principal motivación es el mejoramiento y la lucha contra la corrupción, existen otros medios para hacerlo distintas a la disolución de la administración marítima civil como, por ejemplo, la efectiva supervisión por el Estado Rector del Puerto.

7. CONCLUSIONES: RECOMENDACIONES PARA COLOMBIA

Como se desprende del análisis presentado, el problema relacionado con los grupos del crimen organizado transnacional en el contexto de los puertos marítimos constituye un problema no solo de una entidad considerable, sino especialmente complejo. La natu-

¹¹ Del total de 150 países en el mundo con sistema institucionalizados, solamente tres —Argentina, Bolivia, Guatemala— emplean las Secretarías de Defensa para manejar asuntos marítimos mercantes-civiles (International Maritime Organization, 2021).

raleza específica de los puertos —que constituyen empresas virtuales y que forman comunidades portuarias— y, en consecuencia, el número de actores involucrados, conectados por complejas relaciones, crean un ambiente muy favorable para el desarrollo y operación de los grupos del crimen organizado. En este tenor, hay que recordar que en los últimos años ha existido una transición hacia una naturaleza de las administraciones portuarias como “administradores comunitarios” más que “operadores logísticos” lo que también impacta la situación relacionada con la operación de los grupos del crimen organizado en éstas.

Por ello, como se demostró, la comunidad internacional ha desarrollado varios instrumentos jurídicos con el objetivo de combatir este fenómeno, tanto desde el ámbito del derecho internacional penal, como el derecho internacional marítimo. En este contexto, los documentos de la Organización Marítima Internacional tales como el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, así como los instrumentos de *soft law* como la Guía sobre protección marítima y el Repertorio de recomendaciones prácticas OMI-OIT sobre protección en los puertos juegan un papel muy importante y permiten desarrollar las mejores prácticas para el combate, *inter alia*, de las actividades ilícitas en los puertos.

Los mecanismos derivados de los instrumentos mencionados (como los niveles de protección, restricciones de acceso, etc.) lograron conducir a marcos jurídicos que tornan en algo sumamente complejo para personas externas infiltrarse a los puertos y/o instalaciones portuarias y, en consecuencias, a las embarcaciones resguardadas en éstas. A pesar de que lo anterior es motivo de congratulación, también demuestra la otra cara de la problemática relacionada con la delincuencia portuaria, la operación de grupos del crimen organizado y otras actividades ilícitas (tráfico de personas, drogas, armas, etc.). Dicha problemática descubierta es la intervención, a través de la corrupción, de las personas trabajadoras o de otra manera relacionadas con la operación de los puertos y embarcaciones (miembros de la administración portuaria, funcionarios de aduanas o del Control del Estado Rector de Puerto, etc.) en estas actividades (dado que el acceso de personas no autorizadas es sumamente complejo).

Otro problema es el ámbito de la aplicación de los instrumentos analizados, los cuales en la mayoría de los casos son aplicables solamente a los puertos y/o áreas portuarias usadas por las embarcaciones SOLAS. En consecuencia, muchos puertos más pequeños, los cuales no puedan recibir embarcaciones SOLAS, cuentan con niveles muy bajos de protección en contra de las actividades de los grupos del crimen organizado (tanto transnacional como nacional) y otras actividades ilícitas dado que no entran en el ámbito de aplicación de los instrumentos analizados.

Como se demostró también, las actividades de los grupos del crimen organizado transnacional como el tráfico de mercancías (por ejemplo, tabaco y cigarrillos) son muy costosas para la economía mundial, regional y nacional (principalmente por la pérdida de impuestos consecuentes). A pesar de que es difícil estimar con mucha precisión el costo total del tráfico ilícito de mercancías por la falta de fuentes confiables y el carácter secreto de este tipo de actividades, está claro que representa un gran problema económico y por eso su combate se encuentra entre las prioridades estatales e internacionales en los países y regiones más afectados por este problema.

Por eso, es necesario subrayar el papel esencial tanto de las aduanas como de la institución responsable, entre otros, en el cobro de derechos y la vigilancia del intercambio de mercancías que pasan por los puertos nacionales. Sin embargo, como se demostró en este capítulo, las aduanas constituyen instituciones afectadas por la corrupción de manera muy fuerte, especialmente en los países en desarrollo. Empero, a través de los años, tanto las organizaciones internacionales como las nacionales han implementado varias recomendaciones, prácticas, así como herramientas para combatir este fenómeno. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, muchos mecanismos (como, por ejemplo, el incremento de los salarios, traspaso de las funciones de aduanas a empresas privadas, capacitaciones) no han dado los resultados esperados.

En vista de lo anterior, actualmente debe recomendarse un enfoque integral. Para mejorar la situación y combatir la corrupción debe considerarse incrementar la capacitación con el propósito de cambiar las normas sociales (que definen verdaderamente lo que es o no es corrupción en una convención social), el mejoramiento de

la supervisión (y no el incremento de las sanciones), incrementar la rendición de cuentas y disminuir la discreción entre los funcionarios de aduanas. Finalmente, como las caras de la corrupción son diferentes en cada región y cada país (depende mucho de las características y factores concretos) las políticas nacionales siempre deben tomar dichas características en cuenta al momento de crear una política integral.

También es de gran trascendencia el rol del Control del Estado Rector de Puerto —como mecanismo de supervisión. Muchos ejemplos nacionales y regionales nos muestran que el Control del Estado Rector de Puerto constituye una herramienta fundamental en el contexto del combate contra las actividades ilícitas, incluyendo las de los grupos organizados transnacionales.

Bajo estas reflexiones, es necesario destacar que las embarcaciones subestándares constituyen uno de los principales problemas, tanto para la industria marítima en general, como en el contexto del crimen organizado analizado en este capítulo. Por eso, muchos autores indican que la comunidad internacional debería emprender más acciones colectivas para reducir y, en consecuencia, eliminar la existencia de este tipo de embarcaciones peligrosas tanto para la industria marítima *lato sensu*, como para el medio marino (Bateman, 2012:198)¹².

Por otro lado, el caso mexicano, es decir, el traspaso de la administración marítima desde la jurisdicción civil a la militar con el objetivo de erradicar, *inter alia*, la corrupción dentro de ella constituye un ejemplo interesante y muy aislado a nivel mundial. A pesar de las opiniones negativas al respecto tanto por parte de las fuerzas políticas, como los representantes de la industria y los académicos, se requiere evaluar su operación a lo largo del tiempo para verificar si el cambio tendrá efectos positivos para el Estado mexicano y, en consecuencia, si puede ser considerado una práctica-modelo para el mundo (aunque esto sea poco probable y con un alto grado de

¹² Desafortunadamente, hasta el momento, no se ha logrado reducir a las embarcaciones subestándares a nivel mundial a un número aceptable, a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional (Churchill, 2007: 901).

certeza veremos que la intervención militar no es una solución automática a los problemas de la corrupción o la lucha contra el crimen organizado).

Dentro del debate comparado, usualmente se ha empleado un espectro dual de administraciones portuarias (i.e. administración portuaria civil, como en el caso de los países europeos y administración portuaria militar, como el irregular caso de México). Nos hemos decantado por un modelo de administración civil, que ha probado ser más exitoso, en lo general. Dentro de ese debate, teóricamente podrían considerarse curiosas opciones intermedias. Por ejemplo, en el caso de algunos puertos colombianos (Cartagena, *inter alia*) varias de las posiciones de autoridad del puerto se encuentran ocupadas por personal militar retirado de la Marina Nacional. Esto podría llevar a debates sobre la existencia teórica de modelos intermedios, en donde puertos civiles son operados por personal que, si bien formalmente no es militar, obtiene cierta experiencia previa de su pertenencia a la Marina (como institución castrense). En este caso, a menos que exista una política estatal directa de transferencia de elementos previamente militares a la operación portuaria, no parece generar las problemáticas de las administraciones portuarias militares (dependencia directa a instituciones castrenses, modelos jerárquicos, etcétera). En todo caso, no se encuentra reñido con la administración civil el empleo ocasional de personas con experiencia militar si no forma parte de un modelo conductor de la administración (por ejemplo, predeterminación por ley, mecanismos de interconexión con los Ministerios correspondientes o uso de rangos y jerarquías como método de implementación).

Finalmente, debe recordarse las consecuencias negativas para la industria marítima relacionadas con la operación de los grupos de crimen organizado transnacional. Las detenciones de las embarcaciones por encontrar sustancias ilícitas a bordo, los procedimientos penales en contra de los miembros de las tripulaciones, entre otros, así como las demoras derivadas de estas situaciones, causan pérdidas financieras substanciales para los armadores y operadores de las embarcaciones. Por eso, la industria marítima recomienda a los capitanes obtener información detallada del agente o de la administración

portuaria respecto de la posible gravedad de la amenaza planteada en el puerto específico (Safety4Sea, 2021). En las regiones o áreas conocidas de contrabando de drogas, los capitanes deben considerar emplear vigilantes de seguridad adicionales y pedir una inspección submarina del casco antes de la salida. Una vigilancia especial es muy necesaria en los puertos de alto riesgo, incluso en las áreas de fondeo, y en condiciones de visibilidad reducida por la hora o condiciones meteorológicas. Además, la instalación de barreras físicas en las embarcaciones se recomienda para prevenir el acceso no autorizado a ellas (Safety4Sea, 2021).

Adicionalmente, cumpliendo con las disposiciones del Código PBIN, el capitán y el Oficial de Protección del Buque (SSO) deben capacitar a la tripulación sobre los deberes de protección, las operaciones portuarias y crear una conciencia general para reducir las amenazas a la seguridad. También es importante informar a los miembros de la tripulación que el uso, posesión, así como cualquier tipo de participación en el transporte de drogas es ilegal para incrementar su concientización jurídica familiarizándolos con las sanciones penales y administrativas, lo que puede prevenir su cooperación en este tipo de actividades ilícitas. Por lo tanto, la lucha contra los grupos de la delincuencia organizada transnacional es del mayor interés de la comunidad internacional, los países costeros, la industria marítima y la gente de mar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Antonelli, M. (2020). An exploration of organized crime in Italian ports from an institutional perspective. Presence and activities. *Trends in Organized Crime*. Vol 24(2). Pp. 152-170.
- Basu, G. (2014). Combating illicit trade and transnational smuggling: key challenges for customs and border control agencies. *World Customs Journal*. Vol 8(2). Pp. 15-26.
- Bateman, S. (2012). Maritime security and port state control in the Indian Ocean Region. *Journal of the Indian Ocean Region*. Vol 8(2). P.p 188-201.

- Bichler, G. (2019). Maritime Crimes: An Overview. In M. Natarajan (Ed.), *International and Transnational Crime and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 114-119.
- Camarinha, L., & Afsarmanesh, H. (1999). The Virtual Enterprise Concept. In: M. Camarinha & H. Afsarmanesh (Eds.), *Infrastructures for Virtual Enterprises*. Springer Publishing. Pp. 3-14.
- Campana, P., & Varese, F. (2018). Organized crime in the United Kingdom: illegal governance of markets and communities. *The British Journal of Criminology*. Vol. 58(6). P.p. 1381-1400.
- Campbell, S. (1993). Increasing Trade, Declining Port Cities: Port Containerization and the Regional Diffusion of Economic Benefits. En: G. Noponen & A. Markusen (Coords.), *Trading Industries, Trading Regions*. New York: The Guilford Press. Guilford Press. Pp. 212-255
- Churchill, R. (2007). From port state to court state? International litigation as a possible weapon to combat sub-standard ships. En: Y. Ndiaye & R. Wolfrum, (Coords.), *Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah: Law of the Sea, Protection of the Marine Environment and Settlement of Disputes* (pp. 899-916). Martinus Nijhoff Publisher.
- Clark, J., & Sanctuary, C. (1992). Anti-drug smuggling operational research en HM customs and excise. *Public Administration*. Vol. 70(4). Pp. 577-589.
- Eski, Y., & Buijt, R. (2016). Dockers in Drugs: Policing the Illegal Drug Trade and Port Employee Corruption in the Port of Rotterdam. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Vol. 11(4). Pp. 371-386.
- Ferrari, C., Parola, F., & Tei, A. (2015). Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy*. Vol 41. P.p. 60-67.
- Griffiths, H., & Jenks, M. (2012). Maritime transport and destabilizing commodity flows. *SIPRI Policy Paper*. Vol. 32. P.p 1-51.
- Kent, P., & Hochstein, A. (1998). Port Reform and Privatization in Conditions of Limited Competition: The Experience in Colombia, Costa Rica, and Nicaragua. *Maritime Policy and Management*. Vol. 25(4). Pp. 313-333.
- Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Kostakos, P. & Antonopoulos, G. (2010). The 'good', the 'bad' and the 'Charlie': the business of cocaine smuggling in Greece. *Global Crime*. Vol. 11(1). Pp. 34-57.
- Lee, H., & Whang, S. (2005). Higher Supply Chain Security with Lower Cost: Lessons from Total Quality Management. *International Journal of Production Economics*, Vol. 96(3). Pp. 289-300.

- Lucenti, K., & Deambrosi, S. (Eds.). (2019). *International case studies and good practices for implementing Port Community Systems*. Inter-American Development Bank.
- Madsen, F. (2009). *Transnational Organized Crime*. Routledge.
- Merk, O. (2013), "The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/13. *OECD Publishing, Paris*.
- Monios, J. (2019). Polycentric port governance. *Transport Policy*. Vol (83). Pp. 26-36.
- Monzini, P. (2007). Sea-Border Crossings: The Organization of Irregular Migration to Italy. *Mediterranean Politics*. Vol 12(2). Pp. 163-184.
- Moreno, M. (2001). Política Criminal Frente a La Delincuencia Organizada en México. En S. García Ramírez & L. Vargas Casillas (Eds.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. IJ-UNAM. Pp. 147-167
- Novakoff, R. (2016). Transnational Organized Crime: An Insidious Threat to U.S. National Security Interests. *Prism: A Journal of the Center for Complex Operations*, Vol (5). Pp. 134-149.
- O'Dea, C. (2019). Ships of State? *Naval War College Review*. Vol. 72(1). Pp. 56-88.
- Oram, R., & Baker, C. (1971). *The Efficient Port*. Pergamon Press.
- Pandya, A., Herbert, R., & Kobayashi, J. (2011). *Maritime Commerce and Security: The Indian Ocean*. Stimson Center. Pp. 66-80.
- Schnurr, R., & Walker, T. (2019). Marine Transportation and Energy Use. *Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences*.
- Sergi, A. (2020). Playing Pac-Man in Portville: Policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports. *European Journal of Criminology*. Pp. 1-18.
- Stępień, B. (2013). *Morska i oceaniczna żegluga jachtowa w świetle prawa międzynarodowego publicznego*. JBS.
- Tijan, E., Jović, M., Panjako, A., & Žgaljić, D. (2021). The Role of Port Authority in Port Governance and Port Community System Implementation. *Sustainability*. Vol. 13(5). Pp. 1-14.
- Torlak, I., Tijan, E., Aksentijević, S., & Oblak, R. (2020). Analysis of Port Community System Introduction in Croatian Seaports - Case Study Split. *Transactions on Maritime Science*, 9(2), 331-341.
- Trujillo, L., & Nombela, G. (1999). Privatization and regulation of the seaport industry. *World Bank Policy Research Working Papers*. Vol (1). Pp. 1-64.

- van Hooydonk E. (2007) Soft values of seaports: a strategy for the restoration of public support for seaports. Garant, Antwerp.
- Varese, F. (2017). What is organized crime? En S. Carnevale & S. Forlati (Eds.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?* Hart Publishing. Pp. 27-56.
- Zaitch, D. (2002). From Cali to Rotterdam: perceptions of Colombian cocaine traffickers on the Dutch port. *Crime, Law and Social Change*. Vol. 38. Pp. 239-266.

Informes, resoluciones y otros documentos

- Asian Development Bank. (2000). *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure: Vol. IV: Ports*. Asian Development Bank.
- Comisión Interamericana de Puertos. (2020, Abril 1). *About the TAG*. Inter-American Committee on Ports (CIP). <https://portalcip.org/tags/port-protection-and-security-tag/about-the-tag/>
- El Universal. (2019, August 23). *Así comenzó la “guerra” contra el narcotráfico de Felipe Calderón*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/asi-comenzo-la-guerra-contra-el-narcotrafico-de-felipe-calderon>
- European Anti-Fraud Office. (2016). *Public perception of illicit tobacco trade*. https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en
- Foro Económico Mundial. (2012). *Global Agenda Council Report 2011-12*. Network of Global Agenda Councils Reports 2011-2012. <https://reports.weforum.org/global-agenda-council-2012/#view/global-agenda-council-2012/councils/illicit-trade>
- Medellín, J. (2021, Febrero 13). *México, la SEMAR en la dura lucha contra el Narcotráfico - Noticias Defensa Defensa Naval*. Defensa.Com. <https://www.defensa.com/defensa-naval/mexico-semar-dura-lucha-contra-narcotrafico>
- Menon, A. (2021, Diciembre 14). *11 Major Container Terminal Operators In The World*. Marine Insight. <https://www.marineinsight.com/know-more/11-major-container-terminal-operators-in-the-world/>
- Safety4Sea. (2021, Febrero 19). *Seven best practices to avoid smuggling*. <https://safety4sea.com/seven-best-practices-to-avoid-smuggling/>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2021, Febrero). *Acuerdo por el que se aprueban los programas institucionales de las Administradoras Portuarias Integrales 2020-2024*.

- United Nations Conference on Trade and Development. (2007). *UNCTAD XII pre-event: "Globalization of port logistics: opportunities and challenges for developing countries."* United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/tdxiibpd3_en.pdf
- World Bank Group. (2020, September). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf>

Capítulo 10

Ideas disruptivas de persecución judicial: agentes encubiertos y entregas vigiladas

DANIELA ANDREA SUÁREZ NARANJO*
RICARDO ENRIQUE CARRIAZO ZAPATA*

* Politóloga, magister en ciberdelincuencia. Experta en seguridad y crimen organizado transnacional. Cuenta con una amplia experiencia en investigación aplicada, análisis de dinámicas criminales y diseño de metodologías para la formulación de políticas públicas de seguridad. Trabajó como investigadora de campo en proyectos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) relacionados con economías ilegales en Colombia, México y Sudáfrica. Ha dirigido cursos académicos en escuelas de formación de la Policía, el Ejército y la Armada de Colombia. En los últimos años se desempeñó como funcionaria de la Fiscalía General de Colombia, donde coordinó el *Think tank* de Ideas Disruptivas contra el Crimen Organizado y la Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico. Actualmente es la Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas Disruptivas y trabaja para *Gordon Thomas Honeywell* con sede en Washington, EE. UU como consultora de asuntos gubernamentales para Latinoamérica coordinando el proyecto “Justicia Forense: ADN Latinoamérica”.

* Abogado, especialista en derecho administrativo, penal y ciencias criminológicas. Exfiscal Nacional especializado contra el narcotráfico en Colombia. Experto en lucha contra el narcotráfico y organizanda transnacional. Con más de 30 años de experiencia como funcionario de la rama judicial e investigador, es reconocido como uno de los mayores expertos en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Hasta finales de 2020 se desempeñó como responsable de la Dirección Antinarcóticos de la Fiscalía General de ese país, donde lideró operaciones claves para debilitar las estructuras y las finanzas de importantes carteles internacionales de la droga. Asimismo, durante su gestión estrechó lazos con embajadas, servicios de inteligencia y agencias internacionales como el FBI y la DEA, que permitieron mejorar la colaboración en la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales. Actualmente es el Director contra el Crimen Organizado de la Fundación Ideas Disruptivas con sede en Miami, EE. UU y lidera su bufete de abogados con sede en Cartagena, Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Colombia ha tenido una responsabilidad histórica frente al tráfico transnacional de clorhidrato de cocaína, siendo por más de cuarenta años uno de los principales productores y exportadores mundiales de este narcótico¹. Durante años, la comunidad internacional endilgó a los países productores la responsabilidad de esta lucha, que ha sido siempre transnacional por su naturaleza. Si bien en los países andinos se cultiva la hoja de coca, y se procesa el clorhidrato de cocaína, el consumo global, con mayor acento en países desarrollados, es uno de los grandes motores de esta economía ilegal.

A través de los años, y con el paso de gobiernos nacionales de diferentes tendencias, se han implementado diversidad de políticas públicas enfocadas en la erosión de la producción. Los programas han variado desde la implementación de la fuerza militar para la supresión de líderes de organizaciones traficantes hasta planes agrarios de sustitución de cultivos para reemplazar la hoja de coca como base de la economía en muchas regiones². Durante muchos años se implementaron ambiciosos programas de erradicación de cultivos, incluso con estrategias de fumigación aérea con glifosato, solo para ver la acomodación territorial de las zonas de cultivo, y las adaptaciones de los procesos de producción. A pesar de muchos esfuerzos, millones de dólares y vidas perdidas, el problema del tráfico de clorhidrato de cocaína continua inamovible.

Como parte de la lógica global de esta actividad, y en línea con lo que se ha discutido a lo largo de este volumen, las organizaciones

¹ El economista e investigador Ricardo Rocha presentó el 27 de enero de 2023 la publicación “Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia”, la cual fue cofinanciada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Justicia y el Derecho. Este libro es una actualización de la investigación realizada por el mismo autor en el año 2000 titulada “La Economía Colombiana tras 25 años de narcotráfico”.

² Vid.: “Los 15 planes de desarrollo que marcaron la hoja de ruta de la economía nacional” (2019). Encontrado el 11 de noviembre de 2023 en: www.larepublica.co/especiales/lr-65-anos/los-15-planes-de-desarrollo-que-marcaron-la-hoja-de-ruta-de-la-economia-nacional-2833175.

criminales dinamizadoras de este fenómeno sobrepasan las fronteras de los países (UNODC, 2020). Las diferentes modalidades del narcotráfico marítimo, bien sea relacionadas con actividades en puerto o que recurren a plataformas ilícitas de transporte, materializan la verdadera transnacionalidad del problema³. Las vías marítimas permiten las interacciones entre agentes de la criminalidad de diversos continentes. Esta realidad condiciona la respuesta del Estado colombiano a las convenciones internacionales en materia de narco-criminalidad, la cual es también limitada por las condiciones políticas nacionales. En todo caso, resulta necesario que las estrategias para combatir el problema sean coordinadas de manera transnacional (UNODC, 2020).

Frente a estas realidades, las instituciones del Estado colombiano están en constante discusión y reflexión sobre los enfoques para enfrentar el problema del narcotráfico. Teniendo en cuenta la naturaleza transnacional y compleja del sistema de narcotráfico, que ha sido también discutida en este volumen, la Fiscalía General de la Nación lanzó una estrategia pensando no en el proceso de narcotráfico como una cadena lineal y secuencial de producción y tráfico, sino como sistema de redes de valor compuesto por diferentes nodos y actores (Fiscalía General de la Nación, 2020). El narcotráfico marítimo está allí concebido como un nodo de la red, y la lógica llevaría a concebir mecanismos de disrupción como formas válidas de la lucha contra el sistema. Dichos mecanismos serían acciones que van más allá de la misionalidad clásica de la Fiscalía en forma de capturas y desarticulación de estructuras criminales, buscando romper las modalidades y los comportamientos ilícitos que constituyen el aprendizaje criminal (Beltrán, 2014).

Con esta perspectiva en mente y basándose en el aprendizaje de funcionarios que han trabajado en la implementación de esta estrategia, el presente capítulo reflexiona sobre algunos de los retos en materia de persecución penal del narcotráfico y en específico del

³ Vid.: “Las modalidades del narcotráfico más recurrentes” (2020). Encontrado el 20 de octubre de 2023 en: www.milenio.com/policia/cuales-son-las-modalidades-narcotrafico-maritimo-mas-recurrentes.

narcotráfico marítimo. Se explicará la importancia de la cooperación internacional, y de dos técnicas especiales de investigación particularmente relevantes: las entregas controladas y los agentes encubiertos. Estas favorecen el intercambio de información para obtener material probatorio con vocación de éxito en los juicios, identificar correctamente los hechos jurídicamente relevantes y construir los motivos fundantes requeridos para la disrupción judicial de estas organizaciones criminales⁴.

Con esto en mente, inicialmente se hace una breve reflexión de lo que significa la estrategia disruptiva contra el narcotráfico, para posteriormente analizar el marco jurídico que rige el uso de las entregas controladas y los agentes encubiertos, así como algunos casos ejemplarizantes que permiten comprender mejor su implementación e implicaciones. El capítulo finaliza con una breve sección de conclusiones y recomendaciones.

⁴ Se entiende por motivos fundados la presencia de elementos empíricos o racionales traducidos en elementos materiales probatorios o evidencias físicas e informaciones en un proceso de investigación penal que justifiquen la solicitud de un fiscal ante un juez una petición, o la orden a policía judicial específica, que de acuerdo con el artículo 221 del Código de Procedimiento Penal, deben estar respaldados en, al menos, informe de policía judicial, declaración jurada, de testigo o informante, o en Evidencia Material Probatoria y Evidencia Física, que establezcan con verosimilitud la vinculación del bien por registrar con el delito investigado. En su tercer párrafo la norma determina que cuando los motivos fundados surjan de la presencia de Evidencia Material Probatoria, tales como evidencia física, videos, o fotografías, fruto de seguimientos pasivos, el fiscal, además de verificar la cadena de custodia, deberá exigir el diligenciamiento de un oficio proforma en donde bajo juramento el funcionario de policía judicial certifique que ha corroborado la corrección de los procedimientos de recolección, embalaje y conservación de dichos elementos. En diversas sentencias de la corte constitucional, tales como la C 176 de 2007; C 024 de 1994; C-179 de 1994; C-327 de 1997; C-251 de 2002; C-580 de 2002; C-025 de 2009; C-127 de 2011; C-176 de 2007, se han sentado precedentes analíticos sobre los motivos fundados y como deben entenderse de acuerdo a las diversas situaciones que lo requieren dentro de un caso.

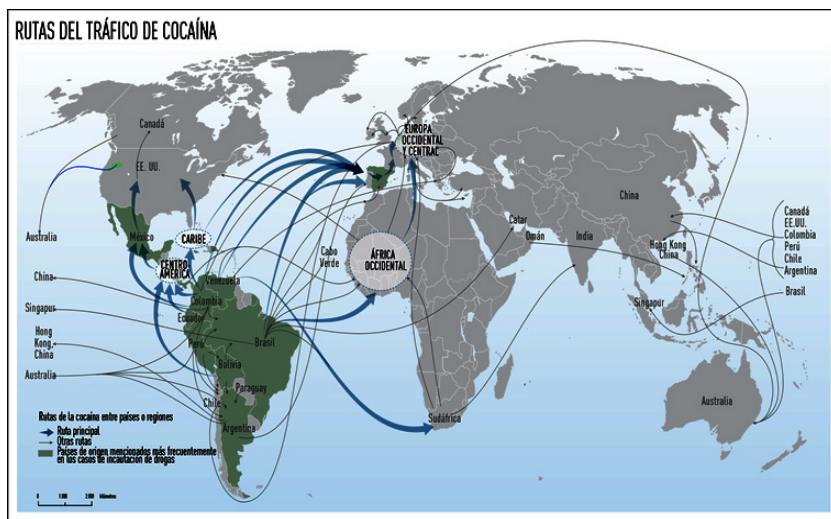
2. ¿CÓMO ENTENDER EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO?

La lucha contra el narcotráfico en Colombia está inmersa en el conflicto armado y en el control de grupos al margen de la ley en zonas geoestratégicas para la producción de drogas ilícitas. Los esfuerzos combinados del Estado y de la comunidad internacional han obligado a la mutación de estas organizaciones criminales para su supervivencia; es así, que, a la luz de esta transformación, en la actualidad el crimen organizado se caracteriza por ser un conjunto de distintas redes con control sobre fases específicas del delito que se coordinan entre ellas o a través de distintas organizaciones. En ocasiones de forma esporádica, hacen uso de diversas modalidades y medios, en términos de producción y movilidad de sus mercancías ilícitas con el fin de optimizar recursos y reducir riesgos de detección de sus actividades (UNODC, 2012).

Entre los medios de transporte usados, el marítimo es uno de los más atractivos para las organizaciones criminales: aproximadamente el 80 % de la cocaína que es consumida en el mundo se trafica por el mar⁵, dadas las ventajas de conexión geográfica que proveen las rutas oceánicas y la posibilidad de camuflar los narcóticos en contenedores que se mueven camuflados en el comercio legal (CMCON, 2020).

⁵ Vid.: ¿Qué está impulsando el narcotráfico marítimo en Latinoamérica? (2015). Encontrado el 20 de diciembre de 2023 en: <https://es.insightcrime.org>.

Figura 1. Rutas del Tráfico Mundial de Cocaína por Medios Marítimos



Fuente: <https://tierraplus.com/Internacional/Seguridad-Global/El-mapa-del-narcotrafico-vincula-todos-los-continentes-en-Tierra>

El mapa anterior ilustra la magnitud de estas conexiones que vinculan a los cinco continentes para traficar el estupefaciente, lo cual obliga a que los Estados con mayor involucramiento, ya sea por ser productores, enclaves territoriales o países destino, deban fortalecer de manera constante las instituciones con competencia en control de sus áreas marítimas y puertos, exigir a las empresas privadas planes de cumplimiento para evitar ser usadas como fachada de organizaciones criminales, aumentar los controles dentro de sus instituciones para detectar actos de corrupción y fortalecer la inteligencia financiera para perseguir el lavado de activos. Estos esfuerzos demandan grandes inversiones para el aumento de capacidades, además de modificaciones constantes a las políticas públicas y a la política criminal del Estado.

En coherencia con estos retos, una de las recientes innovaciones del Estado Colombiano para enfrentar el narcotráfico y adaptarse a la mutación constante de las organizaciones criminales es la 'Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico 2.0', plasmada en un docu-

mento público de la Fiscalía General de la Nación que plantea una manera diferente de entender el funcionamiento de esta economía ilícita proponiendo el concepto de sistema de redes de valor⁶.

Figura 2. Sistema de Redes de Valor del Narcotráfico



Fuente: Fiscalía General de la Nación. 2020.

⁶ Vid.: “Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico 2.0”, documento que presenta una estrategia del Estado en su conjunto contra el fenómeno del narcotráfico en Colombia. La propuesta está dividida en dos partes: la primera caracteriza el funcionamiento actual del narcotráfico bajo la perspectiva del Sistema de Redes de Valor, y la segunda define las problemáticas específicas que el narcotráfico ocasiona en cada nodo. Respecto de cada problema diagnosticado propone formas de intervención basadas en acciones de disruptión o tácticas que pueden llevar a cabo diferentes agencias estatales en contra de esta actividad criminal. Las propuestas que contiene este documento se apoyan en las actividades de recolección de información adelantadas por la Fiscalía General de la Nación en el país, con la colaboración de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea.

El sistema de redes de valor del narcotráfico se entiende como el entramado de conexiones que soportan el fenómeno del narcotráfico que, comprendido desde un enfoque sistémico, involucra un conjunto de actividades (nodos) y actores (personas u organizaciones) mediados por contratos o acuerdos informales e ilegales para garantizar un lucro financiero proveniente de rentas ilícitas. Entre los nodos se encuentran el cultivo, la producción, la comercialización, la distribución el consumo y el lavado de activos. Los actores incluyen a los proveedores, transportadores, financistas, funcionarios, entre otros. Desde esta perspectiva, el narcotráfico marítimo hace parte del nodo de distribución del sistema de redes de valor e involucra la participación de varios de los actores mencionados (Fiscalía General de la Nación, 2020).

El objetivo de la estrategia disruptiva es proveer insumos técnicos para alcanzar la disrupción de los nodos que constituyen el sistema de redes de valor del narcotráfico (Fiscalía General de la Nación, 2020). La estrategia presenta ideas de acción para cada uno de los nodos del sistema.

Desde el punto de vista penal, se parte de considerar a las estructuras criminales vinculadas al mercado del narcotráfico como empresas privadas orientadas a la generación y acumulación de capital, para desde allí identificar sus estrategias y ventajas competitivas, así como estar en capacidad de proponer acciones que eleven sus costos de producción, disminuyan sus utilidades y se afecte el mercado criminal (Fiscalía General de la Nación, 2020: 62).

La estrategia propone e incluye en la planeación estratégica de las instituciones proyectos de ciencia aplicada y nuevas tecnologías para impactar el modus operandi de las organizaciones criminales y aumentar la cooperación judicial internacional. Se plantearon proyectos que van desde la bioingeniería y el uso de bioherbicidas hasta la innovación petroquímica y el mejoramiento de monitoreo en puertos. Además, se incluyen las dos técnicas especiales de investigación que son objeto del presente capítulo: las entregas vigiladas y el agente encubierto (Fiscalía General de la Nación, 2020).

3. INTRODUCCIÓN AL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO MARÍTIMO

Una política de persecución penal efectiva de la criminalidad organizada transnacional, en particular de la narco-criminalidad, requiere del trabajo conjunto y coordinado de las autoridades con competencia. Por esto, es fundamental que los organismos encargados de la aplicación de la justicia conozcan las leyes que se han promulgado de manera nacional y también el derecho internacional aplicable, esto permite conocimiento necesario para diseñar estrategias efectivas de cooperación judicial (UNODC, 2020).

Existe un amplio régimen jurídico que brinda instrumentos legales a los Estados para enfrentar la delincuencia en el mar. Estos van desde tratados y convenciones internacionales, hasta leyes que han promulgado los Estados de manera particular, y de acuerdo con sus condiciones de seguridad respecto al entorno marítimo. A continuación, realizamos una breve introducción de los mismos⁷.

Con relación a los instrumentos internacionales, destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Esta dedica un artículo al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas por medio marítimo. Asimismo, también cabe mencionar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 que contienen una norma general sobre el tráfico de drogas ilícitas en el ámbito marítimo (UNODC, 2020).

En términos de cooperación internacional para mejorar la investigación y definir mecanismos de cooperación internacional, destacan, en el ámbito universal, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Combatir el Cohecho de Servidores

⁷ Por pertinencia comprensiva y explicativa, en el cuadro 1 se extrae la normativa internacional y nacional con los artículos que conciernen específicamente a la sanción del narcotráfico marítimo.

Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Todas ellas aportan consideraciones conceptuales sobre el crimen organizado, la corrupción transnacional y las acciones que pueden tomar los Estados afectados o interesados en combatirlo. Estos instrumentos internacionales establecen una base sólida para que los Estados puedan luchar contra la delincuencia marítima y coordinar esfuerzos en la materia. Además, son complementados por diversos instrumentos internacionales de ámbito regional (como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)), y por leyes y regulaciones específicas que los Estados han promulgado en función de sus necesidades particulares.

También existe desde el año 2014 la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI), un organismo creado para intercambiar información y asistencia mutua respecto de la diligencia de investigación conocida como entrega vigilada controlada, de manera ágil, complementando la asistencia formal, en armonía con los acuerdos internacionales suscritos por los países y según lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos jurídicos de los países miembros (RFAI, 2016)

A nivel nacional, Colombia tiene el Decreto Presidencial de guardacostas que desde 1979 busca proteger las áreas marítimas de cualquier delito. Además de la Ley 1311 de 2009 o Ley de semisumergibles, que se creó debido a la necesidad de incluir un nuevo tipo penal en la lucha contra el narcotráfico. La modalidad de transporte de clorhidrato de cocaína usando semisumergibles se popularizó debido al aprendizaje criminal de los narcotraficantes, que terminaron diseñando estos aparatos en el Pacífico sur del país y logrando transportar toneladas de clorhidrato de cocaína al exterior gracias al sigilo y bajo costo de producción. Esta Ley brindó una herramienta fundamental a las instituciones encargadas de perseguir este delito. Por último, el Código Penal Colombiano contiene artículos que sancionan explícitamente la producción, transporte y comercialización de estupefacientes (art. 377a-377b y art. 382); además del testaferrato (art. 326), delito relacionado con el lavado de activos (art. 343).

El lavado de activos es la realización de actividades tendientes a ocultar dineros de origen ilegal y darles posterior apariencia de legalidad a través de su vinculación al sistema económico, debe existir

de manera anterior una actividad delictiva a través de la cual se obtengan efectivamente los dineros ilícitos que se pretendan lavar (art. 323 del CPP). Dichas actividades delictivas anteriores al lavado de activos, también denominadas delitos fuente o delitos subyacentes, se encuentran determinadas en el art. 323 del CPP, que tipifica precisamente el delito de lavado de activos. De la lectura de este artículo se desprenden los siguientes delitos fuentes: (a) Tráfico de migrantes; (b) Trata de personas; (c) Extorsión; (d) Enriquecimiento ilícito; (e) Secuestro extorsivo; (f) Rebelión; (g) Tráfico de armas; (h) Tráfico de menores de edad; (i) Financiación de terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; (j) Tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas; (k) Delitos contra el sistema financiero: artículos del 314 al 317 del código penal; (l) Delitos contra la administración pública: artículos del 397 al 434 del código penal; y (m) Actividades vinculadas con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir.

Anclado a lo anterior la legislación colombiana prevé normas anticorrupción como la Ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, la herramienta más importante en términos de persecución penal para castigar los casos de corrupción e identificar cuáles son las conductas punibles. Específicamente en el Título XV, se regula sobre los delitos contra la Administración Pública, se define en qué consiste el peculado en sus diferentes modalidades, la concusión, el cohecho, la celebración indebida de contratos, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de autoridad, entre otros, y las respectivas posibles sanciones a las que se puede ver sujeta la persona que incurra en estas conductas.

La Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, uno de los mecanismos democráticos de participación más relevantes en la lucha contra la corrupción, pues permite que organizaciones comunitarias puedan ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto de las autoridades y entidades del país y sobre los recursos públicos.

La Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, conocida como el “Estatuto Anticorrupción”, es un compendio

de normas que establecen medidas para la prevención y la lucha contra la corrupción pública y privada, establece sanciones y penas más duras para los delitos contra la Administración Pública relacionados con hechos de corrupción y los excluye de ciertos beneficios.

La Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, que regula el acceso a la información pública, los procedimientos para ejercer y garantizar este derecho y establece las excepciones a la regla general de la publicidad de la información.

Finalmente, La Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. Esta normativa, promulgada recientemente, contiene disposiciones cuyo objeto es reforzar la articulación y coordinación en las entidades del Estado, para prevenir los actos de corrupción, así como resarcir los daños ocasionados por estas conductas y promover una cultura de integridad que contribuya a recuperar la confianza de la ciudadanía y el respeto por lo público.

4. LAS TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN LA PERSECUCIÓN PENAL DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO

Los agentes encubiertos y las entregas vigiladas son técnicas especiales de investigación que han contribuido de manera significativa a la desarticulación y sanción de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico marítimo (art. 242 del CPP). Se utilizan para obtener información y elementos de convicción que permitan identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos, proporcionar pruebas para el proceso y, en su caso, prestar asistencia a autoridades extranjeras con estos mismos fines. Su aplicación depende de su viabilidad práctica, técnica y jurídica y de las posibilidades reales de alternativas menos invasivas, ya que están sujetas a un control de legalidad (Sentencia STP 10994 de 2017). De hecho, la Corte Constitucional ha precisado en varias de sus decisiones que estas técnicas

especiales pueden llegar a vulnerar derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, a la honra o a la imagen (vid. cuadro 2). Por ello, el juez de control de garantías (o excepcionalmente el fiscal que pondere el caso concreto), debe abstenerse de autorizar la medida invasiva en la investigación que se adelante, cuando no se cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (Corte Constitucional de Colombia, C-822 de 2005)⁸.

4.1. Los agentes encubiertos

En Colombia, el artículo 242 del Código de Procedimiento Penal (CPP) avala el uso de agentes encubiertos que se infiltren en organizaciones criminales con el fin exclusivo de contribuir a las investigaciones mediante la obtención de información y pruebas reservadas⁹.

⁸ Según Madrid-Malo (1997: 8): “La afirmación de la dignidad humana en el texto constitucional colombiano implicó el reconocimiento y garantía de unos derechos inalienables en el ser humano, derechos que tiene toda persona por el sólo hecho de pertenecer a la familia humana; es decir, la persona se hace titular de ciertos bienes jurídicos, pero no por el otorgamiento del Estado sino en virtud de un título que emana de la juridicidad natural del hombre”. Por ello, como señala, Ramírez (2010: 58): “Considerando que la Constitución es norma de normas (art. 4), todos los funcionarios del Estado deben observar en cada uno de sus actos los derechos fundamentales a favor de todas las personas, teniendo en cuenta que estos son límites constitucionales para alcanzar cualquier finalidad. Si esto es así, aún más en la investigación y en el desarrollo del proceso penal deben las autoridades velar por no violar los derechos fundamentales del implicado, pues el sólo ejercicio de la acción penal comporta un serio riesgo de coartar o, incluso, anular el disfrute de los mismos”.

⁹ Según el art. 242 del CPP, relativo a los agentes encubiertos: “Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas. En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia,

Esta técnica especial de investigación es una de las más usadas por las agencias de inteligencia pues permite obtener información de primera mano dentro de la organización criminal y llegar a identificar los actores y roles fundamentales de la red de valor que la soporta. Así mismo, es particularmente relevante en materia de cooperación internacional (Convención de las Naciones Unidas, 2004).

Para su uso en Colombia, se requiere siempre conocer la identidad de las personas que realizan las actividades criminales (indiciado o imputado). En caso de que se desconozca dicha identidad, pero se sepa por los medios cognoscitivos previstos en el estatuto procedimental, que utilizan cosa mueble, nave, aeronave o cualquier otro vehículo para ejecutar actividades criminales descritas en el código, la orden sobre la cual se solicitara su aprobación es “vigilancia de

dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados. [] Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física. [] Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239. [] En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. [] En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un período superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente. [] Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos”.

cosas” (art. 240 del CPP), por desconocerse quién está detrás de la conducta punible¹⁰.

El uso de agentes encubiertos requiere también, en todo caso, de la autorización del director seccional, nacional o del delegado de la Fiscalía General de la Nación. Sólo entonces quienes asuman esta condición (normalmente funcionarios de la policía judicial, pero también particulares o incluso miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados), podrán utilizar cualquier medio de vigilancia y seguimiento que la técnica aconseje en sus actuaciones, con tal de que, una vez finalizada la actividad, se someta a un control judicial posterior para verificar la legalidad de lo actuado (art. 242 del CPP).

Las grabaciones de voz, de imágenes u otros materiales probatorios obtenidos por medio de la actividad del agente encubierto pueden incorporarse al expediente sin autorización judicial previa con tal de que no excedan en demasía la expectativa razonable de intimidad. En caso contrario, o cuando las diligencias encubiertas se realicen en el domicilio o lugar de trabajo de los indiciados (incluyendo los casos en los que los agentes encubiertos dejan en estos lugares

¹⁰ Según el art. 240 del CPP, relativo a la de cosas: “El fiscal que dirija la investigación, que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que un inmueble, nave, aeronave o cualquier otro vehículo o mueble se usa para almacenar droga que produzca dependencia, elemento que sirva para el procesamiento de dicha droga, o para ocultar explosivos, armas, municiones, sustancias para producir explosivos y, en general, los instrumentos de comisión de un delito o los bienes y efectos provenientes de su ejecución, ordenará a la policía judicial vigilar esos lugares y esas cosas, con el fin de conseguir información útil para la investigación que se adelanta. Si en el lapso máximo de un (1) año no se obtuviere resultado alguno, se cancelará la orden de vigilancia, sin perjuicio de que vuelva a expedirse, si surgieren nuevos motivos. [] En la ejecución de la vigilancia se empleará cualquier medio idóneo, siempre y cuando no se afecte la expectativa razonable de intimidad del indiciado, del imputado o de terceros. [] En este último caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 239. [] En todo caso se surtirá la autorización del juez de control de garantías para la determinación de su legalidad formal y material, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la expedición de la orden por parte de la Fiscalía General”.

micrófonos o cámaras ocultas que toman evidencias sin la presencia del agente) es necesario solicitar autorización judicial previa. Esto se puede prever durante la investigación misma y/o en la reunión de análisis de la ejecución de la figura del agente encubierto con el equipo de policía judicial. Además, también requiere autorización judicial previa los supuestos en los que el agente encubierto logra, a través de sus actividades, hackear teléfonos o computadores para extraer información importante para la indagación en curso (art. 242 del CPP).

En términos de investigar el narcotráfico marítimo, esta técnica posibilita identificar la corrupción que existe entre los agentes de fronteras marítima, los funcionarios portuarios y los agentes de las mismas instituciones del Estado que sirven a estas organizaciones criminales. Uno de los casos emblemáticos en donde se usaron Agentes Encubiertos para dismantelar una red de narcotráfico con base en España esta relatada en la Sentencia SAN 2029/2018 del Consejo General del Poder Judicial de España¹¹.

En ella, se señala que a través de la actuación del agente encubierto se identificó un entramado criminal liderado por alias “millonario”, quien aprovechaba sus contactos en las aduanas para facilitar la introducción y extracción de clorhidrato de cocaína y era considerado como “la oficina”, refiriéndose a que era el contacto directo con la organización delictiva ubicada en Suramérica, proveedora del estupefaciente. Los miembros de la organización criminal buscaban contactar con agentes de la Guardia Civil destinados en servicios portuarios que estuvieran dispuestos a participar en esta actividad a cambio de una cantidad de dinero. El acusado actuaba como intermediario entre el exportador y el importador (transitario) de sustancia estupefaciente, en específico cocaína, dotando a la operación de introducción de la sustancia estupefaciente de una apariencia mercantil legítima, como operaciones habituales de importación de mercancías a el puerto de Algeciras¹².

¹¹ Vid.: Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos

¹² Ídem.

Esta sentencia provee elementos de análisis para identificar usando el concepto de sistema de redes de valor a los actores corruptos, empresas fachadas y nodos geográficos como el puerto de Algeciras, importante como enclave estratégico entre Europa y Sudamérica para la distribución de clorhidrato de cocaína por medios marítimos. Además, gracias al uso de la figura del agente encubierto fue posible identificar los roles clave y recabar elemento material probatorio que llevó a feliz término el juicio contra los acusados.

4.2. Las entregas vigiladas

Las entregas vigiladas son una segunda técnica especial de investigación que surge como una estrategia para combatir el tráfico de droga de naturaleza transnacional (RFAI, 2016) Desde entonces, se ha favorecido el intercambio de información a través de recomendaciones como las contenidas en el Protocolo de Cooperación sobre Entregas Controladas de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica del año 2016 (el Protocolo)¹³, el cual establece directrices para la operatividad de las entregas vigiladas en el marco de normativa interna de los países miembros de la Red (en el caso de Colombia, la Constitución, los tratados internacionales de los que es parte y el art. 243 del CPP que regula los requisitos y procedimiento para su uso)¹⁴.

¹³ Ver: “Protocolo entregas controladas RFAI” (2016). Encontrado el 7 de enero de 2023 en: www.aiamp.info/images/documentos-provisionales/PROTOCOLO-ENTREGAS-CONTROLADAS-RFAI.pdf

¹⁴ Según el art. 243 del CPP, relativo a las entregas vigiladas: “El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. [...] En estos

Contribuye, por tanto, a la aplicación de esta técnica de investigación para combatir en forma eficaz el crimen organizado y sus beneficios, regulando la forma en la que las Fiscalías miembros de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica han de intercambiar información y fortalecer la asistencia mutua a estos efectos.

El art. 243 del Código de Procedimiento Penal señala que debe entenderse por entrega vigilada “el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una

eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado. [...] De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional. [...] Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.[...] En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material. [...] PARÁGRAFO 1. Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados a organizaciones criminales o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. La utilización de estos bienes solo podrá ser autorizada por el Fiscal General de la Nación. [...] PARÁGRAFO 2. Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originara la entrega o la recepción de la mercancía. [] Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del Agente Encubierto o de la entidad, en desarrollo de la actuación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto”.

ilegal estaría mezclada con mercancía legal, por lo que se decidió realizar una entrega controlada, retirando la carga ilegal del contenedor inspeccionado y cambiándola por otra mercancía sin que los criminales se enteraran. El cargamento llegó a su lugar de destino en España y esto permitió que se capturara a seis personas que se disponían a almacenar la mercancía. La organización criminal también había desplazado desde Colombia a España a una persona con conocimientos químicos para transformar la cocaína con el fin de introducirlas en el mercado. En una fase posterior se realizó, con participación de la Guardia Civil española y agentes de la DEA de Estados Unidos y la Policía Nacional de Ecuador, la captura de 5 personas por los delitos de organización criminal y tráfico de drogas¹⁶.

Esta operación es un excelente ejemplo de la importancia de la cooperación internacional para lograr impactar de manera eficiente a las organizaciones criminales, identificando los roles relevantes que sirven de enlace criminal en los países de origen de los estupefacientes, en los países de enlace o aprovisionamiento y en los países destino. La operación también demostró que con el uso de entregas vigiladas es posible obtener elementos materiales probatorios suficientes para lograr la desarticulación y judicialización de organizaciones criminales transnacionales. Esto demuestra que es posible pensar estrategias que vayan más allá de las meras incautaciones de droga en los países productores o capturas de cultivadores de coca, y cooperar con países consumidores para la disrupción del narcotráfico.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

La concepción del narcotráfico como sistema y no como una cadena de producción y tráfico puede ser más acertada con la realidad, tal como se ha discutido en otros capítulos de este volumen. De forma congruente con esta visión, las instituciones colombianas, inclu-

¹⁶ Ídem.

yendo a la Fiscalía General de la Nación, han adoptado perspectivas que responden a esta lógica.

La idea de nodos y actores en este sistema permite pensar en estrategias diferenciadas para responder a cada uno de estos. En esencia, el objetivo de las estrategias disruptivas es justamente ir más allá de enfoques tradicionales de la lucha contra el narcotráfico para pensar en nuevas acciones y tecnologías que pueden ser aplicadas frente a cada uno de estos. Como se mencionó, la variedad de las estrategias disruptivas es amplia, abarcando desde la implementación de tecnologías avanzadas hasta transformaciones institucionales y el uso de algunos instrumentos jurídicos. Este capítulo se concentró en el análisis de dos técnicas especiales de investigación que tienen ese efecto disruptivo: los agentes encubiertos y las entregas vigiladas.

A pesar de los resultados positivos obtenidos a través del uso de estas técnicas especiales de investigación, específicamente en lo relativo a la judicialización de dirigentes e integrantes de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico marítimo, estas técnicas no son utilizadas frecuentemente por los fiscales colombianos para el esclarecimiento o indagación de las conductas criminales en curso. Esto se debe a tres factores principales:

1. El desconocimiento procedimental. Son pocos los fiscales e investigadores policiales que operativizan las técnicas especiales de investigación pues no han recibido entrenamiento y capacitación suficiente, lo cual, desde el punto de vista jurídico, no obsta para que pueda argumentarse y obtener aprobación judicial, una vez se disponga de los motivos fundados. Además, carecen de incentivos desde las instituciones de justicia por la falta de articulación y confianza con contrapartes internacionales.
2. El temor de vulnerar derechos fundamentales. Para el uso de estas técnicas especiales de investigación es imperativo actuar bajo el principio de proporcionalidad y no vulnerar derechos fundamentales, lo que podría menoscabar la solidez de la acusación. Esto es aprovechado por abogados defensores para declarar ilegal aquellas pruebas que han sido obtenidas a través

de estas técnicas (Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2016).

3. Las dificultades de acceso a nuevas tecnologías. Los fiscales e investigadores no cuentan con financiación suficiente para obtener medios tecnológicos que les permitan obtener evidencias y esclarezcan hechos punibles.

Por ello, resulta clave abordar estos problemas para intensificar y promover en las instituciones como la Fiscalía y la Policía la utilización de agentes encubiertos y entregas vigiladas como mecanismos efectivos para la investigación penal, lo cual escalaría la detección de los roles fundamentales en las redes criminales y la imputación de responsabilidades dentro de las respectivas organizaciones (RFAI, 2016).

Además, es imperativo insistir en la importancia de la cooperación internacional. Si la delincuencia atraviesa fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Por ello, la cooperación internacional constituye una herramienta crucial para la investigación y la persecución de la delincuencia organizada en general y la narco-criminalidad en particular. Así mismo, el fortalecimiento de la cooperación internacional puede ayudar a prevenir la impunidad de los delitos y a fortalecer el estado de derecho, razón por la cual se requiere la articulación a estos efectos de todas las agencias estatales con responsabilidad en la lucha contra estos fenómenos delictivos.

5.2. Recomendaciones

1. Incentivar en los operadores de justicia el uso de las técnicas especiales y excepcionales de investigación como el agente encubierto y las entregas vigiladas para combatir el narcotráfico marítimo y la corrupción asociada a este delito, considerando que es admisible solicitar a juez de control de garantías autorización para lograr dentro de una investigación penal y de acuerdo a la corte constitucional, a la luz del nuevo Código de Procedimiento Penal que desarrolla el sistema acusatorio introducido por el Acto Legislativo 02 de 2003, la ponderación en materia probatoria, mediante la aplicación de juicios de ra-

zonabilidad y de proporcionalidad, es particularmente pertinente dado que en dicho Acto se distingue entre tres grandes clases de medidas encaminadas al recaudo de elementos materiales probatorios: (i) las que siempre requieren autorización judicial previa (inciso 1 del numeral 3, artículo 250 CP); (ii) las que no requieren dicha autorización (numeral 2, artículo 250 CP); y (iii) las que pueden llegar a requerirla, según el grado de incidencia que tengan sobre los derechos constitucionales, puesto que si la medida implica afectación de derechos, la Carta exige autorización judicial previa (numeral 3, artículo 250 CP).

Esta ponderación busca lograr un equilibrio entre los derechos del procesado, de un lado, y, los derechos de las víctimas, así como el interés público imperioso en que se haga justicia, de otro lado. Ambos extremos se unen en el fin común de que se administre justicia de manera imparcial, pronta y con el respeto a las garantías constitucionales.

2. Recurrir al uso de normas nacionales e internacionales que soporten el uso de estas técnicas especiales de investigación que por su carácter excepcional, el costo y la limitación de uso necesitan de un análisis de pertinencia de la medida, con estudios de las condiciones particulares del caso, además de la (idoneidad) para alcanzar los fines de la investigación de no existir un medio alternativo que sea menos limitativo de los derechos fundamentales y que tenga eficacia semejante (necesidad); ponderando la gravedad del o los delitos investigados, las condiciones en las cuales este fue cometido o se está cometiendo, de un lado, y el grado de afectación de los derechos de las personas integrantes de la organización criminal contra la cual se usan los diversos métodos, de otro lado, se concluya que la medida no es desproporcionada (proporcionalidad). Debe considerarse que solo se hace viable para casos de comportamientos criminales de grave afectación nacional o con repercusiones internacionales.
3. Regular mediante resoluciones internas de la FGN, las actividades desarrolladas en la implementación de estas técnicas especiales de investigación para evitar su uso inadecuado e indiscri-

minado, estableciendo situaciones claras como quien lo puede realizar; en qué casos; como se ejecutaría, bajo que formatos, quien estaría a cargo de su control, etc.

4. Incluir en las políticas contra la criminalidad organizada un análisis con pensamiento disruptivo que cambie las formas de concebir la criminalidad desde la legalidad y los métodos de combatirla, no es posible obtener un resultado diferente haciendo lo mismo sin adaptación al cambio que nos ofrecen los avances tecnológicos día a día, por tanto es urgente invertir del presupuesto en nuevas tecnologías ya existentes, para ir a la vanguardia en las investigaciones contra la criminalidad organizada, puesto que este tipo de estructuras con toda facilidad acceden y las utilizan para sus fines ilícitos afectando a toda la comunidad nacional e internacional, bajo el entendido claro que pueden resultar a la vista algo costosas desde el punto de vista cuantitativo, pero más costoso son los resultados económicos y sociales de sus nefastas conductas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Alcolado, M. (2015). “La entrega vigilada y su impacto en la esfera de los derechos fundamentales y la sociedad globalizada”. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política. Madrid, España.
- Beltrán, I. (2014). “Aprendizaje criminal en Colombia: Un análisis de las organizaciones narcotraficantes”. Ediciones de la U, Bogotá, Colombia.
- Bueno, F. Diaz, M, Gimeno, J, Gómez, S, González A, Ibáñez F, López, I, Rodríguez, J, & Valles, L. (2018). “La nueva reforma procesal penal, derechos fundamentales e innovaciones tecnológicas”. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Duran, C (2018). “La Video Vigilancia En El Proceso Penal, Tratamiento Procesal y Eficacia Probatoria” Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Madrid, M (1997). “Derechos fundamentales”. Bogotá: 3R Editores Ltda.
- Platero, P (2020), “La Prueba Tecnológica, Aportación, Practica y Valoración”. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

Ramírez, A. (2010). “El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación”. Medellín: Universidad de Antioquia.

Zuluaga, J (2020) “De Los Motivos “Fundados” Para La Afectación De Derechos Fundamentales En El Proceso Penal Colombiano”. Medellín: Universidad Eafit.

Informes, resoluciones y otros documentos

CMCON (2020). “Informe Anual año 2021”, Centro Internacional de Investigación de Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo. Armada de Colombia, Cartagena, Colombia.

Cuadernos de Derecho Judicial II (2007). “Los nuevos medios de investigación, en el proceso penal, Especial referencia a la tecnovigilancia”. Director Eloy Velasco Núñez, Magistrado Juez. Consejo General del poder Judicial de España. Madrid, España.

Código Penal Colombiano. Ley 599 de 2000. Bogotá, Colombia.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (2004). Nueva York, EE.UU.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia.

Fiscalía General de la Nación. “Resolución 2.450 de 2006”, entrada en vigor el 4 de agosto de 2006, Diario Oficial núm. 46.357, Bogotá, Colombia.

Fiscalía General de la Nación (2009). “Manual de Procedimientos de la Fiscalía en el sistema penal acusatorio”, Bogotá, Colombia.

Fiscalía General de la Nación (2020). “Estrategia disruptiva contra el Narcotráfico 2.0”. Bogotá, Colombia.

Insightcrime (2015). “¿Qué está impulsando el narcotráfico marítimo en Latinoamérica?”. Encontrado el 20 de diciembre de 2023 en: <https://es.insightcrime.org>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2012). “Informe Mundial sobre las Drogas”, Nueva York, EE.UU.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2020). “Delincuencia marítima: Manual para los profesionales de la justicia penal” Tercera Edición: Programa Mundial contra la Delincuencia Marítima, Viena, Austria.

RFAI (2016). “Protocolo de Cooperación sobre Entregas Vigiladas”. Bogotá, Colombia. Sentencia STP10994 de 2017, Corte Suprema de Justicia, Bogotá, Colombia.

Anexo 1

Normatividad internacional y nacional en materia de narcotráfico marítimo

Normatividad Internacional	
<p>La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)</p>	<p><i>Artículo 108</i> Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales. 2. Todo Estado que tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas podrá solicitar la cooperación de otros Estados para poner fin a tal tráfico.
<p>Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)</p>	<p><i>Artículo 17. Tráfico ilícito por mar</i></p> <p>1. Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar. 2. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan. 3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave. 4. De conformidad con el párrafo 3 o con los tratados vigentes entre las Partes, o con cualquier otro acuerdo o arreglo que se haya podido concertar entre ellas, el Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a: a) abordar la nave; b) inspeccionar la nave; c) si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo. [...]</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)</p>	<p><i>Artículo 29. Capacitación y asistencia técnica</i></p> <p>Uno de los principales aspectos que debe ser considerado por los Estados es la ejecución de estrategias encaminadas al intercambio de conocimientos especializados [...] en particular y en la medida en que lo permita el derecho interno, guardarán relación con:</p> <ol style="list-style-type: none"> (a) Los métodos empleados en la prevención, la detección y el control de los delitos comprendidos en la presente Convención; (b) Las rutas y técnicas utilizadas por personas presuntamente implicadas en delitos comprendidos en la presente Convención, incluso en los Estados de tránsito, y las medidas de lucha pertinentes;

<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) (cont.)</p>	<p>(c) La vigilancia del movimiento de bienes de contrabando;</p> <p>(d) La detección y vigilancia de los movimientos del producto del delito o de los bienes, el equipo u otros instrumentos utilizados para cometer tales delitos y los métodos empleados para la transferencia, ocultación o disimulación de dicho producto, bienes, equipo u otros instrumentos, así como los métodos utilizados para combatir el blanqueo de dinero y otros delitos financieros;</p> <p>(e) El acopio de pruebas;</p> <p>(f) Las técnicas de control en zonas y puertos francos;</p> <p>(g) El equipo y las técnicas modernos utilizados para hacer cumplir la ley, incluidas la vigilancia electrónica, la entrega vigilada y las operaciones encubiertas;</p> <p>(h) Los métodos utilizados para combatir la delincuencia organizada transnacional mediante computadoras, redes de telecomunicaciones u otras formas de la tecnología moderna;</p> <p>(i) Los métodos utilizados para proteger a las víctimas y los testigos.</p>
<p>Normatividad Colombiana</p>	
<p>Decreto Presidencial 1874 (1979), por el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones</p>	<p><i>Artículo 2. Funciones principales, dentro de las aguas marítimas jurisdiccionales:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la defensa de la soberanía nacional. 2. Controlar la pesca. 3. Colaborar con la Dirección General de Aduanas en la represión del contrabando. 4. Efectuar labores de asistencia y rescate en el mar. 5. Proteger el medio marino contra la contaminación. 6. Proteger a los buques y a sus tripulaciones de acuerdo con el derecho internacional. 7. Controlar y proteger la inmigración o emigración clandestinas. 8. Contribuir al mantenimiento del orden interno. 9. Proteger los recursos naturales. 10. Colaborar en las investigaciones oceanográficas e hidrográficas. 11. Controlar el tráfico marítimo. 12. Colaborar con todas aquellas actividades que los organismos del Estado realicen en el mar. 13. Colaborar con los particulares en las actividades legítimas que realicen en el mar. 14. Las demás que le señalen la ley y los reglamentos.
<p>Resolución 520 de 1999 de la Dirección General Marítima</p>	<p>Por medio de la cual se reitera el cumplimiento de normas y se adoptan procedimientos para el control y vigilancia de naves y artefactos navales en aguas marítimas y fluviales jurisdiccionales.</p>
<p>Ley 1311 de 2009</p>	<p>Por medio de la cual se adicionan los artículos 377A y 377B a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), se crea el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles</p>

Código Penal Colombiano	<p><i>Artículo 377a. Semisumergibles</i> Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles¹⁷: El que sin permiso de la autoridad competente financie, construya, almacene, comercialice, transporte, adquiera o utilice semisumergible o sumergible, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
Código Penal Colombiano	<p><i>Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos</i> El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder, desvíe del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético y demás narcóticos que produzcan dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoniaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, diluyentes, disolventes, sustancias contempladas en los cuadros uno y dos de la Convención de Naciones Unidas contra los Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y las que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin, así como medicamentos de uso veterinario, incurrirá en prisión de 96 a 180 meses y multa de 3.000 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
Código Penal Colombiano	<p><i>Artículo 326. Testaferrato</i> Quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos La misma pena se impondrá cuando la conducta descrita en el inciso anterior se realice con dineros provenientes del secuestro extorsivo, extorsión y conexos y la multa será de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6.666.66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes.</p>

¹⁷ Para la aplicación de la presente ley, se entenderá por semisumergible o sumergible, la nave susceptible de moverse en el agua con o sin propulsión propia, inclusive las plataformas, cuyas características permiten la inmersión total o parcial. Se exceptúan los elementos y herramientas destinados a la pesca artesanal.

Anexo 2

Derechos posiblemente afectados por el uso de nuevos métodos de investigación

Derecho Fundamental Afectado	Observaciones
<p style="text-align: center;"><i>Derecho a la honra</i></p> <p>Artículo 21 de la Constitución Política. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad (...) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.</p>	<p>La corte Suprema de Justicia ha establecido en la Sentencia C-392/02 que: “la protección del derecho a la honra, entendida como la estimación o deferencia con la que cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan, en razón a su dignidad humana, es un derecho que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad”.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Derecho a la no autoincriminación</i></p> <p>Es el derecho fundamental del acusado a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable. Este derecho está vinculado con la presunción de inocencia y el derecho a guardar silencio. Este derecho pretende garantizar tres principios jurídicos: el principio de igualdad de armas, el principio <i>in dubio pro reo</i> y el principio del respeto a la dignidad humana.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Principio de igualdad de armas. Implica que todas las partes de un proceso tienen las mismas oportunidades procesales para alegar y probar. 2. Principio <i>in dubio pro reo</i>. En caso de duda, se debe favorecer al imputado o acusado. 3. Principio del respeto a la dignidad humana. Un derecho humano reconocido legalmente a nivel nacional e internacional. 	<p>En cuanto a las reglas del interrogatorio al indiciado, el art. 282 del Código de Procedimiento Penal (CPP) señaló: “el fiscal o el servidor de policía judicial, según el caso, que tuviere motivos fundados de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que una persona es autora o partícipe de la conducta que se investiga, sin hacerle imputación alguna, le dará a conocer que tiene derecho a guardar silencio y que no está obligado a declarar contra sí mismo ni en contra de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad. Si el indiciado no hace uso de sus derechos y manifiesta su deseo de declarar, se podrá interrogar en presencia de un abogado.”</p> <p>E igualmente, en el art. 303 del CPP se estableció que al capturado se le informará de inmediato que tiene derecho a guardar silencio, que las manifestaciones que haga pueden ser usadas en su contra, que no está obligado a declarar en contra de sus familiares mencionados en los dos artículos anteriores y que tiene derecho a designar y entrevistarse con un abogado o si no lo hace la defensoría pública le proveerá uno. (Ramírez. 2010: 88)</p>

Derecho Fundamental Afectado	Observaciones
<p><i>Derecho a la intimidad personal y familiar</i></p> <p>Artículo 15 de la Constitución Política. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.</p>	<p>La Ley 906 de 2004 o Código de Procedimiento Penal colombiano, entre los principios rectores y garantías procesales, estableció en el artículo 14 que: Toda persona tiene derecho al respeto de su intimidad. Nadie podrá ser molestado en su vida privada. No podrá hacerse registros, allanamientos ni incautaciones en domicilio, residencia, o lugar de trabajo, sino en virtud de orden escrita del Fiscal General de la Nación o su delegado, con arreglo de las formalidades y motivos previamente definidos en este código. Se entienden excluidas las situaciones de flagrancia y demás contempladas por la ley. De la misma manera deberá procederse cuando resulte necesaria la búsqueda selectiva en las bases de datos computarizadas, mecánicas o de cualquier otra índole, que no sean de libre acceso, o cuando fuere necesario interceptar comunicaciones. En estos casos, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes deberá adelantarse la respectiva audiencia ante el juez de control de garantías, con el fin de determinar la legalidad formal y material de la actuación. Por último, se debe tener en cuenta que también como una forma de proteger el derecho fundamental a la intimidad, la Ley 599 de 2000 o Código Penal colombiano estableció dentro del Título III «Delitos contra la libertad individual y otras garantías», más exactamente en los capítulos Sexto «Delitos contra la inviolabilidad de habitación o sitio de trabajo» y Séptimo «De la violación a la intimidad, reserva e interceptación de comunicaciones», algunas conductas atentatorias del derecho a la intimidad, sancionando las referidas al domicilio y sitio de trabajo con multas y pérdida del cargo si se trata de un funcionario, en tanto las referidas a la violación de la reserva e interceptación de comunicaciones son sancionadas en su mayoría con prisión de hasta 6 años, algunas otras con multas. En el análisis del Art. 221 CPP, relevante para la comprensión del problema sobre el respaldo probatorio a los motivos fundados, la Corte presenta unas consideraciones necesarias para la interpretación del mismo. La Corte comienza por reafirmar la exigencia de respaldo probatorio a los motivos fundados para ordenar un registro y allanamiento incorporada por el Art. 221 inc. 1 Código de Procedimiento Penal y la prohibición de registros y allanamientos arbitrarios sujetos a la discrecionalidad del fiscal.</p>
<p><i>Derecho a la privacidad</i></p> <p>Artículo 15 de la Constitución Política. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. (...)</p>	
<p><i>Derecho a la inviolabilidad de domicilio</i></p> <p>Artículo 28 de la Constitución Política. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni su domicilio registrado, “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley”.</p>	
<p><i>Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones</i></p> <p>El artículo 15 de la Constitución Política establece que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y que el Estado debe respetarlo y hacerlo respetar. Según la misma disposición, la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables.</p>	

Derecho Fundamental Afectado	Observaciones
	Sobre esa razón, en concordancia con el Art. 221 CPP, reitera la obligación de soporte o respaldo de la orden del fiscal al menos en un informe, declaración jurada o elementos materiales probatorios y evidencia física. Para la Corte, dicho respaldo es una garantía de la viabilidad de la diligencia, “a fin de que el juez pueda acceder a una información que le permita realizar un efectivo control de legalidad” ¹⁸ .
<p><i>Derecho a la protección de datos</i></p> <p>La Ley de Protección de Datos Personales (ley 1581 de 2012) reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos que sean susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. Los datos personales conforman la información necesaria para que una persona pueda interactuar con otras o con una o más empresas y/o entidades para que sea plenamente individualizada del resto de la sociedad, haciendo posible la generación de flujos de información que contribuyen con el crecimiento económico y el mejoramiento de bienes y servicios.</p>	<p>Las disposiciones sobre protección de datos establecen tipologías de datos según el mayor o menor grado de aceptabilidad de la divulgación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dato-Público. Es el dato que la ley o la Constitución Política determina como tal, así como todos aquellos que no sean semiprivados o privados. - Dato-Semiprivado. Es el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas. - Dato-Privado. Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular de la información. - Dato-Sensible. Es el dato que afecta la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación. <p>La ley no se aplica a los siguientes datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico. - Las que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional a prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. - Las que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia. - Las que contengan información periodística y otros contenidos editoriales. - Las bases de datos con información financiera, crediticia, comercial y de servicios, y de los censos de población y vivienda.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-637 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, num. VI. 3

Derecho Fundamental Afectado	Observaciones
<p><i>Derecho al propio entorno digital o virtual</i></p> <p>Corte constitucional (T- 155 de 2019). En el informe “Libertad de expresión e internet”, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA explicó y aplicó al entorno digital el contenido de los principios consagrados en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptados por la OEA,¹ a saber: (i) <i>acceso</i>, que consagra la igualdad de oportunidades para todas las personas, de recibir, buscar y difundir información por cualquier medio de comunicación; (ii) <i>pluralismo</i>, que se refiere a la maximización del número de personas y la diversidad de voces que participan en la deliberación pública, para lo cual los Estados deben “preservar las condiciones inmejorables que posee Internet para promover y mantener el pluralismo informativo”; (iii) <i>no discriminación</i>, que implica la adopción de medidas positivas para prevenir y corregir situaciones discriminatorias que impidan a ciertos grupos poblacionales ejercer libremente sus expresiones; y (iv) <i>privacidad</i>, que se refiere al deber del Estado de respetar y proteger la información personal de todas las personas, y garantizar que terceros se abstengan de realizar conductas abusivas o intromisorias sobre la misma.</p>	
<p><i>Derecho al trabajo</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="162 1068 510 1219">1. Artículo 25 de la Constitución Política. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. <li data-bbox="162 1219 510 1446">2. Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. 	<p>El derecho al trabajo como cualquier derecho fundamental, no es un derecho absoluto. Así las cosas, éste no puede ser invocado para desconocer los derechos de otros, ni los derechos colectivos, ni mucho menos para limitar la capacidad punitiva del Estado frente a comportamientos que pongan en peligro el orden social o económico, o el ejercicio de los demás derechos que se reconocen a todos los ciudadanos (Sentencia C-689 de 2002)</p>

**4. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS
ARMADAS A LA LUCHA CONTRA
EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO:
ESPECIAL ATENCIÓN A LA
ARMADA DE COLOMBIA**

Capítulo 11

*La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar**

JOSÉ ALEJANDRO RESTREPO PARRA*

1. INTRODUCCIÓN

El 15 de agosto de 2019, la Fuerza Naval de Honduras realizó la interdicción del buque pesquero hondureño “Fleming III”, el cual transportaba 576 kilos de clorhidrato de cocaína. La operación se realizó en el marco de la “Campana Naval Orión IV” y fue la primera vez que las autoridades hondureñas registraron el empleo de pesqueros para el tráfico ilícito de drogas (CMCON, 2019). En principio, la incautación pareciera ser un resultado operacional más. No obstante, al considerar las denuncias sobre sobornos a políticos y funcionarios hondureños para que organizaciones del narcotráfico obtengan permisos y licencias de pesca (El Herald, 2018), se inferiría que la actividad ilícita del pesquero constituye solamente un pequeño eslabón dentro de toda una cadena criminal alimentada por la corrupción.

Bajo ese panorama y cuando se piensa de manera general en las acciones para reprimir los delitos en el mar o se verifica el marco de las operaciones navales multiestatales en pro de la seguridad de la navegación, no se concibe, o por lo menos no es una tarea primordial, entender la influencia y el impacto que puede tener la corrupción en éstas. El presente capítulo busca visibilizar algunas aproximaciones

* El presente trabajo es el resultado de una investigación académica, por tanto, no representa una posición de la Armada de Colombia respecto al tema.

* Capitán de Corbeta de la Armada de Colombia. Asesor Dirección de Intereses Marítimos y Fluviales.

a la relación entre corrupción y criminalidad en el mar, así como las oportunidades y respuestas que se pueden generar a la relación planteada desde las actuaciones que las Armadas realizan para el mantenimiento del buen orden en los espacios marítimos. Para ello, se considerarán los esfuerzos globales que desde el derecho internacional se han direccionado en la represión de dichos fenómenos delictivos, destacando a su vez los retos y perspectivas de la seguridad en los océanos para el siglo XXI.

Allí, es interesante observar el papel histórico de las Armadas en la regulación de ciertos asuntos del mar desde la óptica de la paz y de la guerra, y más recientemente, desde la adaptación y transformación de su rol principal de defensa hacia los desafíos y amenazas que se originan desde el crimen organizado transnacional. Igualmente, se subraya como las Armadas dentro del marco de actuación en el océano posibilitan escenarios que pueden contribuir a contrarrestar las prácticas asociadas a la corrupción, a través de la cooperación e interacción con iniciativas regionales y globales en pro de la gobernanza y la seguridad.

Se propone revisar el caso nigeriano, donde se observa como la corrupción se arraiga en la estructura del Estado y evoluciona a tal punto, que son las propias autoridades encargadas de la defensa y seguridad en el país africano las que estimulan y generan entornos delictivos en el mar. A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno central de Nigeria, y otros actores internos y externos, las prácticas de corrupción siguen latentes. Así, se evidencia aún más la necesidad de dimensionar los efectos de tales prácticas en las labores tendientes a combatir el crimen organizado transnacional en el océano.

2. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN EL MAR

Desde una visión tradicional, el fenómeno de la corrupción se vinculaba con el sustento del soberano para ejercer el poder y el modo de gobernar. De esta manera, las conductas cuestionables de otros integrantes del imperio no fueron en principio tan notorias; no obstan-

te, a medida que se fueron generando procesos de conquista y consolidación de nuevos territorios, también se fue originando una nueva distribución de poder y de riqueza, la cual escapaba cada vez más del control del propio imperio, conllevando a actuaciones individuales que se alejaban y diferían de la voluntad del soberano (Hill, 2006; Garrod, 2014). Es en ese contexto de expansión territorial donde el mar jugó un papel trascendental, ya que a través del establecimiento de rutas marítimas fue como se consolidó el intercambio comercial y cultural entre los continentes, y a su vez se cimentaron diversas estructuras de poder que impusieron su posición sobre el océano en lo concerniente a su administración, posesión y uso (Mancke, 1999).

De manera paralela y a medida que se incrementaron las rutas comerciales, también se generaron actos de violencia hacia buques mercantes, situación que se denominó inicialmente como piratería, y la cual es considerada como el crimen universal más antiguo (Kontorovich, 2009; Pines 2012). Al hacer una aproximación histórica al concepto de piratería, se recurre a los argumentos que Hugo Grocio y Alberico Gentili plantearon a principios del siglo XVII para legitimar las acciones en el mar de las potencias marítimas bajo intereses económicos; en una primera aproximación, realizada por Gentili, se abordó la piratería desde el derecho de naciones, justificándola si la misma era autorizada por el soberano pero condenándola si carecía del consentimiento de este (Garrod, 2014; Starkley, 2017). Por su parte, Grocio justificó la comisión de acciones violentas en el mar si estas obedecían a fines de compensación e indemnización por actos del enemigo, sin la necesidad exclusiva de una autorización previa; así, separó dichas acciones del concepto de piratería, la cual se configuraba exclusivamente por intereses privados y con el único propósito de violar la ley (Riphagen, 1983; Kempe, 2008; Blom, 2009). Acuerdo a Johnston & Reisman (2008: 401), esta aproximación del jurista holandés a la piratería se asimilaría a lo que hoy se entiende como crimen organizado en el mar.

Bajo ese panorama, a través el siglo XVIII el fenómeno de la corrupción giraría más en torno al individuo. Esto se debió a dos circunstancias. La primera obedecía a que con la expansión de los imperios en busca de nuevas fuentes de riqueza y la consolidación de nuevas rutas marítimas, los intereses comerciales adquirieron cada

vez más preponderancia a nivel particular; en palabras de Hill: “A medida que el imperio británico y la economía crecían, también aumentaban las oportunidades y el alcance de la corrupción” (2006: 637). Esta expansión se podría catalogar acuerdo a Mancke (1999: 225-228) dentro del proceso de politización internacional del océano, mediante el cual el control de las rutas marítimas entre continentes fue fundamental para el mantenimiento y consolidación de diversas formas de poder a nivel global. Como segunda circunstancia y de forma paralela, se fue consolidando la estructura del Estado-nación, en la cual la protección de los intereses económicos fue pieza vital; así, dentro de las propias dinámicas del comercio se creó una diferenciación entre lo público y lo privado y con ello el manejo de distintos niveles de poder entre los individuos (Johnston, 2008). Esto ocasionó un menor, o tal vez, nulo control del soberano sobre las rutas comerciales, por lo cual se fueron presentando cada vez más prácticas de contrabando, evasión de impuestos y sobornos, a fin de consolidar mercados a costos más favorables y obtener mayores retribuciones financieras de forma individual (Karras, 2010; Matson, 2012). En esa expansión comercial se encontró igualmente un modo de enriquecimiento particular en el abordaje ilícito a los buques mercantes, el cual incluía aparte de la usurpación de bienes, el transporte de esclavos (Corrales, 2004; Kelly, 2014; McDonald, 2015).

2.1. Respuestas desde el derecho internacional a la problemática del crimen organizado transnacional en el mar y la corrupción asociada

Partiendo del anterior contexto, bajo la óptica del derecho internacional se han planteado una serie de respuestas para enfrentar el crimen transnacional y la corrupción asociada, por lo cual se han identificado de manera general cinco etapas. La primera tiene lugar desde finales del siglo XIX hasta el periodo entre guerras, donde la preocupación mundial en el mar se orientó básicamente hacia la violencia que amenazaba directamente el comercio internacional. Así, las acciones que no atentaran directamente contra las líneas de comunicación marítima eran solo del interés del Estado afectado. Este enfoque se refleja en los trabajos desarrollados en el contexto

de la Sociedad de Naciones por Matsuda (1926: 222-229) y Bingham (1932: 739-835), y en el proyecto de Convención sobre piratería de 1932 de la Universidad de Harvard. De estas reflexiones, se origina precisamente los parámetros para definir los actos de piratería consignados en la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar de 1958 y posteriormente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (Convemar). Sobre el particular, Bingham (1932) argumentó que los actos de piratería eran crímenes contra el derecho de naciones, porque al ser un obstáculo al comercio marítimo, violaban a su vez el principio de la libertad de navegación.

De otro lado, la corrupción relacionada con los espacios marítimos en las primeras décadas del siglo XX se evidenció en el entorno de actividades ilícitas como el contrabando. Como muestra, se encuentran las rutas marítimas que organizaciones delictivas establecieron para tal delito hacia Estados Unidos, falsificando declaraciones de embarque y en complicidad con autoridades portuarias. Esto, a raíz de la promulgación de la “*Volstead Act*” en 1919, por la cual se prohibió el comercio de alcohol en ese país¹. En ese entorno, la isla de Cuba se consolidó en los años 20 como centro de distribución de alcohol, narcóticos y migrantes (Sáenz, 2004; Calvo, 2019). Uno de los casos más representativos fue el de la embarcación canadiense *I’m alone*, en 1929, la cual fue hundida por un buque guardacostas norteamericano por transportar alcohol hacia Estados Unidos. En el evento, se desató una discusión entre los dos gobiernos implicados, respecto a la ley que se debía aplicar en el contexto de una *persecución en caliente*, por razones del lugar de inicio, distancia de la persecución, partes involucradas y uso de la fuerza (Frazer, 1929). Esto es significativo, considerando más adelante los desarrollos del derecho del mar en cuanto a la aplicación de la ley acuerdo las potestades del Estado en los distintos espacios marítimos.

En una segunda etapa, y a raíz de lo acontecido en la segunda guerra mundial, la agenda global se vio marcada por el respeto de la dignidad humana y la protección de las personas en distintos esce-

¹ Establecía la aplicación de la 18ª Enmienda a la Constitución, la cual prohibía la fabricación, venta o transporte de bebidas alcohólicas en Estados Unidos.

narios, por lo cual, los esfuerzos globales para combatir el crimen en el mar se alinearon igualmente a este ámbito. En 1949 se estableció el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, en el cual se orientaron las acciones hacia el control de los aspectos migratorios en los puertos (art. 17 y 19). Adicionalmente, se desarrolló la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956, por la cual el transporte de esclavos por mar se constituyó como delito y se instó a los Estados a tomar las medidas necesarias para impedir el uso de buques y puertos para fines de esclavitud (art. 3 y 4). Este convenio amplió significativamente el alcance de la Convención Internacional contra la Esclavitud de 1926, como, por ejemplo, las disposiciones contenidas para el sector marítimo y portuario (Villalpando, 2011), al establecer que “Todo esclavo que se refugie a bordo de cualquier buque de un Estado Parte en la Convención quedará libre ipso facto” (art. 4). Esta disposición fue posteriormente replicada en la Convención sobre la Alta Mar de 1958 (art. 13).

Las acciones de la comunidad internacional para reprimir la trata de personas y la esclavitud se originaron también por las prácticas de corrupción que facilitaban estos delitos, y las cuales se presentaban en el transporte, ingreso y salida ilícita de personas de diferentes países mediante el empleo de buques y puertos. Lo anterior, tuvo lugar en el entorno de los flujos migratorios que se dieron al término de la segunda guerra mundial y en los cuales parte de la población buscó nuevos horizontes fuera de los países devastados por la guerra, situación que fue aprovechada por organizaciones criminales (Ruiz, 2010).

De otra parte, a finales de los años 70 y dentro del marco de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (hoy Organización Marítima Internacional, OMI), se fortaleció el interés por prevenir y castigar los actos de fraude que atentan contra la integridad del comercio global, como por ejemplo la alteración de documentos para el arribo y zarpe de buques en los puertos. Se adoptó en ese sentido la Resolución A.504(XII) de 1981, cuyo propósito fue la represión del fraude marítimo. Sin embargo, esta fue una acción aislada en contra de la corrupción; según Arndt & Oman (2006: 26) “El

tema de la corrupción era prácticamente un tabú durante la Guerra Fría. Las agencias de desarrollo apenas la mencionaban; las organizaciones financieras multilaterales consideraron, en su mayor parte, cerrar los ojos ante ella [...]”.

Dentro de la tercera etapa, el interés mundial en los años 80 para los asuntos del mar giró en torno a la afectación de la seguridad, especialmente hacia los actos de violencia en buques y el uso del océano para fines ilegales, lo que representaba una amenaza para la paz. Para ello, y bajo el marco de la Convemar, se resaltó el deber de cooperar en la alta mar en lo referente a la represión de la piratería (art. 100 y 101) y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (art. 108). No obstante, los dos delitos se abordaron desde dos enfoques distintos. Respecto a la piratería, la Convención estableció una respuesta universal a dicho crimen (Menefee, 1990), otorgando una excepción al principio de jurisdicción exclusiva del Estado de Pabellón, que permite que Estados distintos a este apresen buques piratas en áreas que no estén sometidas a la jurisdicción de ningún Estado (art. 105). En el caso del tráfico ilícito de estupefacientes, la Convemar no otorgó el mismo grado de jurisdicción para su represión, solamente sentó las bases para que los Estados enfrentaran el delito a través de la cooperación (art. 108). Según Oxman (1984: 828-829), esto se debió a que existe un transporte lícito de dichas sustancias para fines médicos², y de otro lado, se quiso evitar una afectación a la libertad de navegación y el comercio, ya que se podrían presentar abusos en las acciones de visita y registro de buques con la excusa de combatir el narcotráfico.

Otro asunto en la agenda de seguridad en los océanos para la época fue el terrorismo marítimo, que a diferencia de la piratería no era considerado un problema internacional (Tuerk, 2008). A raíz del incidente del crucero italiano *Achille Lauro*³, la Asamblea General de las Naciones Unidas (1985) efectuó un llamado para condenar todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo; igualmente, solicitó a

² Así se reconoce en los artículos 43 y 32 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

³ El 7 de octubre de 1985, el crucero italiano *Achille Lauro* fue secuestrado por parte de integrantes del Frente de Liberación Palestina.

la OMI analizar la situación, con el propósito de recomendar las medidas apropiadas. A través del Comité de Seguridad Marítima (OMI, 1986), se sugirieron diversas acciones orientadas a fortalecer la seguridad en buques y puertos, y se realizaron varios debates que conllevaron a la adopción en 1988 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA), el cual tiene por objeto la adopción de medidas en el marco de la cooperación para prevenir y castigar el terrorismo internacional y demás actos ilícitos en los espacios marítimos⁴. Con esto, se dio un alcance mayor a las disposiciones de la Convemar para reprimir los actos de violencia, considerando que el delito de piratería no pudo ser configurado en el caso del crucero italiano debido al *two-ship-requirement*, es decir, el concurso de dos o más buques en el evento (Geiss & Petrig, 2011).

En lo referente a la represión del narcotráfico, es interesante el giro del tema en la agenda global. Si bien, en los años 60 el asunto era observado principalmente desde el ámbito de la salud pública⁵, para mediados de los 80 se reconoce que dicha actividad es de dimensión internacional y estimula las actividades de la delincuencia transnacional. Esto quedó reflejado en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Al respecto, el artículo 17 concerniente al tráfico ilícito por mar desarrolla tres disposiciones de la Convemar, ya que: (a) especifica hasta cierto punto el alcance de la cooperación para reprimir tráfico ilícito del artículo 108; (b) amplía los actos determinados en

⁴ Especial atención merece el caso *Enrica Lexie incident*. En el evento, autoridades de la India calificaron una actuación de miembros de la Marina Militar Italiana dentro de la categoría de terrorismo marítimo según parámetros del Convenio SUA, y por lo tanto reclamaron el ejercicio de la jurisdicción penal. Sobre el particular, el fallo del tribunal arbitral (PCA, 21/05/2020) constituido bajo el Anexo VII de la Convemar, reconoció la primacía del derecho de inmunidad de funcionarios de Estado como regla de derecho internacional consuetudinario. Así, se refleja las diversas interpretaciones que se pueden derivar en materia de actos ilícitos en el mar, en este caso, desde la óptica de la Convención SUA como complemento de la Convemar (Fabris, 2017).

⁵ Según los contenidos y finalidad de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

el artículo 110 que posibilitan el ejercicio del derecho de visita; (c) extiende la jurisdicción del artículo 110 sobre las naves sin pabellón, al establecer que bajo ciertas circunstancias se pueden adoptar medidas adecuadas sobre la nave, las personas y la carga a bordo.

Por otra parte, y con la expansión de las organizaciones de narcotráfico de Suramérica hacia Europa a finales de los años 70, las rutas marítimas que en principio fueron empleadas para introducir contrabando al viejo continente se consolidaron también para el tráfico ilícito de drogas (Bargent, 2021). Dentro de esa dinámica la corrupción jugó un eje principal. A medida que creció la demanda por las sustancias ilícitas, no solamente en Europa sino en distintos lugares del mundo, aumentaron asimismo los recursos de los grupos de narcotráfico y con ello la comisión de distintas prácticas de corrupción. Al hacer una similitud con el trabajo de Arellano, Hernández y Lepore (2015: 77-80), lo que creó paralelamente el negocio de las drogas fue una red de corrupción sistémica en distintos hemisferios, la cual permeó actores estatales, fragmentó sociedades y estimuló la comisión de diversos crímenes.

Aunque parece existir un consenso mundial en la necesidad de contrarrestar las actividades del narcotráfico por las consecuencias que genera para la seguridad, el desarrollo y el bienestar de las sociedades, en la práctica, desde una perspectiva jurídica, son diversos y complejos los elementos que se deben considerar para su represión en el ámbito marítimo. En la evaluación que realiza la Corte Europea de Derechos Humanos (ECHR) en el caso *Medvedyev and Others vs. France*⁶ (29/03/2010), se denota que aparte de la Convención Única de 1961, la Convemar, la Convención de 1988, acuerdos regionales en la materia y otros actos que bajo el derecho internacional posi-

⁶ El 13 de junio de 2002 autoridades francesas interdicaron un buque de bandera de Camboya por tráfico ilícito de estupefacientes. Los detenidos fueron llevados a Francia para ser procesados, por lo cual acudieron a la Corte Europea de Derechos Humanos para cuestionar la legalidad de su captura. El tribunal europeo determinó que la base legal para la jurisdicción en el procedimiento de interdicción marítima por parte de Francia al buque de Camboya fue una nota diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación de ese Estado autorizando los procedimientos (ECHR, *Medvedyev and Others vs. France*, 29/03/2010).

biliten el ejercicio de procedimientos iniciales o jurisdicción sobre buques de distintas nacionalidades, existen otros factores a considerar; por ejemplo, la legalidad del procedimiento de interdicción marítima, derecho de visita, inspección y el grado de jurisdicción. No obstante lo anterior, el elemento principal a destacar en la decisión de la Corte, es que en la represión de los delitos en la alta mar, no solamente para el caso del narcotráfico, los Estados en sus actuaciones deben priorizar la protección de los derechos humanos⁷ (Papastavridis, 2010).

En una cuarta etapa, se resaltan los esfuerzos desde el derecho internacional para reprimir el crimen transnacional a través de la cooperación, lo que se demuestra en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000 y sus Protocolos⁸. Si bien la Convención no define el concepto de crimen organizado⁹, la misma si establece parámetros generales para prevenir, enjuiciar y castigar diversos fenómenos que debilitan y ponen en riesgo a las instituciones estatales y por ende minan el progreso y bienestar de la sociedad global. Dentro de dichos fenómenos la Convención menciona el blanqueo de dinero, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas, la obstrucción a la justicia, entre otros. De manera particular, hace un llamado para que se articulen los marcos jurídicos nacionales en el combate a la corrupción, especialmente la que se genera dentro de la estructura del Estado y facilita la comisión de múltiples delitos que traspasan las fronteras.

⁷ Para el caso, la protección de los derechos consignados en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950.

⁸ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y; Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

⁹ Aunque no hubo consenso para establecer una definición de crimen organizado, si se encontraron acuerdos en lo que era un grupo delictivo organizado; el artículo 2° lo define como “un 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 y otro beneficio de orden material”.

De los protocolos de la Convención del 2000, se encuentra el relativo al tráfico ilícito de migrantes, que insta a los Estados a adoptar medidas para prevenir y reprimir este delito en los espacios marítimos conforme al derecho internacional. Al respecto, y al igual que en la Convención sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988, con la inclusión del delito de tráfico ilícito de migrantes por mar se amplían los actos determinados en el artículo 110 de la Convención que posibilitan el ejercicio del derecho de visita, extendiendo así la jurisdicción sobre buques sin bandera¹⁰. De esta manera, aparte de autorizar bajo el consentimiento del Estado de Pabellón la visita y registro del buque, también contempla que el Estado que realice la interdicción de la nave sin bandera pueda adoptar medidas apropiadas en cuanto a ésta, las personas a bordo y la carga encontrada.

El tráfico ilícito de migrantes reviste una categoría especial de atención dentro del ámbito de protección de los derechos humanos. Con la orientación de la ECHR para los casos *Medvedyev and Others* (29/03/2010) y *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*¹¹ (23/02/2012), se reafirma que, en las actuaciones para impedir el tráfico ilícito de migrantes en la alta mar, deben ser considerados en todo momento los derechos humanos y los principios reconocidos por el derecho internacional (como el *non-refoulement*), y por lo tanto, no omitir su aplicación bajo la excusa del cumplimiento de otras obligaciones internacionales¹². De hecho, para el caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*,

¹⁰ Artículo 8-2 del Protocolo.

¹¹ El 6 de mayo de 2009, autoridades italianas interdicieron tres embarcaciones que transportaban aproximadamente 200 personas que habían huido de Libia; las mismas fueron embarcadas en buques militares italianos, siendo retornadas al país africano y entregadas a sus autoridades. Por ese hecho, 24 de los afectados que eran nacionales de Somalia y Eritrea acudieron ante la ECHR, la cual dictaminó posteriormente que Italia en aplicación de su jurisdicción al retornarlos a Libia, violó el principio de no devolver a ninguna persona a un Estado donde pueda ser víctima de la violación de sus derechos humanos.

¹² Italia alegaba que la actuación se justificaba en el marco de un Protocolo Adicional firmado con Libia para fortalecer la cooperación bilateral en la lucha contra la inmigración clandestina. Incluso, alegó que el evento se enmarcó en una operación de búsqueda y rescate en cumplimiento del Convenio Internacional de Búsqueda y Salvamento Marítimos de 1979.

la ECHR tuvo en cuenta el Informe No. 51/96 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 1997), que estableció la violación al derecho a la vida y la seguridad de nacionales haitianos a causa de la política de interceptación en la alta mar por parte de los Estados Unidos en los años 80 y 90, ya que al retornarlos a Haití se someterían al régimen de violencia de Jean-Claude Duvalier (OEA, 2011). De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC-25/18 (30/05/2018: párr. 192), reconoció el principio de *non-refoulement*, inclusive sobre aquellas personas “en búsqueda de protección internacional, sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado”.

De otra parte, a raíz del ataque a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, la agenda de seguridad global adquirió otra dimensión. Mediante la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU se estableció la conexión entre el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y los delitos asociados a la corrupción, como el blanqueo de dinero. En el marco de la OMI, se adoptó en el 2002 el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, con la finalidad de prevenir amenazas terroristas en el sector del transporte marítimo. Este Código trata de resolver en cierto modo los vacíos que se presentaban en la Convemar (la cual no contempla el terrorismo) y el Convenio SUA, ya que se orienta más a la prevención de los hechos ilícitos que a la adopción de medidas luego de que estos hayan ocurrido (Attard, 2014).

En el 2003, y como complemento de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que califica este delito en el Preámbulo como:

Una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Dentro de los delitos tipificados en la Convención¹³, se insta a las Partes a adoptar frente a estos las medidas necesarias para establecer la jurisdicción, incluso si son cometidos a bordo de un buque¹⁴. En este punto, se destaca el caso *Saiga* (ITLOS, 01/07/99), en el cual se resalta el *vínculo genuino*¹⁵ que debe existir entre el Estado y el buque para la aplicación efectiva de los deberes como Estado de Pabellón. Por consiguiente, y en el entorno de esa relación, los Estados pueden y deben realizar las acciones requeridas para contrarrestar las prácticas de corrupción.

En el año 2005, y como complemento a las medidas adoptadas por el ataque a las torres gemelas, se firmó el Protocolo de la Convención SUA, el cual, y acuerdo a Zanella (2020: 33-35) estableció tres complementos importantes en la represión de los actos ilícitos contra la navegación marítima: (a) ampliación de los delitos tipificados en dicha Convención; (b) determinación de nuevas circunstancias para la configuración de actos de terrorismo y; (c) aplicación del derecho de visita en caso de sospecha de actos terroristas en el mar.

Paralelamente, tanto la Convención sobre Crimen Organizado como la de Corrupción demuestran fácticamente un interés global por enfrentar estos delitos; del acuerdo contra la delincuencia organizada son Parte 190 Estados¹⁶ y del acuerdo contra la corrupción son Parte 188¹⁷. Respecto a estos, la Oficina de las Naciones Unidas

¹³ Entre estos: blanqueo de dinero (art 42); soborno de funcionarios públicos (art 15); malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art 17); tráfico de influencias (art 18); abuso de funciones (art19); enriquecimiento ilícito (art 20); soborno en el sector privado (art 21); malversación o peculado de bienes en el sector privado (art 22); Blanqueo del producto del delito (art 23); encubrimiento (art 24); obstrucción de la justicia (art 25).

¹⁴ Art. 42.

¹⁵ Art 91 Convemar.

¹⁶ Acuerdo información de Naciones Unidas, colección de tratados: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en.

¹⁷ Acuerdo información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene la tarea de impulsar diversas acciones y articular capacidades en pro de la paz y la seguridad mundial. Pese a ello, y más allá del consenso mundial sobre las acciones a implementar para mitigar y prevenir estos delitos, todavía se requieren acciones concretas y medidas pertinentes que evalúen realmente la eficacia de los compromisos y acuerdos establecidos (Albanese, 2018).

2.2. Retos y perspectivas frente al crimen y la corrupción en el mar

Como una quinta y última etapa, se tiene la identificación de los retos y los asuntos principales de interés mundial en los espacios marítimos, y los cuales se consignaron en la Resolución A/RES/64/71 del 4 de marzo de 2009 referente a los océanos y el derecho del mar. Allí, la Asamblea General de las Naciones Unidas manifestó la preocupación por:

El problema de la delincuencia organizada transnacional en el mar, incluido el tráfico ilícito de estupefácientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, así como las amenazas a la seguridad marítima, incluida la piratería, el robo a mano armada en el mar, el contrabando y los actos terroristas contra el transporte marítimo, las instalaciones emplazadas mar adentro y otros intereses marítimos (p. 3).

La resolución también destacó la amenaza que representan los crímenes transnacionales para el uso legítimo de los océanos y la seguridad e integridad del ser humano en el mar. Para ello, se reconoció la importancia de asistir a los Estados en la construcción de capacidades para la toma de medidas efectivas, principalmente a los Estados en desarrollo. Dentro de la Resolución en mención no se citó de manera tácita la corrupción, no obstante, si se resaltaron las conductas que pueden ser derivadas de esta, como por ejemplo las actividades relacionadas con la matriculación fraudulenta de buques.

Con base a lo anterior, la UNODC (2011) expresó la urgencia de contrarrestar el crimen organizado transnacional en el mar, así como de ser parte del acuerdo contra las drogas de 1988, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Convención contra la

Corrupción de 2003. De manera particular, se reconoció que existe una interrelación entre las actividades criminales en el mar, las cuales no son estáticas y se adaptan a las vulnerabilidades y falencias de los Estados, por lo cual instan a la cooperación y ayuda mutua en su represión (Coning & Stølsvik, 2013).

De manera similar y frente a las nuevas perspectivas de seguridad en los océanos, la OMI expidió la Resolución A.1025(26) del 2 de diciembre de 2009, por la cual se crea el Código de prácticas para la investigación de delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques, especificando el espacio marítimo donde se materializa el delito de robo armado¹⁸. Así, en el documento se consignó la definición de los actos de piratería conforme al art. 101 de la Convemar. Igualmente, con el propósito de robustecer los esfuerzos contra las acciones ilegales violentas cometidas en aguas bajo la soberanía de los Estados, se definió el delito de robo a mano armada contra los buques como “todo acto ilícito de violencia [...] que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado” (OMI, 2009: 4). Con ello, se buscó que los Estados tomaran medidas sobre los actos de violencia en los espacios marítimos bajo su soberanía y jurisdicción, independientemente de cómo estos se catalogaran bajo las diferentes legislaciones nacionales (Logina, 2009).

De manera paralela, durante la primera década del siglo XXI la comunidad internacional vio con preocupación las nuevas formas del crimen organizado transnacional y la corrupción en el mar, particularmente porque al binomio criminal se sumó el entorno de la pesca ilegal¹⁹ (Asamblea General ONU, 2009). Para el crimen transna-

¹⁸ Anteriormente, y acuerdo con la Resolución de la OMI A.922(22) del 29 de noviembre de 2001, el delito de robo armado se aplicaba de manera general en las aguas jurisdiccionales de un Estado.

¹⁹ En efecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO (1995) contextualiza la naturaleza y alcance de la actividad pesquera, categorizándola como pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

cional, el empleo de la actividad pesquera en la comisión de diversos delitos es totalmente atractivo, debido a que en general los Estados abordan el asunto desde un ámbito administrativo y acuerdo con las regulaciones pesqueras existentes; por lo tanto, al actuar las organizaciones criminales desde la clandestinidad, dichos delitos quedan en gran medida en la impunidad. En ese contexto, la corrupción actúa como elemento transversal y facilitador de múltiples actividades ilícitas (UNODC, 2011)²⁰.

Desde la UNODC (2020) se han planteado algunas directrices para enfrentar la corrupción relacionada con el crimen organizado en el sector pesquero, identificando para ello tres aspectos: “empresas establecidas que buscan maximizar sus ganancias, grupos del crimen organizado que buscan ocultarse de la autoridad y personas que actúan en el límite de la hospitalidad y el soborno” (p. 62). En consecuencia, las acciones contra la corrupción relacionadas con el segundo aspecto, donde se resalta el factor de la clandestinidad, requieren orientarse más hacia una aplicación efectiva de la ley que trascienda de simples medidas de prevención y se oriente más hacia la identificación de las estructuras criminales que generan los hechos delictivos.

De otro lado, y en referencia al sector marítimo, el 1º de junio de 2022 se publicó una propuesta de guía en el marco de la OMI para adoptar e implementar procedimientos contra la corrupción marítima²¹. Esta propuesta se orienta a recomendar la adopción de medidas en contra de distintos actos de corrupción que se puedan presentar en la interfaz buque-puerto²², con el fin de promover el desarrollo de una actividad marítima segura y transparente. En efecto,

²⁰ De forma similar, el Consejo Nórdico de Ministros (2017) resaltó la relación entre corrupción y crimen organizado transnacional en la industria pesquera, resaltando delitos como el fraude en impuestos y aduana, lavado de dinero y la falsificación de documentos.

²¹ La guía se encuentra disponible en <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Facilitation/FAL.5-Circ..48.pdf>

²² Dentro de las acciones a evitar se encuentran el pago ilegal por zarpes y arribos de buques, multas desproporcionadas, demoras provocadas en puertos, sobornos a funcionarios, otros.

la OMI resalta que las prácticas de corrupción en el sector marítimo afectan el comercio internacional y la inversión, con graves consecuencias para el desarrollo y bienestar de las sociedades.

Por último, y como evaluación de las respuestas planteadas por el derecho internacional para enfrentar el crimen y la corrupción, la UNODC (2010) evidenció la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en temas de seguridad y robustecer las legislaciones internas para contrarrestar de manera más eficaz los flujos delictivos globales, particularmente, al considerar a la corrupción como eje de estos. Al respecto, de nada sirve concertar acuerdos internacionales y desarrollar esfuerzos operacionales si los Estados no cuentan una legislación robusta que brinde herramientas adecuadas para judicializar y desarticular de manera eficaz a las organizaciones del crimen transnacional (UNODC, 2013). En ese mismo sentido, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2019) se han realizado una serie de reflexiones sobre el contexto del crimen transnacional en el mar, manifestando que la complejidad en el mismo, al converger diversos elementos (buques, carga, tripulaciones, víctimas, delitos asociados a la corrupción), requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales e igualmente del compromiso de los Estados en el ámbito del derecho internacional en cuando a la ratificación de los diferentes instrumentos en la materia.

Queda abierto entonces el debate sobre nuevas perspectivas y enfoques que se deban adoptar para enfrentar la diversidad de crímenes que tienen lugar o que pueden ocurrir en los espacios marítimos internacionales y así mismo sus vínculos con la corrupción; sin embargo, independientemente de la aproximación que se tome, se deberá tener presente dos vías de actuación: de un lado, el fortalecimiento de las legislaciones nacionales que tipifiquen, conecten y sancionen las diversas prácticas ilícitas; por otra parte, la identificación de nuevas sinergias para potencializar la cooperación regional e internacional en contra del crimen transnacional y la corrupción.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN EL MAR

3.1. Evolución de los intereses de las Armadas y problemáticas globales en el mar

De manera tradicional, los Estados constituyen una Marina de Guerra para la defensa, la proyección de los intereses nacionales y el sostenimiento de las economías a través de la protección del comercio marítimo. No obstante, y considerando las situaciones particulares de algunos países por los retos y amenazas que enfrentan, las Armadas son empleadas adicionalmente para otros roles, gracias a su multifuncionalidad; así, estas se encargan también de asuntos de seguridad, el combate al crimen transnacional, la protección del medio ambiente marino, la atención de desastres naturales, entre otras funciones (Till, 2004).

En ese contexto el océano, aparte de ser el principal escenario de actuación de las Armadas, debe entenderse como un escenario que vincula naturalmente a todos los continentes y se encuentra regido por el derecho internacional (Gidel, 1932: 10). Esa conectividad entre las distintas zonas geográficas es la que precisamente las Fuerzas Navales han propendido a que se mantenga, desde el ordenamiento jurídico internacional de los mares o desde el empleo del poder naval cuando así se requiera. Con base en lo anterior, se propone argumentar de manera resumida como han contribuido algunas Armadas a la estructuración del marco de legalidad o ilicitud de las acciones en el océano y como el rol de éstas se ha ido amoldando hacia la atención de nuevos desafíos globales.

3.1.1. Armada Española

En los siglos XV y XVI los asuntos del mar estuvieron orientados por España y Portugal, lo cuales repartieron el mundo conforme a las bulas papales, buscando ejercer un dominio sobre la navegación en los espacios asignados. Para esto, España constituyó la denominada

Armada Invencible²³, que tenía como fin la protección y consolidación de nuevos territorios, la represión de la piratería, el corso, y el mantenimiento de las rutas marítimas comerciales en el océano atlántico, el Pacífico y el mar Mediterráneo (Gutiérrez, 2009). No obstante, y pese al poderío naval alcanzado, el auge de otras potencias como Inglaterra y Francia, la constante disputa en los mares, la corrupción que se presentó en las instituciones de las colonias, entre otros factores, llevaron al declive del imperio español para el siglo XVIII (Fajardo, 2002).

Dentro de los actos de corso y piratería contra España, se resaltan las acciones de Francis Drake, quien bajo el amparo de Inglaterra creó una red de crimen y comercio entre esa nación y los territorios bajo el control español en América. Ahora bien, lo que se constituyó para el momento fue una especie de híbrido en las acciones en el mar, ya que los actos de violencia ejecutados por Drake fueron en parte condenados por España, pero de otro lado fueron válidos e importantes para el control de nuevas rutas y mercados por parte de Inglaterra; en palabras de Jowitt (2010: 50) “la frontera entre las actividades legales e ilegales en el mar se hizo flexible en la práctica del siglo XVI”.

3.1.2. Armada francesa (*Marine Nationale*)

En el siglo XVII y bajo la dirección del Cardenal Richelieu, se consolidó la Armada Francesa, cuyo propósito principal fue contribuir al fortalecimiento de la economía a través del comercio por el mar. Para ese fin, los esfuerzos fueron orientados a proteger las rutas que se tenían con distintas colonias y crear una disrupción del comercio marítimo mediante el ataque a buques mercantes de las naciones enemigas, tales como Inglaterra y los Países Bajos, lo que se conoció como la *guerre de course* (Olivier, 2004). Posteriormente, debido a la guerra de sucesión española a principios del siglo XVIII, Francia dio prelación al fortalecimiento militar terrestre sobre la expansión

²³ Constituida por Felipe II. Aparte de mantener el poderío en el mar, uno de los objetivos principales fue la invasión de Inglaterra, lo cual nunca pudo ser logrado.

marítima, por lo cual perdió considerables ventajas sobre sus rivales, particularmente Inglaterra (Dull, 2005).

No obstante, y aún con una flota de menor tamaño que la inglesa, la Armada Francesa continuó siendo un actor relevante en la disputa por el control del mar en ciertas áreas geográficas hasta el siglo XIX. Esto en parte por el desarrollo de teorías navales como la de la *jeune école*, la cual combinaba las acciones de defensa de los territorios con la disrupción del comercio del enemigo. Esto condujo a que en el año de 1856 se firmara la Declaración de París, la cual fue promovida por Francia e Inglaterra, y por la cual se establecieron ciertas reglas para la seguridad en el mar que fueron aceptadas por varias naciones, entre ellas la prohibición del empleo de corsarios (Sandiford, 1939). Sobre el particular, Estados Unidos, España y México se negaron a firmar este acuerdo, al argumentar que era solo una excusa para negar a otras naciones el beneficio de esa práctica que hasta ese momento no había sido condenada (Olivier, 2004). Esta apreciación se reafirma en 1907 con la VI Convención de la Haya relativa al régimen de los navíos de comercio enemigos al principio de las hostilidades, por la cual, pareciese que se continuó permitiendo la *guerre de course*, solo que esta vez las acciones contra los buques mercantes las ejecutaban directamente las Armadas y no privados que contaran con patentes y autorización de los Estados.

3.1.3. Marina Real Británica (*Royal Navy*)

Acuerdo a Robson (2016: 45-64), durante el siglo XVIII en la disputa franco-británica por el dominio mundial la seguridad de los buques mercantes fue una prioridad, particularmente a causa de los constantes ataques por cuenta de piratas y corsarios. Para la época, el rol principal de la Marina Real Británica (MRB) fue la conformación de convoyes en aras de proteger la flota comercial²⁴. Posteriormente, y con la consolidación del imperio británico como la principal potencia en el siglo XIX (gracias al dominio naval, el control del comercio,

²⁴ En el año de 1755 por ejemplo, de los 137 buques que poseía la Marina Real, 58 de ellos estaban asignados a misiones de convoy; es decir un 42% del total (Robson, 2016).

y la revolución industrial que trajo consigo el empleo del acero y el vapor en los buques de guerra), se dictaron nuevas pautas en los espacios marítimos globales. En 1807, el parlamento británico expidió un Acta para la abolición del comercio de esclavos, mediante la cual se prohibía y se declaraba ilegal para los integrantes del Reino Unido o de cualquier isla, colonia, dominio, o territorio de este, el tráfico marítimo de esclavos²⁵. Por ello, la MRB destinó una sección especial de su flota para su represión; de hecho, a los buques que traficaban esclavos se les dio la categoría de piratas (Owen, 2015).

En América y siguiendo los lineamientos europeos, en 1822 Francisco de Paula Santander aprobó la Ordenanza Provisional de Corso, la cual dictó una serie de medidas para la Marina de Guerra, destinadas en parte a condenar y detener los buques dedicados al comercio ilegal de esclavos desde África. Más adelante, y conforme a la Ley del 18 de febrero de 1825, se dictaminó que los responsables del comercio de esclavos desde África serían considerados piratas (Vidales, 1990); no obstante, y a pesar de las medidas adoptadas con el mismo fin por varios Estados en la región, la institución de la esclavitud en el entorno marítimo perduró durante varias décadas; esto en parte por la necesidad de mantener algunas economías a través de las industrias extractivas en las colonias; de otro lado, por la propia fragmentación étnica y la corrupción dentro de las organizaciones políticas y sociales en el continente africano, catalogado como el lugar de origen principal del tráfico de esclavos (Nunn, 2008; Pita, 2015).

Considerando el periodo de la *Pax Britannica* durante el siglo XIX, los asuntos relacionados con la seguridad en los espacios marítimos globales fueron direccionados en su mayor parte desde Europa, particularmente Gran Bretaña, que mediante la *gunboat diplomacy*²⁶ estableció las amenazas y situaciones prioritarias a atender en el mar, tales como la piratería y el tráfico de esclavos; todo esto por supuesto bajo los fines de libre comercio y hacia el mantenimiento de la hegemonía global (Robson, 2016).

²⁵ El Acta puede ser consultada en https://www.pdavis.nl/Legis_06.htm

²⁶ Se refiere a como los Estados, particularmente el Reino Unido y Alemania, durante el siglo XIX impusieron sus intereses a través de la disuasión, amenaza o uso de la fuerza originada de las fuerzas navales.

3.1.4. Armada de los Estados Unidos (*US Navy*)

Desde la independencia de los Estados Unidos en 1776 y durante el transcurso de gran parte del siglo XIX, predominaron en ese Estado dos visiones marítimas; la primera de ellas sentaba la relevancia estratégica de poseer una Armada con capacidades disuasivas, que protegiera las rutas marítimas comerciales y que tuviera las capacidades para proyectar la política exterior en cualquier lugar del mundo. La segunda visión, que fue la predominante hasta finales del siglo XIX, tendía por mantener una Armada de tamaño reducido, que, aunque tuviera las capacidades de actuar fuera de las aguas jurisdiccionales, la finalidad principal era la protección costera y el combate a la piratería (Morgan & Halewood, 2020). Esta visión se refleja en el caso *Church v. Hubart* (US Supreme Court, 01/02/1804), en la cual se resalta la importancia de resguardar la seguridad del Estado. Se estableció entonces que la jurisdicción para la represión de actos ilícitos (para el caso comercio ilegal) no se limitaba a puertos ni a las aguas territoriales; así, la aplicación de la ley se podría efectuar en la alta mar. Por otra parte, en lo manifestado por la Corte (01/02/1804: 6) también se evidenciaba la situación de corrupción en los puertos para permitir el comercio ilegal de mercancías, así “se ha demostrado que el comercio con Pará estaba prohibido, aunque se vendían con frecuencia cargamentos allí mediante el soborno a los oficiales portugueses”.

A partir de 1870, la primera visión fue tomando más relevancia. La Armada de los Estados Unidos (US Navy) comenzó un proceso de transformación, el cual le apuntaba a que más allá de defender las costas y aguas territoriales, era necesario proyectar los intereses del Estado en distintas áreas geográficas. En esto, la modernización de la flota naval fue una tarea principal²⁷. Este proceso se generó a partir de múltiples discusiones y debates en el Congreso, donde se cuestionó el rol de la Marina y la necesidad de modernizar las unidades navales de la época; llama la atención que en algunos sectores del Congreso se manifestó que la corrupción en la administración de

²⁷ Para 1870 la mayor parte de la flota de la US Navy estaba conformada por buques de madera y propulsión a vela, lo cual era una desventaja frente a otras marinas como la británica (Mobley, 2018).

la Armada fue una de las causas del deterioro de la flota naval (Moblely, 2018). Posteriormente, esa visión estratégica de la Armada fue fortalecida, consolidada y materializada por el Almirante Alfred Thayer Mahan, quien sentó las bases del poder marítimo de los Estados Unidos y el cual fue determinante para obtener la supremacía naval en el siglo XX y la cual se mantiene hasta la fecha (Micallef, 2017).

3.1.5. Armada Alemana (*Deutsche Marine*)

Uno de los objetivos del naciente imperio alemán a principios del siglo XX fue convertirse en potencia mundial; para esto, una de las tareas primordiales fue el fortalecimiento y proyección regional de la Armada. Sin embargo, y a diferencia de otros casos en los cuales el fortalecimiento de una Marina de Guerra obedece a la protección de los intereses comerciales y la defensa territorial, para el caso alemán, más allá de las razones anteriores, la constitución de una Marina se originó en parte por la necesidad de un reconocimiento global como potencia, el cual se obtenía a través de una flota naval poderosa que disputara la hegemonía en los mares a Gran Bretaña. Como Murray (2010: 672) señala, “Estas características de la estrategia naval alemana sugieren que la flota no fue diseñada con fines económicos o militares, sino con un propósito político”. En ese entendido, los alemanes basados en teorías francesas sobre la guerra naval establecieron sus estrategias, justificando por ejemplo la necesidad de una guerra submarina sin precedentes contra buques mercantes, la cual fue ejecutada durante la primera y segunda guerra mundial, principalmente para desgastar psicológicamente a los adversarios, más no para afectar directamente la economía de estos (Olivier, 2004).

Así, la visión bélica y expansionista de Alemania en la primera mitad del siglo XX, que condujo a dos guerras mundiales, influyó también el direccionamiento de los asuntos hacia el mar, principalmente en Europa y Estados Unidos, en donde se incrementó la necesidad de fortalecer las Armadas para proteger el comercio marítimo y preservar la propia integridad y defensa de los Estados.

3.1.6. Armada de Rusia (*Военно-морской флот*)

En la segunda mitad del siglo XX, los asuntos hacia al mar desde una perspectiva naval estuvieron marcados por el orden bipolar determinado por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); en efecto, después de la segunda guerra mundial la visión de la Armada soviética tuvo un giro notorio, debido a que tradicionalmente sus fuerzas navales se orientaban a la defensa costera y la vigilancia de áreas de interés regional. Bajo el liderazgo del Almirante Serguéi Gorshkov y en consideración a la situación política de ese entonces, la Armada comenzó aceleradamente un proceso de ampliación, modernización de su flota, y posicionamiento de bases navales en diferentes regiones de interés (Polmar & Brooks, 2019). Lo anterior, en razón a que desde la declaración Truman²⁸, las potencias marítimas consideraron que se afectó el estado de derecho en el mar, al desatarse una serie de reclamaciones excesivas sobre los espacios marítimos. Así, se hizo necesario fortalecer los medios navales en pro de la libertad de navegación (Janis, 1980). Años después, y con la disolución de la URSS, Rusia reorientó los lineamientos de actuación en el mar, lo cual se plasma en la Doctrina Marítima de Rusia (2015), al manifestar la relevancia de contrarrestar las situaciones de terrorismo y otros actos ilegales en el mar que afectan la seguridad nacional y la estabilidad de algunas regiones estratégicas a nivel mundial. A pesar de lo anterior, y sin entrar en profundas e importantes discusiones sobre la situación actual entre Rusia y Ucrania, se demuestra como la Armada asume su rol tradicional para la guerra.

3.1.7. Armada del Ejército Popular de Liberación (中国人民解放军海军)

La concepción de la relevancia del océano para la prosperidad y el bienestar de las naciones no tiene orígenes exclusivos en Inglaterra o España; en el año 1200 A.C., la dinastía Song del Sur ya visibili-

²⁸ El 28 de septiembre de 1945, el presidente de los EE.UU. Harry Truman declaró la jurisdicción y control estadounidense de los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental.

zaba la importancia del mar para el futuro de China (Ju, 2015). Pese a ello, la necesidad de unión y control de los pueblos, el desarrollo del sector agrícola, la vigilancia del vasto territorio, la protección de las fronteras terrestres, entre otros factores, relegaron de manera general al mar a un segundo plano. Esta situación comenzó en parte a replantearse cuando las potencias marítimas en el siglo XVIII y XIX ejercieron su influencia en Asia y el propio territorio Chino, minimizando su rol histórico como potencia del Asia oriental (Holmes & Yoshihara, 2006).

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX el Almirante Liu Huqing, considerado como el padre de la Armada china moderna, enfatizó en la importancia de fortalecer la Armada, respaldar desde el mar la política exterior y acompañar el proceso paulatino de expansión e influencia económica global de China (Harnett, 2014). Influenciado por el pensamiento naval ruso, el Almirante Liu estructuró una defensa zonal de áreas de interés estratégico, como la posesión y protección de la cadena de islas en el mar del Sur de China, situación que continúa vigente. Adicionalmente, en el año 2008, y después de varios siglos, la Armada China desplegó varios buques de guerra fuera de su entorno de influencia, con el propósito de sumarse a las operaciones de lucha contra la piratería en el golfo de Adén. Si bien fue un esfuerzo por contrarrestar los efectos de ese crimen transnacional en la seguridad y en las rutas marítimas estratégicas, el objetivo primordial fue demostrar las capacidades para mantener una presencia naval fuera de sus propios espacios marítimos (Nicoll, 2010).

En el año 2013, el presidente Xi Jinping anunció el proyecto de convertir a China en una potencia marítima y con ello cimentar una Armada moderna que responda decisivamente a los desafíos regionales, manteniendo a su vez presencia en las áreas marítimas de interés. La Armada se alineó con la *Belt and Road Initiative*, la cual busca otorgar a China un liderazgo global al conectar y controlar el comercio mundial. Para esto, la inversión en grandes navieras y diferentes puertos del mundo es una tarea prioritaria, ya que estos dos elementos son el respaldo para que la Armada china pueda ejercer una presencia e influencia global y competirle así la supremacía naval a los Estados Unidos (Till, 2022).

3.1.8. Armadas latinoamericanas

El fin de la disputa bipolar en las postrimerías del siglo XX desvelaría el complejo panorama que se venía estructurando en los espacios marítimos del mundo. Los eventos originados por las guerras mundiales y la guerra fría convirtieron al océano en un tablero de ajedrez, sobre el cual los Estados más visionarios posicionaron de manera estratégica sus flotas para obtener una supremacía en el mar; no obstante, en la necesidad y enfoque principal de la victoria, paralelamente fueron creciendo diversos fenómenos que se convirtieron en una amenaza no solo para la defensa de un Estado en particular, sino para la comunidad internacional en su conjunto.

Latinoamérica no fue la excepción. El terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, trata de personas, entre otros delitos transnacionales en el mar, se han convertido en elementos de particular atención dentro de la agenda regional de seguridad marítima (Bueger & Edmunds, 2017). En ese entendido, y para contrarrestar los mencionados ilícitos, se ha generado en algunos países de la región (entre estos Colombia, República Dominicana, México y Perú) una reconfiguración del papel tradicional no solamente de las Armadas sino de las Fuerzas Militares en general. Sin entrar en las discusiones teóricas y prácticas de la misionalidad de la guerra y de la seguridad pública, se resalta la adaptación de las capacidades navales para labores contra el crimen organizado, mediante las cuales se ha efectuado un replanteamiento de la doctrina militar para enfrentar las actuales amenazas. Lo anterior, consolida otra funcionalidad histórica de las marinas de guerra, las cuales contribuyen igualmente al mantenimiento de la seguridad de los Estados en el mar.

3.2. Actuaciones de las Armadas en los espacios marítimos en contra del crimen organizado transnacional

Teniendo como base los desafíos descritos, el contexto de la seguridad adquiere un papel principal. De manera general, no existe bajo el derecho internacional una definición del concepto de seguridad (Attard, 2014). Desde el marco de la OMI, se tiene que en el texto en inglés del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida

Humana en el Mar de 1974 (SOLAS), se plasman los conceptos de *safety* y *security*; el primero se relaciona con la seguridad para la navegación (reglas de abordaje, gente de mar, búsqueda, salvamento, líneas de carga, tráfico marítimo internacional, otros), y el segundo se orienta a las medidas de protección para prevenir y enfrentar las actividades ilícitas que pueden tener lugar en el mar. En español, el término que generalmente se emplea para referirse a los dos asuntos es “seguridad”. De igual manera, cuando se implementa el Código de Protección Portuaria se acoge en la OMI el concepto de “protección” para lo concerniente a *security*. Considerando lo expuesto, en la Resolución 20/5 de 2011 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU, que reconoce una interconexión entre los diferentes crímenes que se presentan en el mar, se establece que el crimen organizado transnacional representa una amenaza a la seguridad marítima, (haciendo referencia tanto al contexto de *safety* como *security*).

Para las Armadas, las acciones contra la represión del crimen se pueden enmarcar desde dos perspectivas, derivadas de las aproximaciones que plantea Oxman (2006: 840-842) al concepto de seguridad nacional. La primera se articula con la necesidad de una movilidad global, por la cual la lucha contra la delincuencia en el mar representa a su vez la validez del principio histórico de la libertad de navegación; en una segunda perspectiva, se encuentran los intereses estatales por garantizar una seguridad costera, donde prevalezca la soberanía, los derechos soberanos y la jurisdicción que se proyecta desde el territorio.

Igualmente, aparte de las legislaciones nacionales correspondientes, las actuaciones de las Armadas están determinadas también por el derecho internacional (McDevitt, 1970). Así, para la represión del crimen en el mar, las Armadas deben considerar el grado de jurisdicción que tienen los Estados en los espacios marítimos. Según Mann (1964: 9), la jurisdicción se entiende como “el derecho del Estado, en virtud del derecho internacional, para regular la conducta en asuntos que no son exclusivamente del interés interno”. Existe entonces una jurisdicción legislativa (*prescriptive jurisdiction*), referida al derecho de un Estado a crear las leyes; una jurisdicción para hacer cumplir mencionadas leyes (*enforcement jurisdiction*); y una juris-

dicción adjudicativa (adjudicative jurisdiction) sobre la autoridad de las cortes nacionales para la toma de decisiones (Mouland, 2019). Todo esto, se genera a partir del principio de territorialidad, por el cual los Estados tienen jurisdicción sobre todo lo que ocurre dentro de sus fronteras, y en algunos casos fuera de ellas, cuando se habla de extraterritorialidad²⁹ (Perkins, 1971).

Dentro del contexto del presente escrito y para el caso particular de las Armadas, bajo el derecho internacional las acciones que estas ejecutan para reprimir los delitos en el mar se catalogan en el ámbito de *enforcement jurisdiction*. De acuerdo con los parámetros desarrollados por el Tribunal Internacional del Derecho del mar (25/05/2019: 10-23) las acciones de *enforcement* se ejecutan dependiendo de la actividad a contrarrestar, del pabellón, tipo de buque implicado y de la jurisdicción que tienen los Estados según la normatividad internacional. Adicionalmente y respecto al último aspecto, desde el contexto de la Convemar y los lineamientos de la OMI se deben considerar también las potestades del Estado como Estado Rector del Puerto, Estado Ribereño y Estado de Pabellón.

Así, las Armadas realizan según las competencias asignadas distintas acciones dentro del contexto de *enforcement* en los espacios marítimos, tales como vigilancia, patrullajes, búsquedas, visitas, registros, interdicción marítima, abordajes, capturas, incautaciones, traslado de embarcaciones y personas a puerto, interacciones con otras entidades nacionales e internacionales para procedimientos posteriores, entre otras (Naciones Unidas, 2005). Todo ello, se realiza dependiendo la funcionalidad del Estado en el área marítima donde tenga lugar la actividad irregular y en atención a los principios y reglas del derecho internacional³⁰, ya que en la Convemar no se indica de ma-

²⁹ Principio basado en el caso *Lotus*, en 1927, donde la Corte Permanente de Justicia Internacional manifiesta la facultad de los Estados para ejercer jurisdicción fuera de su territorio, si no hay norma en contrario.

³⁰ En la ejecución de actividades de *enforcement*, aparte del marco normativo de los derechos humanos, se considera particularmente el Código de Conducta para funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley de 1979 y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (Geneva Academy, 2016).

nera detallada como ejecutar las actividades de *enforcement* (Shearer, 1998).

Recurriendo a la zonificación del océano planteada en la Convemar, se tiene que en las aguas interiores³¹ las Armadas operan conforme a la legislación del Estado para la represión del crimen, considerando que en dichas aguas la jurisdicción reviste un carácter territorial al estar ligadas directamente al dominio terrestre (ICJ, 18/12/1951; Marian, 2012). En este espacio, y en relación con las actividades del crimen organizado transnacionales cometidas a bordo de buques, no aplicaría de manera general el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado de Pabellón³²; sin embargo, si los crímenes cometidos a bordo de un buque no afectan la seguridad ni los intereses bajo la figura del Estado Rector del Puerto (asunto que no sería el caso de la delincuencia transnacional), si aplicaría la citada jurisdicción exclusiva (Churchill & Lowe, 1999).

Por su parte, en el mar territorial³³, el Estado ejerce soberanía para aplicar la legislación y reprimir los delitos que se cometan en dicho espacio. Allí, y para la aplicación de ese ejercicio, se debe considerar que existe el derecho de paso inocente³⁴, por el cual buques de otras nacionalidades pueden navegar conforme a los lineamientos establecidos en la Convemar. No obstante, este derecho no excluye que se aplique la jurisdicción en caso de que se cometan actos ilícitos. En este punto, las Armadas actuarían dentro del marco de

³¹ Artículo 8 Convemar: “Salvo lo dispuesto en la Parte IV, las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado”.

³² De manera general, en las aguas interiores el referido principio se aplica si se trata de un buque de guerra u otros buques de Estado destinados a fines no comerciales, los cuales gozan de inmunidad soberana (ITLOS, 15/12/2012).

³³ Artículo 2 Convemar: “1. La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores... 3. La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional”. Así mismo, la Convención establece que la anchura del mar territorial no excederá 12 millas marinas medidas desde las líneas de base.

³⁴ Art 19 Convemar: “El paso es inocente mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”.

acción que como Estado ribereño se estime pertinente para impedir las actividades que no sean propias del paso inocente y afecten o representen una amenaza para la seguridad marítima³⁵. En referencia al crimen organizado transnacional y en el caso particular del narcotráfico, existen normas que refuerzan la potestad del Estado para contrarrestar tal delito. Como ejemplo, el art. 4 de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, establece que las Partes adoptarán las medidas que sean necesarias para declararse competente sobre el referido delito, cuando este sea cometido en su territorio.

Por otra parte, y en lo concerniente a las aguas archipelágicas, la jurisdicción y poderes del Estado aplican de la misma manera que en el mar territorial (UNODOC, 2017), considerando que en mencionadas aguas se extiende la soberanía del Estado³⁶. Al respecto, el régimen de las aguas archipelágicas se materializa solamente en los Estados catalogados como “archipelágico”, que son, acuerdo con el art. 46 de la Convemar, los que se constituyen totalmente por uno o varios archipiélagos y pueden incluir otras islas³⁷.

En la zona contigua³⁸, las facultades del Estado ribereño para el desarrollo de actividades de *enforcement*, a parte de las que se puedan ejecutar en la zona económica exclusiva (la cual incluye a la zona contigua), se limitan a prevenir y sancionar las infracciones a las leyes y reglamentos del Estado costero en asuntos aduaneros, fiscales, inmigración o sanitarios que tengan lugar o se puedan cometer dentro del mar territorial o el territorio del Estado. Desde la óptica de

³⁵ Art 25-1 Convemar: “El Estado ribereño podrá tomar en su mar territorial las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente”.

³⁶ Art 47 Convemar.

³⁷ Art 46-b. Convemar: “Por archipiélago se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal.”

³⁸ El Art. 33 de la Convemar la define como una zona contigua al mar territorial y la cual “no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.”

Klein (2011: 87-88), pese a que la referida zona no ha sido concebida específicamente para asuntos de seguridad, actualmente algunas actividades del crimen organizado sí podrían enmarcarse dentro de las potestades del Estado sobre tal área, como las actividades de tráfico ilícito de migrantes³⁹. De igual manera, el Estado ribereño en la zona contigua también puede ejecutar acciones de *enforcement* en lo referente a la protección de objetos arqueológicos e históricos que se hallen en el mar (Tanaka, 2012; ICJ, 21/04/2022).

En la zona económica exclusiva⁴⁰ (ZEE) las Armadas tienen facultades para ejecutar acciones de *enforcement* relacionadas con la protección y vigilancia de los derechos soberanos que bajo el derecho internacional se le otorgan al Estado (exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de mencionada zona); así mismo, facultades sobre la jurisdicción relativa al establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras, investigación científica marina y la protección y preservación del medio marino⁴¹. Al respecto, el art. 73-1 de la Convemar enfatiza que en la realización de las acciones mencionadas para la protección de los derechos de soberanía se incluye la realización de procedimientos de visita, inspección, apresamiento e iniciación de procesos judiciales.

Respecto a los crímenes transnacionales, y con base al art. 58-2 de la citada Convención⁴², se concluiría que en la ZEE se prohíbe el transporte de esclavos (art. 99) y se establece el deber de cooperar

³⁹ Por su parte, para EE. UU. es legítima la represión del narcotráfico en la zona contigua, entre otros delitos; “Dentro de la zona contigua, la Guardia Costera puede abordar y registrar un buque extranjero sospechoso de traficar con drogas, transportar inmigrantes ilegales, contaminar el océano o manipular barcos hundidos u otros artefactos subacuáticos; esto sin obtener primero el permiso del Estado donde está registrado el buque”, ver <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/CEQ/990902a.html>.

⁴⁰ El art. 55 de la Convemar establece que la ZEE es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este. Esta zona conforme al artículo 57, no se extiende más allá de 200MN contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

⁴¹ Art. 56 Convemar.

⁴² “Los artículos 88 a 115 y otras normas pertinentes de derecho internacional se aplicarán a la zona económica exclusiva en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte”.

en la represión de la piratería (art. 101) y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (art. 108). No obstante, de los crímenes mencionados al único que la Convención le da un carácter universal es al de piratería, ya que otorga jurisdicción a todos los Estados para que tomen medidas sobre el buque, el personal y la carga involucrada si se presenta el ilícito; para otros delitos, prima la jurisdicción del Estado de pabellón (Zanella, 2020). Como ejemplo, se encuentra la sentencia de la Corte Suprema de Seychelles en el caso *Republic v Dahir and Others* (25/07/10), por la cual se condena a 10 años de prisión a once somalíes por el delito de piratería al haber atacado desde dos embarcaciones artesanales a un buque de la Guardia Costera de Seychelles en la ZEE de dicha isla. Los mencionados piratas fueron arrestados por la mencionada Guardia Costera.

En la plataforma continental⁴³, y de acuerdo con la Convemar, las acciones de *enforcement* se realizan en torno a los derechos de soberanía del Estado sobre dicho espacio para los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales (art 77); prevención, reducción y control de la contaminación causada por tuberías (art 79-2) y; establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras (art 80). Respecto a lo anterior, mencionados derechos ya fueron reconocidos como costumbre por la CIJ en el caso *North Sea Continental Shelf* (20/02/1979: párr. 63).

Por otra parte, acuerdo a la UNODC (2006: 32-40) y Kaye (2007: 75-77), existe un interés global dentro del contexto de la seguridad en la navegación en lo referente al establecimiento de jurisdicción y la adopción de medidas para la protección de plataformas fijas localizadas en la plataforma continental, lo que se refleja en el Protocolo del SUA de 1988 (Fixed Platform Protocol / SUA PROT). Aquí, es interesante anotar que según un estudio desarrollado por Kashubsky (2011), la mayor parte de los eventos de piratería y terrorismo que afectan la seguridad de plataformas *offshore* se da precisamente en aquellos países inestables política y económicamente, y donde el factor de corrupción tiene una influencia particular.

⁴³ El art. 76 de la Convemar la define como el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial hasta el borde exterior del margen continental o hasta una distancia de 200 MN.

Finalmente en la alta mar, la jurisdicción y las acciones de *enforcement* son ejercidas de manera general por el Estado de pabellón⁴⁴, y se aplican las disposiciones del artículo 58-2 de la Convemar citadas para la ZEE en lo referente a la prohibición del transporte de esclavos, la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y la piratería; de igual forma, se aplica el artículo 110 que regula el derecho de visita, el cual y contextualizando el mismo desde la óptica del combate al crimen organizado, si hay motivo razonable para sospechar que un buque se dedica a la piratería, la trata de esclavos o no tiene nacionalidad (presumiendo que realiza alguna actividad ilícita), se puede ejercer dicho derecho⁴⁵; sin embargo, y considerando las limitaciones mencionadas en cuanto a la aplicación de medidas y jurisdicción sobre delitos distintos a la piratería, se hace necesaria la cooperación y el establecimiento de acuerdos a nivel bilateral o multilateral para una lucha más eficaz en contra de estos.

3.3. Actuaciones de las Armadas desde los espacios marítimos contra la corrupción

A manera de contexto, se tiene que la OMI (2020) reconoce que el sector marítimo está expuesto a prácticas de corrupción⁴⁶; dentro de los actores que pueden incurrir en dichas prácticas se encuentran las autoridades migratorias, ambientales y aduaneras, operadores de botes para las actividades en puerto, prácticos, capitanes de puerto, funcionarios de guardias costeras, policías, militares, empleados de los terminales portuarios, entre otros. Así, los grupos del crimen organizado transnacional aprovechan la gran dinámica de los puertos y rutas marítimas del comercio, lo que dificulta el control y vigilancia

⁴⁴ Art 94 Convemar.

⁴⁵ El art.110 también establece que, si “las sospechas no resultan fundadas, y siempre que el buque visitado no haya cometido ningún acto que las justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido”.

⁴⁶ Dentro de las prácticas detectadas por la Maritime Anti-corruption Network (2020), los actores mencionados no exigen exclusivamente una retribución económica por algún tipo de acción u omisión; también reciben en contraprestación diferentes tipos de mercancías que confluyen en los puertos, como por ejemplo alcohol, cigarrillos, bebidas, entre otras.

por parte de las autoridades (Sergi, 2020). Según el último reporte sobre tráfico ilícito de la Organización Mundial de Aduanas (2019), el narcotráfico continúa siendo el delito más cometido; en particular, para el tráfico de cocaína, el océano es el principal medio empleado para su transporte. Sumado a ello, y acuerdo a Bruwer (2020: 173) al analizar fenómenos de crimen transnacional y corrupción se deben considerar aspectos geográficos y políticos, de esta manera: “Los Estados en desarrollo son un objetivo especial por su ubicación geográfica, la debilidad de las fuerzas del orden y la laxitud en los controles fronterizos. Cuando esto se combina con funcionarios corruptos y la existencia de instituciones logísticas y financieras para facilitar el comercio, las redes de la delincuencia organizada transnacional ejecutan su trabajo sin apenas interferencias”.

Por otra parte, al hacer una aproximación a la contribución de las Armadas en la lucha contra la corrupción se encuentran dos escenarios de acción; el primero se relaciona con las operaciones que se realizan desde el propio rol de las Armadas y las cuales aportan de manera indirecta al combate de la corrupción. En un segundo escenario, se tienen las acciones desarrolladas al interior de las Fuerzas Armadas (y por ende en las Marinas de Guerra) orientadas a tratar y contrarrestar el fenómeno dentro del contexto institucional.

Respecto a la primera aproximación, las Armadas mediante el desarrollo de acciones de *enforcement* contra el crimen transnacional contribuyen indirectamente a afectar el entorno de la corrupción. Es decir, a medida que se le dificulte al crimen el uso de los espacios marítimos para la comisión de actividades delictivas, se va a ser menos atractivo el empleo de ciertos puertos para los ilícitos y por ende para la materialización de prácticas de corrupción. Sobre el particular, es interesante revisar el estudio de Anders (2020: 316-319) acerca de la simbiosis entre las actividades de *enforcement* y la disminución de prácticas de corrupción desde el ámbito judicial, ya que ante un mayor fortalecimiento de medidas punitivas se generaría un efecto disuasivo para la comisión de tales prácticas. Esta relación entre causa-efecto, se refleja en el ámbito del narcotráfico, ya que se ha visto como un mayor incremento y éxito en las operaciones en contra del delito tanto en la parte terrestre como marítima, obliga a las organizaciones delictivas a migrar a otras áreas, en búsqueda de espacios

más vulnerables para la realización de las actividades ilícitas (Yagoub, 2016; CMCON, 2017).

En el mismo sentido, la simbiosis entre la comisión de crímenes transnacionales y actos de corrupción es reconocida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2015), manifestando para el caso de Somalia que la piratería agrava la inestabilidad del Estado al alentar prácticas de corrupción. Debido a ello y para reprimir tales delitos, se ejecutan operaciones navales como la *Operación Atalanta* de la Fuerza Naval de la Unión Europea, *Operación Ocean Shield* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las actividades de la Fuerza Combinada de Operaciones 151 de las Fuerzas Marítimas Combinadas.

De otro lado, en cuanto a las acciones contra la corrupción al interior de las Armadas, resulta de interés el análisis de Alda (2019: 2-5) al revisar el entorno de la corrupción en las Fuerzas Militares desde las actuaciones del crimen organizado. En principio no sería muy evidente las prácticas de corrupción en las fuerzas, considerando el control jerárquico, la ética militar, el hermetismo de las unidades militares, la reserva de la información, entre otros factores. No obstante, al ser el aparato militar un actor directo en el combate al crimen corre el riesgo de ser permeado por organizaciones criminales, tal y como sucede con otras instituciones del orden estatal. Así, se hace necesario que se implementen mecanismos de control y transparencia para prevenir y sancionar las prácticas de corrupción que se generen.

Aparte de ello, e independientemente de la relación entre el crimen organizado y la corrupción, las Fuerzas Militares se han visto avocadas a generar políticas y mecanismos de control y transparencia⁴⁷. A nivel global, se destaca la iniciativa de la OTAN (2020) denominada *Building Integrity Policy*, que insta a la adopción de medidas

⁴⁷ Para mencionar algunos ejemplos: Colombia, Ley 1712 de 2014 “Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”; Perú, Ley No. 27806 de 2002 “Ley de transparencia y acceso a la información pública”; Reino Unido, “United Kingdom Anti-corruption Strategy 2017-2022”; España, Ley 19 de 2013 “Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”; Brasil, Ordenanza No. 28 de 2018 “Programa de Integridade da Administração Central do Ministério da Defesa”.

de transparencia y anticorrupción al interior de las Fuerzas Armadas de los Estados que la integran⁴⁸. La Organización entiende que las prácticas de corrupción en el ámbito de la defensa generan graves repercusiones en la seguridad de las operaciones militares, el logro de las misiones encargadas y en la propia confianza hacia los gobiernos. Respecto al crimen organizado y las ganancias ilícitas que de este se derivan, la política menciona el riesgo que representa que organizaciones criminales puedan permear componentes de las Fuerzas Armadas, por lo cual se hace necesario analizar el entorno e implementar acciones en contra de la corrupción en tres dimensiones: personas, procesos y estructura militar. Para esto, se deben tener en consideración aspectos como la implementación de planes, la educación, los procesos de capacitación, el control de las finanzas, promoción de buenas prácticas, las comunicaciones internas, entre otros.

Otro ejemplo se encuentra en el marco de las políticas de la Junta Interamericana de Defensa (JID), como entidad asesora en el ámbito militar de la Organización de Estados Americanos⁴⁹. El 23 de febrero de 2021 la Junta publicó el Código de Ética, donde se menciona directamente el tema de la corrupción y el cual tiene como objetivo cimentarse como un eje para la generación de principios éticos y valores en relación con las actuaciones y comportamientos de los miembros de la JID. Sobre el particular, se insta al cumplimiento de lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 y a rechazar prácticas tendientes con la aceptación de sobornos o de dádivas monetarias o cualquier otro beneficio en contraprestación a la acción u omisión en el cumplimiento del deber. El Código aplica también para los integrantes del Colegio Interamericano de Defensa, cuya misión es preparar a los Oficiales de las Fuerzas Militares de los Estados de la OEA, entre otros funcionarios, para

⁴⁸ Aparte de los miembros de la OTAN, se han sumado a la iniciativa países como Afganistán, Colombia y Australia.

⁴⁹ El propósito de la JID es “prestar a la OEA y a su Estados Miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA” (Asamblea General OEA, 2006: 3). La Junta está conformada en su mayoría por miembros de las Fuerzas Militares de los países de la Organización.

asumir cargos estratégicos relacionados con la seguridad y la defensa hemisférica.

4. INICIATIVAS EN CONTRA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN EL MAR Y LA CORRUPCIÓN ASOCIADA

Considerando la complejidad de una vigilancia permanente de los espacios marítimos, los cuales cubren aproximadamente el 70% de la superficie de la tierra⁵⁰, y los múltiples fenómenos delictivos que por ellos transcurren, se hace necesario el establecimiento de sinergias, diálogos y articulación de esfuerzos entre los Estados, organizaciones y otros actores del sistema internacional (Sherwood, 1998; Bateman, 2000). Adicionalmente, el ámbito geográfico influye considerablemente en la cooperación que se origine, particularmente en aquellas zonas en donde se sobreponen las jurisdicciones de varios Estados⁵¹. Bajo ese panorama, a continuación, se plasmarán los aspectos más relevantes de tres iniciativas que contribuyen a combatir el crimen transnacional en el mar y la corrupción que se genera de este.

4.1. UNODC's Global Maritime Crime Programme GMCP

A raíz de los eventos de piratería en el cuerno de África que atacan directamente contra la seguridad de las rutas marítimas comerciales y la navegación internacional (UN, 2008), en el año 2009 la UNODC creó el Programa contra la piratería, orientado a contrarrestar este delito en la costa de Somalia. Posteriormente, y considerando la comisión de otros crímenes en el mar, no solamente en el océano Índico sino también en otras áreas geográficas, se estableció el Programa Global contra Delitos Marítimos (GMPC), el cual busca

⁵⁰ Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA) de los Estados Unidos, disponible en <https://oceanservice.noaa.gov/facts/oceanwater.html>.

⁵¹ El art. 123 de Convemar establece el deber de cooperar para el ejercicio de derechos entre los Estados de mares cerrados o semicerrados.

crear y fortalecer capacidades para la ejecución de acciones de cumplimiento de la ley, facilitar coordinaciones entre agencias de seguridad, generar estrategias judiciales, reducir el impacto del crimen y la impunidad, confrontar las amenazas a la seguridad y fortalecer el Estado de derecho en los océanos. El GMPC focaliza sus acciones en el océano Índico, océano Atlántico, Golfo de Adén, Mar Rojo, mar Mediterráneo, océano Pacífico, Latinoamérica y el Caribe. Adicionalmente, el GMPC contribuye específicamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible No. 10, reducción de las desigualdades; No. 14, vida submarina; No. 16, paz, justicia e instituciones sólidas y; No. 17, alianzas para lograr objetivos (UNOCD, 2021). Específicamente para el objetivo 16, las acciones desarrolladas buscan impactar también las prácticas de corrupción.

El GMPC busca entonces, dependiendo de las realidades regionales, construir sinergias y capacidades en las instituciones que se relacionan con los asuntos del mar, a fin de contrarrestar en este las actividades y los efectos negativos de la criminalidad. Lo anterior, a través del fortalecimiento, creación o reforma de marcos legales nacionales que persigan los diferentes delitos que transcurren en el océano, apoyo a las operaciones marítimas, promoción de la cooperación regional, desarrollo de tecnología para la vigilancia de los espacios marítimos, el intercambio de información, apoyo a jueces y fiscales, el mapeo de territorios, entre otros. El GMPC, dentro del marco de acción general de la UNODC, persigue igualmente llamar la atención en la responsabilidad de los gobiernos por combatir la corrupción y a que se cree una cultura de integridad y justicia.

Como muestra de las labores de apoyo y cooperación del GMPC en diferentes países, se tiene que durante el año 2021 el Programa resaltó dentro de los principales resultados: la condena de ocho (8) piratas en Togo y diez (10) en Nigeria; la entrega de equipos de comunicaciones a autoridades en Somalia, Maldivas, Sri Lanka y Bangladesh; el suministro de drones a la Armada del Líbano; la realización de campañas de concientización de los efectos de la corrupción en las prisiones de Kenia; y la promoción e inclusión de nuevos temas en los programas desarrollados, como la prevención de la contaminación marina (UNODC, 2021).

De otro lado, se resalta que el GMPC articula sus esfuerzos con otras iniciativas marítimas para la seguridad en el mar, como por ejemplo la Operación Atalanta de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR), la cual tiene como misión el combate a la piratería en Somalia, la protección de embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos, y desde el 2020, el monitoreo y represión de delitos como la pesca ilegal y el tráfico ilícito de drogas, armas y carbón (EU, 2020). De la misma forma, el GMPC junto con otros programas de la UNOCD, interactúan con Armadas, Cuerpos de Guardacostas, Policías Marítimas y otras instituciones o agencias estatales encargadas de actividades de *enforcement* (UNOCD, 2020), con el propósito de generar y fortalecer capacidades en cuanto al uso del dominio marítimo, la protección del comercio y el espacio costero, la detección de actos ilícitos en el mar, el monitoreo de embarcaciones, entre otros asuntos. Lo relevante en esto, es que las agencias de seguridad de diversos Estados pueden intercambiar experiencias y crear nuevos vínculos para el combate al crimen transnacional en el mar y la corrupción asociada, considerando que cada región presenta diversas particularidades frente los delitos⁵².

4.2. *Maritime Security Index*

Teniendo como referencia la discusión de Uruña (2014: 546-547) sobre la proyección y relevancia de los indicadores para el derecho internacional, se encuentra en el *Maritime Security Index*⁵³ una aproximación interesante a la contextualización de la seguridad en el mar, considerando la relevancia que el indicador puede tener en la orientación de acciones en contra del crimen transnacional en el mar y las prácticas de corrupción asociadas. Este indicador que se origina del análisis de algunas situaciones de crisis en el escenario marítimo, como por ejemplo los casos de piratería en el cuerno afri-

⁵² En el 2019, el Cuerpo de Guardacostas de Japón a través de su equipo de cooperación móvil, realizó actividades de capacitación a autoridades en Seychelles y Sri Lanka (UNODC, 2021).

⁵³ Indicador elaborado por Stable Seas; información <https://www.stableseas.org/services>

cano, considera que los mismos requieren una respuesta múltiple, ya que no son hechos aislados y por tanto se encuentran asociados a otros crímenes que se manifiestan como consecuencia de las circunstancias políticas, económicas, sociales y de otra índole que se presentan en distintas regiones del mundo. Así, lo que busca el indicador es generar una visión holística de la situación de seguridad en el mar, teniendo en cuenta distintas fuentes de información como comunicados de gobiernos, indicadores globales y regionales, opiniones de expertos, análisis de casos, reportes de organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales, contexto de disputas marítimas, estado de cumplimiento de acuerdos internacionales, entre otras; igualmente, el *Maritime Security Index* otorga un papel relevante al concepto de *human security approach* (UN, 2016), los objetivos de desarrollo sostenible⁵⁴ y a distintas estrategias regionales en pro de la seguridad marítima. De hecho, uno de los propósitos del indicador más allá de arrojar un puntaje, es contribuir a la mejora de los esfuerzos ya existentes en pro de la seguridad en los océanos y la gobernanza marítima (Bell & Glaser, 2020).

Para el análisis, el indicador concibe la seguridad en el mar como un sistema que se encuentra compuesto por nueve variables principales: (a) piratería y robos armados; (b) tráfico ilícito; (c) migración mixta marítima; (d) pesca; (e) economía azul; (f) bienestar costero; (g) acciones para el cumplimiento de la ley en el mar; (h) estado de derecho y; (i) cooperación internacional. En las tres primeras variables que comprenden las amenazas marítimas a la seguridad se marcaría el crimen transnacional como un elemento disruptivo del comercio marítimo que afecta la libertad de la navegación, financia grupos delictivos particulares, promueve conflictos internos, obstaculiza el desarrollo de la economía azul y atenta contra la seguridad y estabilidad global.

Para la variable de cumplimiento de la ley en el mar, se considera a las Armadas y los Cuerpos de Guardacostas como actores relevantes en la gobernanza marítima, ya que son los encargados de la protección de los espacios marítimos y por consiguiente contribuyen a

⁵⁴ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015.

contrarrestar la delincuencia en el mar. Así mismo, en la medición de la variable se tienen en cuenta aspectos como la extensión de la línea de costa y la zona económica exclusiva, el establecimiento de acuerdos de delimitación marítima, las capacidades de las Armadas, y los medios para la vigilancia costera.

En cuanto al tratamiento que da el indicador a las repercusiones de la corrupción en la seguridad marítima, el tema se aborda como una amenaza al estado de derecho, ya que las dádivas, sobornos a funcionarios y jueces, omisiones en el cumplimiento de las normas, aunado a la existencia de instituciones políticas frágiles e ineficaces, obstaculizan el desarrollo de una buena gobernanza en el mar. Así, la corrupción permite la comisión de distintas actividades del crimen transnacional, afectando con ello el comercio marítimo global. Bajo ese entorno, la variable del estado de derecho analiza el fenómeno teniendo en cuenta el Índice de Percepción de la Corrupción que desarrolla Transparencia Internacional, la eficacia gubernamental con base a las estadísticas del Banco Mundial y la integridad judicial conforme a las mediciones del *Varieties of Democracy Project*. De igual forma, y para estructurar un panorama más aproximado al entorno de la corrupción, la variable estima la revisión de las condiciones socioeconómicas, igualdad de género, grupos sociales, aspectos democráticos, religión, entre otros.

De manera pragmática, el análisis resultante del *Maritime Security Index* se consolida en algunas ocasiones a través de informes. Como ejemplo, se tiene el reporte sobre el Océano Índico Occidental (Stable Seas, 2022), el cual fue construido mediante entrevistas a distintos actores de los países del área, así mismo a través de la conformación de tanques de pensamiento, discusiones con la academia, el sector gubernamental, el privado y diversas ONGs. Lo precedente, con la finalidad de obtener mediante la óptica de las variables propuestas por el indicador, una visión general sobre la seguridad en el mar y el entorno que comprende dicho espacio geográfico. Así, el reporte resaltó que: (a) los actos de piratería están vinculados con la situación socioeconómica y de inseguridad en tierra; (b) las prácticas de corrupción de funcionarios en puertos y aeropuertos, y con ello la realización de inadecuados controles migratorios, favorecen la trata de personas en la región; (c) las organizaciones criminales minan la

buena gobernanza, incrementando la violencia y la corrupción; (d) aunque gran parte de la población depende de los recursos ícticos aún son deficientes e insuficientes los mecanismos para monitorear el mar y contrarrestar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; (e) según el Índice de Percepción de Corrupción de 2020, la mayor parte de los países de la región registran niveles significativos de corrupción; (f) las actividades de corrupción detectadas se manifiestan en el pago de sobornos por parte de redes criminales, la alteración de manifiestos de carga, la realización de inspecciones inapropiadas en puertos, el movimiento de sustancias ilícitas en puertos por autoridades portuarias, entre otras; (g) los amplios espacios marítimos de la región aunado a la falta de capacidades para vigilarlos, afectan el entorno de la seguridad marítima; (h) la corrupción en los espacios marítimos afecta la gobernabilidad, por lo que se deben adoptar y fortalecer las iniciativas anticorrupción que creen sistemas transparentes y exclusivos de gobernanza; (i) la cooperación internacional en el área es prioritaria para atender las debilidades descritas, ya que la complejidad del mar requiere de respuestas conjuntas (Stable Seas, 2022).

De esa manera, el *Maritime Security Index* ofrece un diagnóstico a los países e instituciones de la región que se analice, con el fin de que se tomen las medidas adecuadas. Así, desde la perspectiva sobre indicadores globales de Rosga y Satterthwaite (2009: 3-6), se evidencia como este indicador puede contribuir a la gobernanza global, posibilitando la adopción de políticas y alianzas con otros actores internacionales en pro de la seguridad en el mar. No obstante, el éxito del indicador dependerá en gran medida de la voluntad de los Estados para proporcionar de manera veraz los datos requeridos y actuar correspondientemente ante las amenazas, retos y realidades analizadas.

4.3. Campaña Naval Orión

Uno de los factores positivos cuando se realizan operaciones entre las Armadas, es que gran parte de ellas son instituciones que han evolucionado históricamente bajo un mismo estándar doctrinal y por lo tanto poseen una organización similar que genera un lenguaje común (Tritten, 1995; Farley, 2016). Por esto, uno de los

ejemplos más interesantes en la represión del crimen transnacional en el mar es la Campaña Naval Orión. Esta iniciativa de índole regional y con proyección global, es originada y liderada por la Armada de Colombia (ARC), y aunque tiene como propósito principal el combate al narcotráfico, también es funcional para reprimir otros delitos. Desarrollada desde el 2018, la Campaña es la materialización de décadas de cooperación en el mar entre distintas Marinas de Guerra e instituciones con competencia en el ámbito marítimo, con las cuales la ARC ha desarrollado operaciones, ejercicios navales, intercambio de experiencias, entrenamientos, capacitaciones y a su vez ha establecido diversos canales para el intercambio de información de inteligencia. Estos han permitido generar apreciaciones y líneas de acción para contrarrestar los delitos en el mar de manera conjunta, considerando para ello las particularidades geográficas del mar Caribe, el océano Atlántico, el Pacífico y la conexión entre las dinámicas criminales de la región con las correspondientes en Norteamérica, Asia, África y Europa (CIMCOM, 2019). Entre el año 2018 y 2021, se realizaron VIII fases de la Campaña, en las cuales participaron más de 37 Estados y 90 instituciones de distintos países (ARC, 2021). Así, la Campaña se constituye como una de las operaciones más importante en contra del narcotráfico a nivel mundial (Ortega, 2022).

Al analizar los elementos estructurales de la Campaña Naval Orión, se tiene que la misma se cimenta sobre tres pilares que se interrelacionan constantemente: el derecho internacional, la cooperación naval y la aplicación simultánea de la ley en el mar. Respecto al derecho internacional, la Campaña se basa en los postulados de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y diversas declaraciones y resoluciones sobre la materia de las Naciones Unidas. Complementariamente, la iniciativa se materializa conforme a lo establecido en los tratados bilaterales de Colombia en materia de narcotráfico⁵⁵ y

⁵⁵ Como ejemplo está el Acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para suprimir el tráfico ilícito por mar de 1997; Convenio Administrativo entre Colombia y República Dominicana para el control, la prevención y la represión del uso y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1980; Acuerdo entre Colombia y España sobre cooperación en materia de

los diferentes acuerdos existentes en materia de defensa, seguridad y cooperación marítima⁵⁶ (Díaz, 2019).

En cuanto a cooperación naval, la citada Campaña ha creado sinergias con iniciativas regionales y mundiales relacionadas con la seguridad en el mar, tales como el Programa Global contra Delitos Marítimos de la UNODC, la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur (JIAFT South), el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en materia de Narcotráfico (MAOC-N) y el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (RSS). Al extrapolar el trabajo de Percy (2016: 272-275), la Campaña se configuraría como una red de seguridad marítima regional de impacto global⁵⁷, orientada por la cooperación, en donde se potencializa de manera coordinada los medios (equipos, buques, tecnologías, otras) para actuar en los espacios marítimos, generando una mayor capacidad de respuesta para combatir el narcotráfico, los delitos conexos y atender indirectamente preocupaciones de la agenda global como la protección del medio ambiente⁵⁸.

Desde la perspectiva de la aplicación simultánea de la ley en el mar, la Campaña se caracteriza porque las Armadas y otras agencias relacionadas con la seguridad dentro de su jurisdicción y compe-

prevención del uso indebido y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988; Acuerdo Complementario entre Colombia y Costa Rica sobre cooperación marítima en las aguas correspondientes a cada Estado para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas de 2004.

⁵⁶ El Ministerio de Defensa de Colombia y la ARC han firmado diferentes acuerdos y memorandos de entendimiento sobre cooperación marítima con Alemania, Ecuador, España, Estados Unidos, Chile, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, República Dominicana, Panamá, Países Bajos, Perú y el Reino Unido.

⁵⁷ Las acciones de la Campaña no se dirigen exclusivamente al espectro regional. Como ejemplo, en el año 2021 la Guardia Civil de España reportó que gracias a la información compartida en la VII versión de Orión, se logró la interdicción de un velero en aguas de Senegal, y en los puertos de Algeciras, Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria, se capturaron 43 personas y se incautaron más de dos toneladas de cocaína, 30 de hachís y 16 millones de euros en efectivo (El País, 2021).

⁵⁸ Con Orión se contribuye también a la protección del medio ambiente, evitando la contaminación y deforestación de zonas estratégicas como la Amazonía (Ministerio de Defensa, 2021).

tencias, desarrollan de manera sostenida y coincidente operaciones navales en distintas áreas geográficas, a fin de cerrarle los espacios de actuación al crimen. Esta Campaña multilateral desde la óptica de la seguridad, puede ser considerada como una aproximación al concepto de *Thousand Ship Navy* (Ratcliff, 2007), bajo el cual los problemas colectivos requieren de respuestas colectivas, y más aún en la complejidad del océano, en donde los vastos espacios a cubrir y las condiciones meteorológicas y oceanográficas propias del mar dificultan las acciones a desarrollar. En este ámbito, las relaciones de amistad y confianza ya establecidas por la ARC con otras las Armadas y entidades extranjeras participantes en la Campaña, facilitan la confianza y la diligencia para el intercambio de información, la cual se materializa en la realización conjunta de operaciones contra la criminalidad transnacional, principalmente aquella dedicada al narcotráfico.

Es en ese intercambio de información precisamente donde se pueden identificar redes y modalidades delictivas del crimen organizado, el cual se asocia a prácticas de corrupción tal y como ya se ha expuesto a lo largo del presente capítulo. Considerando adicionalmente lo planteado por Thoumi (1999: 26-30), respecto a la relación circular entre dichas prácticas y el narcotráfico, la Campaña Naval Orión se configuraría como una oportunidad relevante para contrarrestar tipologías asociadas con la corrupción, ya que, para el caso colombiano, en la Campaña participa la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF, 2020), entidades que tienen como bandera la lucha contra ese fenómeno. De forma práctica, con la ejecución de operaciones en contra de la criminalidad en el mar no se buscaría solamente judicializar a las personas capturadas, sino ir más allá y conseguir la desarticulación de redes criminales a través del menoscabo de sus finanzas, así como identificar otros autores o partícipes que, en muchos casos, podrían ser funcionarios públicos relacionados con temas de corrupción.

5. CASO NIGERIA: INFLUENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN ÁMBITO NAVAL⁵⁹

Desde la segunda mitad del siglo XX cuando se independiza del Reino Unido, la historia de Nigeria ha estado marcada por gobiernos inestables, enfrentamientos étnicos, dictaduras militares, guerras civiles y un inadecuado manejo de los recursos naturales (petróleo y el gas), cuyos beneficios económicos enriquecen a una minoría y no benefician a la mayor parte de la población; por el contrario, mencionados beneficios minan la buena gobernanza, el estado de derecho y el desarrollo nacional. Lo descrito ha conllevado a que se presenten prácticas de corrupción generalizadas que se arraigan tanto en el sector público como privado (Goodling, 2003; Runcie, 2013; Arewa, 2019), y hacen que en Nigeria se constituya acuerdo a Jordan (2007), una *cultura de la corrupción*. Así, y según el Índice de Percepción de la Corrupción del 2021 (Transparency International), Nigeria obtuvo el puntaje más bajo en la última década, ocupando el puesto 154 entre 180 Estados evaluados.

El afianzamiento de la corrupción en las esferas políticas de Nigeria, las Fuerzas Armadas y otras instituciones relacionadas con el entorno marítimo, es un factor relevante al analizar el ámbito de la seguridad en el mar, ya que son los propios actos de corrupción los que estimulan la comisión de varios delitos, creando así una simbiosis criminal (Okoronkwo, Okpara & Onyinyechi, 2014; Hastings & Phillips, 2015); como algunos ejemplos, se tienen los vínculos de la Armada de Nigeria con organizaciones de narcotráfico en los años 80 (Pérouse, 1998) y con redes de tráfico ilegal de hidrocarburos en los 90, por lo cual en el año 2008 fueron destituidos dos Almirantes; en el 2009, el Director de la Autoridad de Puertos de Nigeria fue condenado a nueve años de prisión por haber alterado conocimientos de embarque (Pérouse, 2012); en el 2010, el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos denunció actos de soborno y lavado de activos por parte de Atiku Abubakar, ex

⁵⁹ “La corrupción generalizada en el sector de la seguridad marítima de Nigeria facilita el contrabando, la piratería y el robo de petróleo. Si se crean capacidades ignorando la corrupción, se corre el riesgo de promover esta y los delitos conexos” (Brady, Gilje & Schütte, 2018: 1).

vicepresidente de Nigeria; y en el 2020, la Comisión de Crímenes Económicos y Financieros de Nigeria acusó al Almirante Tahir Yusuf, excomandante de la Armada, por lavado de activos y abuso de autoridad (Ugwa, 2020).

Particularmente, la corrupción dentro de ciertos sectores en la Armada de Nigeria se deriva en parte de las dictaduras que se establecieron durante la segunda mitad siglo XX, ya que al tener los militares la administración de los recursos energéticos, poseían a su vez el acceso a considerables flujos de capital sin ningún tipo de control. En 1999, cuando culminó el último periodo de dictadura, el manejo de estos recursos se transfirió a otras esferas del Estado. Sin embargo, en el caso particular de la Armada, algunos de sus integrantes quisieron continuar beneficiándose de los réditos económicos provenientes del petróleo, a través de alianzas con organizaciones del crimen transnacional, delincuentes locales y grupos insurgentes, contando en algunas ocasiones con la complicidad de autoridades portuarias y otras agencias del Estado. (International Crisis Group ICG, 2006; Gilé & Stridsman, 2017). De esa manera, miembros de la Armada vendían información sobre la ubicación de buques petroleros u otros que transportaban mercancías de valor llamativo, modificaban el lugar de los patrullajes navales para facilitar la comisión de ilícitos y recibían sobornos para que embarcaciones con cargamentos ilegales transitaran sin mayor inconveniente (ICG, 2012). Incluso, el propio comandante de la Armada de Nigeria, Almirante Awwa Zubairo Gambo, reconoció la existencia de personal corrupto en la institución, lo cual favorece las actividades de narcotraficantes, piratas y delincuentes en general que emplean el mar para fines ilícitos (Umeh & Sunday, 2021).

Otro factor que influye para que la corrupción permee la Armada de Nigeria es, según Anderson & Page (2018: 13-17), la baja moral que tienen parte de sus integrantes⁶⁰. Esto se presenta por diversas causas, entre ellas, la afectación a las condiciones salariales, el aban-

⁶⁰ En el argot militar la moral se entiende como la disposición mental y emocional de un individuo hacia una causa común, lo cual genera lealtad, compromiso e identificación con los lineamientos de una institución castrense (Wong, Bliese & McGurk, 2003).

dono y deterioro de los buques de guerra e infraestructura naval por falta de recursos, la pérdida de capacidades para vigilar de una manera más adecuada los espacios marítimos correspondientes y la carencia de medios para contrarrestar las amenazas a la seguridad en el mar. A pesar de ser la institución naval más grande de África occidental, gran parte de la flota nigeriana presenta limitaciones para el desarrollo de operaciones navales a raíz de la falta de recursos para el mantenimiento y actualización de buques, sistemas, infraestructura y otro material naval (Badri-Maharaj, 2018).

De otro lado y con base a un informe de la UNODC (2021: 16-17), las organizaciones criminales desarrollan su actividad en zonas marítimas cada vez más alejadas del territorio continental nigeriano. En el 2005, se registraba en promedio la comisión de actos de piratería a 30 millas náuticas de la costa; de forma llamativa, en el 2021 fueron registrados a 220 millas náuticas. Esto demuestra un mayor alcance de la actividad criminal y refleja la necesidad para Nigeria de fortalecer los medios y capacidades navales conforme a la evolución de las amenazas. Pese a ello, dicha necesidad se puede ver truncada por los actos de corrupción de políticos y oficiales de alto rango en las Fuerzas Armadas, quienes buscan apropiarse de los recursos del sector defensa. Se estima que entre 1999 y 2015, se extraviaron del erario nigeriano alrededor de 15 billones de dólares por contratos fraudulentos en la venta de armas (Anderson & Page, 2017).

Bajo ese escenario, el alto riesgo para la navegación en las aguas de Nigeria ha llevado a que compañías marítimas recurran a servicios de seguridad privada para la protección de los buques comerciales (International Maritime Bureau, 2020). Conforme a la ley nigeriana, este tipo de actividad solo se puede realizar mediante un contrato con la Armada, empleando incluso en algunos casos a los propios miembros de esa institución. Este manejo, debido a la escasa regulación y control, representa también un riesgo para la comisión de delitos asociados con la corrupción (Dryad Global, 2021). En efecto a inicios del 2021, el Presidente de Nigeria Muhammadu Buhari, canceló un contrato con la compañía Ocean Marine Solutions Limited por desvío de fondos y tráfico de influencias de sus directivos hacia la Asamblea Nacional de Nigeria. Conforme al contrato, la citada compañía desarrollaba sus actividades de seguridad en coordinación con

la Armada en un área de fondeo frente al puerto de Lagos (Ukwu, 2021).

Es importante notar que la afectación de la corrupción en la Armada, y en general en las Fuerzas Armadas de Nigeria, genera graves repercusiones para la seguridad nacional, ya que no solo permite las actividades del crimen, sino también genera desconfianza e inestabilidad al interior del Estado (Joly, Steadman, Stevens, Tisseron & Zuliani, 2020). Lo anterior es de todo el interés mundial, teniendo en cuenta que Nigeria es el principal productor de petróleo de África y posee reservas petrolíferas estratégicas al igual que la mayor parte de los países que se ubican en el Golfo de Guinea. Esto atrae significativas inversiones de multinacionales como Chevron, Exxon Mobil, Agip y Total, y cuya producción tiene como destino Europa, Estados Unidos, India y China, principalmente (Canales, 2014; Lindskov, 2021). De ese modo, Nigeria se constituye como el tercer exportador de crudo más importante de Europa (Eurostat, 2019) y ha sido uno de los principales proveedores de petróleo a Estados Unidos (US Energy Information Administration, 2021).

Bajo el entorno descrito, Nigeria resulta ser un actor relevante en el contexto energético global, por lo cual existe un interés en que el Estado africano desarrolle capacidades que contribuyan a la seguridad en el mar. En ese contexto, la Armada nigeriana, aparte de otras agencias, se convierte en un actor principal, al ser la entidad encargada de vigilar los espacios marítimos donde se materializa el comercio de hidrocarburos, pero donde también actúan distintas organizaciones criminales que amenazan los intereses energéticos de los países citados. Por ello, Estados Unidos y organizaciones como la Unión Europea, han establecido en África programas de asistencia militar y creación de capacidades para proteger las rutas marítimas de la región. Como muestra, se tienen las acciones en el marco del Comando de Estados Unidos para África (AFRICOM), el cual se creó en el 2007, y tiene como misión contrarrestar las amenazas transnacionales y promover la estabilidad, prosperidad y seguridad regional. No obstante, la cooperación otorgada no incluye de manera general líneas específicas que abarquen el tema de la corrupción.

De la misma forma, Nigeria recibe apoyo y coopera con las Armadas de Francia, España, el Reino Unido, Canadá e India, por

mencionar algunas (Nigerian Navy, 2021), promoviendo diferentes temáticas, como el entrenamiento, el desarrollo de ejercicios navales, la transferencia de tecnología, el intercambio de información, el fortalecimiento de la interoperabilidad, entre otros. Al respecto, según Brady, Gilje y Schütte (2018: 24-28), y teniendo en consideración la permeabilidad del sector defensa en Nigeria frente a malas prácticas, esta clase de cooperación debe incluir la implementación de mecanismos que eviten o minimicen el impacto de las prácticas de corrupción en los programas de apoyo que se reciban, aun cuando la finalidad principal se oriente al ámbito de la seguridad. De hecho, mencionados mecanismos son prioritarios, al considerar que el riesgo de corrupción en el sector defensa de Nigeria se considera “muy alto”, acuerdo los datos del Índice de Integridad y Anticorrupción en el Sector Defensa en el 2020 (Transparency International).

Paradójicamente, pese a los significativos índices de corrupción a nivel general en Nigeria, el Estado africano desde hace más de 20 años, con el respaldo y asesoría de las Naciones Unidas por medio del Programa Mundial Contra la Corrupción (UNODC, 2021), ha realizado diferentes esfuerzos a través de los gobiernos de turno para combatir este fenómeno. Así, del 2006 al 2010 la Unión Europea con la participación de la UNODC, apoyó los trabajos de la Comisión de Crímenes Económicos y Financieros de Nigeria, la cual se creó en el 2003 con el fin de erradicar malas prácticas en las entidades del Estado. En el 2009, se conformó un equipo de trabajo interagencial, con la finalidad de elaborar una Estrategia en contra de la corrupción y desarrollar así lineamientos de buenas prácticas dentro del Estado nigeriano. En el 2017, el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido apoyó a la Oficina Nacional de Estadística de Nigeria, con el propósito de realizar la segunda encuesta sobre corrupción en Nigeria. Posteriormente, se estableció la Estrategia Nacional Anticorrupción 2017-2021, como una política nacional que guía los esfuerzos institucionales en la lucha contra la corrupción (UNODC, 2021).

Sin embargo, a pesar de lo anterior y de otras acciones contra la corrupción en las últimas décadas en Nigeria, los resultados no son del todo satisfactorios, especialmente en el sector defensa. Esto se debería en parte a: la corrupción sistémica que subsiste en Nigeria; la reserva y secretismo en el manejo de contratos de las institucio-

nes castrenses (Tagarev, 2010); la no inclusión de medidas contra la corrupción en los programas de cooperación militar; la ausencia de controles efectivos en el desarrollo de procedimientos y operaciones militares; las relaciones poco supervisadas entre el sector privado y las fuerzas armadas; la baja moral y los bajos salarios de los militares; y la no revisión de la política de defensa nacional de Nigeria, que deja el manejo de la misma en manos de unos pocos (Transparency International, 2016).

Finalmente, el simple hecho que el país africano acoja e implemente iniciativas en aras de fortalecer la institucionalidad, la transparencia estatal y busque así contrarrestar las actividades del crimen organizado transnacional, presenta dos lecturas; por una parte, refleja la buena voluntad de los gobiernos por contribuir a la solución de problemas globales y mejorar la institucionalidad interna; de otro lado, no es más que el pleno reconocimiento de los efectos devastadores que acarrea la corrupción para la seguridad del Estado, la gobernabilidad y el bienestar del pueblo nigeriano, y la necesidad entonces de adoptar mecanismos que transformen esa situación.

6. CONCLUSIONES

La corrupción que se manifiesta en torno al océano presenta varias complejidades y la vez grandes retos dentro de la agenda de seguridad global. Este fenómeno que fortalece las actividades del crimen organizado transnacional en el mar, e incluso, en algunos casos como el nigeriano, es la que genera la comisión de tales actividades, atenta contra la paz, el bienestar y los valores jurídicos de la comunidad internacional. Ante tal panorama, desde el derecho internacional se han planteado algunas respuestas, las cuales se consolidan en los tratados ya descritos, y los cuales buscan contrarrestar esa criminalidad en el mar y más recientemente la corrupción asociada. No obstante, y a pesar del grado de aceptación y vinculación de ciertos acuerdos, como por ejemplo la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el problema sigue vigente. Esto requeriría replantear las disposiciones de los instrumentos o evaluar la manera en que los Estados han aplicado las mismas en el ámbito interno. Adicionalmente,

ello conllevaría a revisar de nuevo el caso nigeriano, donde a pesar de los esfuerzos realizados y los instrumentos ratificados, el arraigo de una cultura de corrupción es tan fuerte que la misma sigue latente, considerando la información reciente de índices globales y las denuncias que se conocen en el sector marítimo y de defensa.

Desde el plano internacional, también es importante destacar el papel que desarrolla la UNODC en la búsqueda de respuestas contra la corrupción, en la medida que entiende la simbiosis entre este fenómeno y el crimen organizado. Por esto, la organización promueve la creación de capacidades institucionales para contrarrestar los delitos en el mar, a la vez que orienta a los Estados en la implementación de mecanismos para detectar prácticas inadecuadas y visibilizar la problemática de la corrupción en el contexto de las agencias encargadas de la seguridad en los espacios marítimos. Aquí, un elemento clave es que los programas de creación de capacidades, tal y como se sugiere en la cooperación naval otorgada a Nigeria, deben incluir apartes que eviten y detecten prácticas de corrupción, de lo contrario, la ayuda brindada no contribuiría decisivamente en la represión de la criminalidad organizada en el mar.

El enfoque del presente capítulo refleja también las respuestas que desde el accionar de las Armadas se desarrollan en la lucha contra el crimen en el mar y la corrupción asociada, las cuales, si bien no solucionan de manera radical el problema, si contribuyen a los esfuerzos por contrarrestar el mismo. Así, en el contexto marítimo se acentúa aún más la relevancia de la cooperación internacional para enfrentar los delitos y se argumenta como desde las operaciones navales contra el crimen se afectaría paralelamente el entorno de la corrupción, básicamente desde tres perspectivas. La primera, se origina en que el éxito de las acciones en el mar al cerrarle los espacios al crimen conlleva a que las organizaciones delictivas se desplacen y busquen otras áreas para el desarrollo de los ilícitos, lo cual cerraría también las oportunidades para la comisión de prácticas de corrupción relacionadas a dichos delitos. Como segunda perspectiva, y tomando como referencia la Campaña Naval Orión, la articulación entre entidades de diferentes países para la ejecución de operaciones, aparte de prevenir y combatir los delitos en el mar, también devela estructuras criminales y modalidades delictivas relacionadas con

prácticas de corrupción, gracias al intercambio de información que se realiza en el ámbito de la Campaña y en los acuerdos de cooperación marítima previamente establecidos; en este punto, el concurso de entes judiciales y de inteligencia financiera es fundamental para ello. En una tercera perspectiva, se encuentran los lineamientos de ética, transparencia e integridad al interior de las Fuerzas Militares, las cuales tienen un alcance global y regional considerando las acciones al interior de la OTAN y la OEA; más allá del sector defensa, el tema de la ética trasciende, catalogándose como pieza fundamental en la lucha contra la corrupción en todos los campos.

De otro lado, la corrupción representa una amenaza para la industria marítima y portuaria, ya que permea la dinámica del comercio mundial. Las prácticas de soborno, omisiones en labores de vigilancia, expedición de certificaciones falsas, manifiestos de carga manipulados, entre otras, socavan igualmente los esfuerzos realizados por las autoridades en mares y puertos en pro de la seguridad. El crimen organizado recurre a tales prácticas para la ejecución de los ilícitos, al saber que una vigilancia permanente de buques, puertos, carga y tripulaciones, es casi una tarea imposible. Al respecto, desde la OMI se han construido líneas de acción para que los Estados miembros socaven el fenómeno de la corrupción; como ejemplo, se ha recomendado: (a) el fortalecimiento de la legislación contra los actos de corrupción en el sector marítimo; (b) la creación de conciencia en el personal involucrado en las actividades marítimas de los efectos negativos de la corrupción; (c) el uso de sistemas electrónicos para realizar un mejor control a los trámites en puertos y; (d) el desarrollo de auditorías tendientes a detectar prácticas de corrupción. En el mismo sentido, otra de las respuestas desde el derecho internacional para enfrentar la corrupción en la industria marítima es la correcta implementación de la figura de Estado de Pabellón, es decir se efectúa un llamado para que los Estados efectúen un control permanente sobre los buques bajo su jurisdicción. En este punto, el desarrollo de protocolos de vigilancia y el afianzamiento de la cooperación entre las autoridades marítimas es vital para el monitoreo de las naves y la detección oportuna de malas prácticas.

De manera general, en el marco del *Maritime Security Index* se puede discernir otra respuesta para enfrentar el fenómeno de la co-

rrupción asociada a la criminalidad en el mar, al proporcionar a los Estados un diagnóstico y análisis integral de las distintas variables que afectan la seguridad en el mar. El indicador puede fungir a su vez como una herramienta estratégica para la toma de decisiones, a fin de identificar y neutralizar los ejes en que el crimen y la corrupción interactúan.

Finalmente, es necesario reiterar que el espectro de corrupción que se ha asentado en Nigeria muestra claramente los efectos e impactos que este fenómeno puede ocasionar para la defensa y seguridad de los Estados en los espacios marítimos jurisdiccionales. Al respecto, de poco o nada valen los esfuerzos por reprimir la criminalidad en el mar si no se consideran también los efectos de la corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jurisprudencia

Corte del Distrito Sur de la Florida

United States District Court Southern District of Florida. (2018). United States of America vs. Sergio Neftali Mejia-Duarte. Sentencing Hearing.

Corte Europea de Derechos Humanos

European Court of Human Rights ECHR. (2010). Case of Medvedyev and Others v. France. Application no. 33394/03.

ECHR. (2012). Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application no. 27765/09.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). Informe n° 51/96[1], Decisión de la Comisión en cuanto al mérito del Caso 10.675 Estados Unidos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos) Opinión Consultiva OC-25/18, solicitada por la República de Ecuador.

Corte Internacional de Justicia

International Court of Justice —ICJ—. (1951). Fisheries Case (United Kingdom v. Norway) Judgment.

ICJ. (1969). North Sea Continental Shelf Judgment (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands).

ICJ. (2022). Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia).

Corte Permanente de Arbitraje

Permanent Court of Arbitration. (2020). The Enrica Leixie Incident. Italy v. India. Award.

Corte Permanente de Justicia Internacional

Permanent Court of International Justice. (1927). The Case of the S.S. “Lotus”. Judgment. 7th september 1927.

Corte Suprema de los Estados Unidos

United States Supreme Court. (1804). Church v. Hubart. 1st february 1804.

Corte Suprema de Seychelles

Supreme Court of Seychelles. (2019). Republic v Dahir and Others. (51 of 2009) SCSC 81).

Tribunal Internacional del Derecho del Mar

International Tribunal for the Law of the Sea —ITLOS—. (1999). The M/V “SAIGA” Case (Saint Vincent and The Granadines v. Guinea).

ITLOS (2012). The “ARA LIBERTAD” Case (Argentina v. Ghana). Judgment. Provisional Measures.

ITLOS. (2019). Case Concerning the Detention of Three Ukrainian Naval Vessels (Ukraine v. Russian Federation) Request for the prescription of provisional measures.

Doctrina

Albanese, J. (2018). Countering Transnational Crime and Corruption: The Urge to Action Versus the Patience to Evaluate. Justice Evaluation Journal. Vol. 1(1). Pp. 82-95.

- Alda, S. (2019). La transparencia en las Fuerzas Armadas latinoamericanas para combatir el crimen organizado. Real Instituto Elcano. Vol. 46. Pp. 1-9.
- Anders, G. (2020). Corruption and the impact of law enforcement: insights from a mixed-methods study in Malawi. *Journal of Modern African Studies*. Vol. 58(3). Pp. 315-336.
- Anderson, E. & Page, M. (2017). Weaponising Transparency. Defence procurement reform as a counterterrorism strategy in Nigeria. *Transparency International*.
- Arellano, G., Hernández, J. & Lepore, W. (2015). Corrupción Sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Arewa, A. (2019). Corruption, Money Laundering and Nigeria's Crisis of Development. *Journal of Financial Crime*. Vol. 26(4). Pp. 1133-1145.
- Arndt, C. & Oman, C. (2006). Uses and Abuses of Governance Indicators. Development Centre of the Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD.
- Attard, F. (2014). IMO's Contribution to International Law Regulating Maritime Security. *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 54(4). Pp. 479-566.
- Bardin, A. (2002). Coastal State's Jurisdiction over Foreign Vessels. *Pace International Law Review*. Vol. 14(27). Pp. 27-76.
- Bateman, A. (2000). Naval Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects. *Maritime Studies*. Vol. 112. Pp. 21-31.
- Bingham, J. (1932). Part IV - Piracy. *The American Journal of International Law*. Vol. 26(1). Pp. 739-885.
- Blom, H. (2009). Property, Piracy and Punishment: Hugo Grotius on War and Booty in *De Iure Praedae*: Concepts and Contexts. *Brill*.
- Brady S., Gilje Å. & Schütte, S. (2018). Capacity building for the Nigerian Navy: Eyes wide shut on corruption? CHR. Michelsen Institute. *U4 Issue*.
- Bruwer, C. (2020). Transnational organised crime at sea as a threat to the sustainable development goals: Taking direction from piracy and counter-piracy in the Western Indian Ocean. *African Security Review*. Vol. 28(3). Pp. 172-188.
- Bueger, C. & Edmunds, T. (2017). Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies, Vol. 93(6). Pp. 1293-1311.
- Churchill, R. & Lowe, A. (1999). *The Law of the Sea*. Manchester: University Press.

- Coning, E., & Stølsvik, G. (2013). United Nations Office on Drugs and Crime, The International Journal of Marine and Coastal Law. Vol. 28(1). Pp. 189-204.
- Corrales, A. (2004). Regulación legal del corso y la piratería marítimas. En Instituto de Historia y Cultura Naval. Piratería y corso en la edad moderna. Cuadernos Monográficos No. 46.
- Díaz, A. (2019). La interoperabilidad: el génesis de la lucha contra la transnacionalidad del narcotráfico. *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. 249. Pp. 20-30.
- Dull, J. (2005). The French Navy and the Seven Years' War. University of Nebraska Press.
- Fabris, D. (2017). Crimes committed at sea and criminal jurisdiction: current issues of international law of the sea awaiting the 'enrica lexie' decisión. Amsterdam Law Forum. Vrije Universiteit Amsterdam Faculty of Law.
- Fajardo, L. (2002). La corrupción heredada: pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*. Vol. 12. Pp. 20-28.
- Frazer, K. (1929). The I'm Alone Case and the Doctrine of Hot Pursuit. *North Carolina Law Review*. Vol. 7(4). Pp. 413-422.
- Geneva Academy. (2016). Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: The Role of the Human Rights Council. *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*. Academy in-brief No. 6
- Gentry, K. (1933). International law and the naval officer. *China Law Review*. Vol. 6(3). Pp. 225-228.
- Gidel, G. (1932). *Le Droit international public de la mer. Le temps de paix*. Mellottée.
- Janis, M. (1980). Soviet Navy and Ocean Law, The. *International Law Studies Series*. US Naval War College. Vol. 61. Pp. 609-615.
- Garrod, M. (2014). Piracy, the Protection of Vital State Interests and the False Foundations of Universal Jurisdiction in International Law. *Diplomacy & Statecraft*. Vol. 25(2). Pp. 195-213.
- Geiss, R. & Petrig, A. (2011). Piracy and Armed Robbery at Sea: The Legal Framework for Counter-Piracy Operations in Somalia and the Gulf of Aden. OUP Oxford.
- Gilje, Å. & Stridsman, M. (2017). Shadow Value Chains. Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa. Anti-Corruption Resource Center.

- Goodling, N. (2003). Nigeria's Crisis of Corruption - Can the U.N. Global Programme Hope to Resolve the Dilemma. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 36(3). Pp. 997-1026.
- Gutiérrez, J. (2009). Una visión sobre la historia marítima de España. *Navantía S.A.*
- Hastings, J. & Phillips, S. (2015). Maritime piracy business networks and institutions in Africa. *African Affairs*, Vol. 114(457). Pp. 555-576.
- Hill, L. (2006). Adam Smith and the Theme of Corruption. *The Review of Politics*. Cambridge University Press, Vol. 68(4). Pp. 636-662.
- Holmes, J. & Yoshihara, T. (2006). The Influence of Mahan upon China's Maritime Strategy. *Comparative Strategy*. Vol. 24(1). Pp. 23-51.
- Jowitt, C. (2010). *The Culture of Piracy, 1580–1630: English Literature and Seaborne Crime*. Routledge.
- Joly, J. Steadman, M. Stevens, F. Tisseron A. & Zuliani, C. (2020). L'élément manquant: lutter contre la corruption au travers des processus de réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. *Transparency International*.
- Johnston, M. (2008). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*. Vol. 48(149). Pp. 321-335.
- Johnston, D. & Reisman, M. (2008). *The Historical Foundations of World Order: The Tower and the Arena*. Brill Nijhoff.
- Jordan, D. (2007). *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton: University Press.
- Ju, H. (2015). *China's Maritime Power and Strategy: History, National Security and Geopolitics*. World Scientific.
- Karras, A. (2010). *Smuggling: Contraband and Corruption in World History*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Kashubsky, M. (2011). A Chronology of Attacks on and Unlawful Interferences with Offshores Oil and Gas Installations, 1975-2010. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 5(6). Pp. 139-167.
- Kaye, S. (2007). Threats from the global commons: problems of jurisdiction and enforcement. *Melbourne Journal of International Law*. Vol. 8(1). Pp. 185-197.
- Kelly, M. (2014). The Pre-History of Piracy as a Crime & Its Definitional Odyssey. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 46(1). Pp. 24-42.

- Kempe, M. (2008). Beyond the Law; The image of Piracy in the Legal Writings of Hugo Grotius. *Grotiana*. Vol. 26. Pp. 379-395.
- Klein, N. (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. OUP Oxford.
- Kontorovich, E. (2009). International Legal Responses to Piracy off the Coast of Somalia. *ASIL Insights*. Vol. 13(2).
- Lindskov, K. (2021). Pirates of the Niger Delta, between brown and blue waters. Global Maritime Crime Programme. *UNDOC*.
- Logina, A. (2009). The international law related to maritime security: an analysis of its effectiveness in combating piracy and armed robbery against ships. *World Maritime University Dissertations*.
- Luke, I. (2013). Naval Operations in peacetime: Not Just “Warfare Lite”. *Naval War College Review*. Vol. 66(2). Pp. 1-17.
- McDonald, K. (2015). *Pirates, Merchants, Settlers, and Slaves: Colonial America and the Indo-Atlantic World*. University of California Press.
- Mancke, E. (1999). Early Modern Expansion and the Politicization of Oceanic Space. *Geographical Review*. Vol. 89(2). Pp. 225-236.
- Mann, F. (1964). The Doctrine of Jurisdiction in International Law. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 111. Pp. 9-159.
- Marian, I. (2012). International Law regarding Enforcement Powers at Sea. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*. Vol. 4(1). Pp. 57-62.
- Matson, C. (2012). Imperial Political Economy: An Ideological Debate and Shifting Practices. *Omohundro Institute of Early American History and Culture*. Vol. 69(1). Pp. 35-40.
- Matsuda, M. (1926). Questionnaire No. 6: Piracy. *The American Journal of International Law*. Vol. 20(3). Pp. 222-229.
- McDevitt, J. (1970). Current International law problems of the navy. *Naval War College Review*, Vol. 22(9). Pp. 41-49.
- Menefee, S. (1990). The new jamaica discipline: Problems with piracy, maritime terrorism and the 1982 convention on the law of the sea. *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 6(1). Pp. 127-150.
- Micallef, S. (2017). *Militarisation in East Asia. Considerations From the Works of Thucydides and Alfred Thayer Mahan*. Anchor Academic Publishing.
- Mobley, S. (2018). *Progressives in Navy Blue: Maritime Strategy, American Empire, and the Transformation of U.S. Naval Identity, 1873-1898*. Naval: Institute Press.

- Morgan, D. & Halewood, L. (2020). *Economic Warfare and the Sea: Grand Strategies for Maritime Powers, 1650-1945*. Liverpool University Press.
- Mouland, S. (2019). Rethinking Adjudicative Jurisdiction in International Law. *Washington International Law Journal*, Vol. 29(1). Pp. 173-202.
- Murray, M. (2010). Identity, Insecurity and Great Power Politics: The Tragedy of German Naval Ambition Before the First World War. Vol. 19. Pp. 656-688.
- Nicoll, S. (2010). Chinese navy's new strategy in action. *Strategic Comments*. Vol 16(4). Pp. 1-3.
- Nunn, N. (2008). The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 123(1). Pp. 139-176.
- Okoronkwo, U. Okpara, E. & Onyinyechi, C. (2014). National security and maritime piracy in Nigeria: a sociological discourse. *Humanities and Social Sciences Letters*. Vol. 2(1). Pp. 60-71.
- Olivier, D. (2004). *German Naval Strategy, 1856-1888: Forerunners to Tirpitz*. Routledge.
- Owen, D. (2015). *A History of the Royal Navy: Empire and Imperialism*. I.B. Tauris.
- Oxman, B. (1984) *The Regime of Warships Under the United Nations Convention on the Law of the Sea*. University of Miami School of Law.
- Oxman, B. (2006). The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea. *The American Journal of International Law*. Vol. 100(830). Pp. 830-851.
- Pancrazio, J. (2010). *Droit de la mer*. Paris: Dalloz.
- Papastavridis, E. (2010). European court of human rights medvedyev et al france (grand chamber, application no 3394/03) judgment of 29 march 2010. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 59(3). Pp. 867-882.
- Percy, S. (2016). Counter-Piracy in the Indian Ocean: A New Form of Military Cooperation. *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1(4). Pp. 270-284.
- Perkins, R. (1971). The Territorial Principle in Criminal Law. *Hastings Law Journal*. Vol. 22(5). Pp. 1155-1172.
- Pérouse, M. (2012). Maritime Piracy in Nigeria: Old Wine in New Bottles? *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 35(7). Pp. 531-541.
- Pines, D. (2012). Maritime Piracy: Changes in U.S. Law Needed to Combat this Critical National Security Concern. *Seattle University Law Review*. Pp. 69-1127.

- Pita, R. (2015). El debate sobre la abolición del comercio internacional de esclavos durante la independencia y la temprana República en Colombia. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*. Vol. 16(1). Pp. 241-267.
- Polmar, N. & Brooks, T. (2019). *Admiral Gorshkov: The Man Who Challenged the U.S. Navy*. Naval Institute Press.
- Ratcliff, R. (2007). Building Partners' Capacity - The Thousand-Ship Navy. *Naval War College Review*. Vol. 60(4). Pp. 1-15.
- Reppy, A. (1950). The Groatian Doctrine of the Freedom of the Seas Reappraised. *Fordham Law Review*. Vol. 19(3). Pp. 243-285.
- Riphagen, W. (1983). Grotius and the New Law of the Sea. En: Ago, H. Schiedermair, W. Riphagen, A. Truyol, R. Feenstra, R. "Commemoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius. Collected Courses of the Hague Academy of International Law.
- Robson, M. (2016). *A History of the Royal Navy: The Seven Years War*. I.B. Tauris.
- Rosga, A. & Satterthwaite, M. (2009). The Trust in Indicators: Measuring Human Rights. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 27(2). Pp. 253-315.
- Ruíz, J. (2010). Movimientos migratorios y movimientos forzados de personas en el mundo contemporáneo. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Vol. 10. Pp. 121-148.
- Runcie, O. (2013). Corruption in Nigeria: An Appraisal. *Journal of Law, Policy and Globalization*. Vol. 19. Pp. 42-50.
- Sandiford, R. (1939). Évolution du droit de la guerre maritime et aérienne. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 68. Pp. 557-683.
- Sergi, A. (2020). The Port-Crime Interface. A Report on Organised Crime & Corruption in Seaports. *University of Essex*.
- Shearer, I. (1998). The Development of International Law with Respect to the Law Enforcement Roles of Navies and Coast Guards in Peacetime. *International Law Studies Series. US Naval War College*. Vol (71). Pp. 429-454.
- Sherwood, D. (1998). A Role for Maritime Cooperation. *Maritime Studies*. Vol (99). Pp. 1-12.
- Starkey, D. (2017). 8 - Private Enterprise, Public Policy and the Development of Britain's Seafaring Workforce, 1650-1815. En Fury, C. (Ed). *The Social History of English Seamen. 1650-1815*. Boydell & Brewer. Pp. 147-182.

- Tagarev, T. (2012). Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa: Un Compendio de Buenas Prácticas. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. *Procon Ltda.*
- Tanaka, Y. (2012). *The International Law of the Sea*. Cambridge: University Press.
- Thoumi, F. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*.
- Till, G. (2004). *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. (3a ed.). Washington: Routledge.
- Till, G. (2022). *How to Grow a Navy: The Development of Maritime Power*. London: Routledge.
- Tritten, J. (1995). A Doctrine Reader: The Navies of United States, Great Britain, France, Italy and Spain. U.S. Naval War College Digital Commons. *The Newport Papers*. Vol (9).
- Tuerk, H. (2008). Combating Terrorism at Sea – The Suppression Of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation. *University of Miami International and Comparative Law Review*. Vol. 15(3). Pp. 337-367.
- Urueña, R. (2014). Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Vol. 25. Pp. 543-584.
- Vidales, C. (1990). Corsarios y piratas de la Revolución Francesa en las aguas de la emancipación hispanoamericana. En: Caravelle No. 54. L'Amérique latine face à la Révolution française. Pp. 247-262.
- Villalpando, W. (2011). La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación nacional. *Revista INVENIO*. Vol. 14(27). Pp. 13-26.
- Wong, L. Bliese, P. & McGurk, D. (2003). Military leadership: A context specific review. *The Leadership Quarterly*. Vol. 14(6). Pp. 657-692.
- Zanella, T. (2020). Segurança no mar. Um guia prático de aplicação do direito do mar (Maritime law enforcement).

Informes, resoluciones y otros documentos

- Armada de Colombia -ARC-. (2021). Culmina exitosamente la VII versión de la Campaña Naval Orión. <https://www.armada.mil.co/es/content/culmina-exitosamente-vii-version-campana-naval-orion>

- Asamblea General OEA. (2006). Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa. OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XXXII-E/06). 15 de marzo de 2016.
- Badri, S. (2018). Nigeria's Naval Power - Reviving capacity after prolonged decline. Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses. <https://idsa.in/africatrends/nigeria-naval-power-040419>
- Bargent, J. (2021). The Colombian Cocaine Shift to Europe: The Business No-Brainer. Insight Crime.
- Bell, C. & Glaser, S. (2020). Stable Seas Maritime. Security Index: Codebook Version 3.0.
- Calvo, H. (2019). Ron Bacardi: la guerra "oculta". Casa editora Abril.
- Canales, P. (2014). Golfo de Guinea, un nuevo foco de inestabilidad. Revista Española de Defensa. Pp. 46-51.
- Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico CMCON. (2017). Dinámica del narcotráfico marítimo en Colombia y la región.
- Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. (2011). Combating the problem of transnational organized crime committed at sea. Resolution 20/5.
- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra Narcotráfico Marítimo —CIMCOM—. (2019). Dinámica del narcotráfico Marítimo año 2019.
- CMCON. (2019). Caso semanal de narcotráfico. CSN 33. <https://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/sites/default/files/descargas/pdf/Caso%20Semanal%20de%20Narcotr%C3%A1fico%20N%C2%B0033%202019.pdf>
- Dryad Global. (2021). Annual Report 2021. https://www.american-club.com/files/files/Dryad_Global_Annual_Report_2021.pdf
- ElHeraldo. (2018). Redde corrupción atrapa a DIGEPESCA. <https://www.presseader.com/honduras/diario-el-heraldo/20180528/281535111662971>
- El País. (2021). La Guardia Civil incauta 2,5 toneladas de cocaína y 30 de hachís en una operación internacional. <https://elpais.com/espana/2021-08-27/la-guardia-civil-incauta-25-toneladas-de-coca%C3%ADna-y-30-de-hachis-en-una-operacion-internacional.html>
- European Union —EU—. (2020). Council Decision (CFSP) 2020/2188. Amending Joint Action 2008/851/CFSP on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast.
- Eurostat. (2019). From where do we import energy? <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html#:~:text=More%20>

- than 2080%20%25%20of%20energy,fuels%20in%20Poland%20and%20Slovakia.
- Farley, R. (2016). Lessons in Military Cooperation from Indian Ocean Counter-Piracy Ops. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2016/12/lessons-in-military-cooperation-from-indian-ocean-counter-piracy-ops/>.
- Guardia Civil de España. (2021). Operación Orión VII. <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/9726.html>
- Hartnett, D. (2014). The Father of the Modern Navy Chinese Navy – Liu Huaqing. Center for International Maritime Security. <https://cimsec.org/father-modern-chinese-navy-liu-huaqing/>.
- International Crisis Group —ICG—. (2006). Fuelling the Niger Delta Crisis. Africa Report No. 118.
- ICG. (2012). Nigeria: Epicentre of violence at sea. Crisis Group Africa Report N°195.
- International Maritime Bureau –IMB–. (2020). Piracy and armed robbery against ships. Report of the period 1 January – 31 December 2020. IMB
- International Maritime Organization –IMO–. (1985). Measures to prevent unlawful acts against passengers and crews on board ships. <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.Circ.443.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2012). Combatir el narcotráfico como amenaza transnacional, la victoria de la Campaña Naval Orión. <https://cgfm.mil.co/es/blog/combatar-el-narcotrafico-como-amenaza-transnacional-la-victoria-de-la-campana-naval-orion>
- Nigerian Navy. (2021). Category Archives: Maritime Related Stories. <https://www.navy.mil.ng/category/maritime-stories/>
- Nordic Council of Ministers. (2017). Nordic Minister Statement on Transnational Organized Fisheries Crime. Recuperado de: norden.org/is/node/4813
- Organización de Estados Americanos –OEA. (2011). Pronunciamiento sobre el deber del Estado Haitiano de Investigar. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/otros/haiti2011.asp>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–. (1995). Código de Conducta para la Pesca Responsable. FAO.
- Organización Marítima Internacional. (2020). United in the fight against corruption. Recuperado de: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/Pages/WhatsNew-1570.aspx>

- Organización del Tratado Atlántico Norte —OTAN—. (2020). Building Integrity. Generar Integridad en las Operaciones. Manual del ACO. NATO Graphics & Printing.
- Ortega, M. (2022). Naval Campaign Orion, a Cornerstone in the Fight Against Narcotrafficking. *Revista Diálogo*. <https://dialogo-americas.com/articles/naval-campaign-orion-a-cornerstone-in-the-fight-against-narcotrafficking/#.Y07EKexBy7E>
- Permanent Subcommittee on Investigations —PSI—. (2010). Keeping foreign corruption out of the United States: four cases histories. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/FOREIGNCORRUPTIONREPORTFINAL710.pdf>
- Pérouse, M. (1998). La Drogue au Nigeria, Une Affaire d'État. *Le Monde Diplomatique*. https://www.monde-diplomatique.fr/1998/06/PEROUSE_DE_MONTCLOS/3764
- Russia Maritime Studies Institute. (2015). The 2015 Maritime Doctrine of the Russian Federation. https://digital-commons.usnwc.edu/rmsi_research/3/
- Sáenz, E. (2004). La prohibición norteamericana y el contrabando entre Cuba y los Estados Unidos durante los años veinte y treinta. *INNOVAR. Revista de ciencias administrativas y sociales*. No. 22.
- Stable Seas. (2022). Stable Seas: Western Indian Ocean. <https://www.stable-seas.org/post/stable-seas-western-indian-ocean>
- Transparency International. (2016). *Policy Brief: Strengthening Accountability in the Nigeria Defense Sector*.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>
- Ugwa, J. (2020). FRAUD: Court orders ex-Naval director to forfeit almost N500m to FG. *International Center for Investigative Reporting*. <https://www.icirnigeria.org/fraud-court-orders-ex-naval-director-to-forfeit-almost-n500m-to-fg/>
- Ukpong, C. (2017). Nigeria's political elites hid behind military to steal billions of dollars – Report. <https://www.premiumtimesng.com/news/top-news/231556-nigerias-political-elites-hid-behind-military-to-steal-billions-of-dollars-report.html>
- Ukwu, J. (2021). Buhari cancels OMSL's contract initiated under Jonathan's govt. <https://www.legit.ng/1399467-buhari-cancels-omsls-contract-initiated-jonathans-govt.html>
- Umhe, K. & Sunday, O. (2021). New CNS vows to flush out corrupt navy personnel. *The Guardian*.

- <https://guardian.ng/news/new-cns-vows-to-flush-out-corrupt-navy-personnel/>
- Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF-. (2020). Comienza la quinta versión de la campaña naval contra el narcotráfico ORION. https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/noticias_comunicados/comienzo_quinta_versiA_n_campaA_a_30436
- United Nations. (2005). *The Law of the Sea: Enforcement by Coastal States: Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC–. (2006). *Guide for the Legislative Incorporation and Implementation of the Universal Anti-terrorism Instruments*. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Guide_Legislative_Incorporation_Implementation/English.pdf
- UNODC. (2010). *The Globalization of Crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- UNODC. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- UNODC. (2013). *Combating Transnational Organized Crime Committed at Sea*. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/GPTOC/Issue_Paper_-_TOC_at_Sea.pdf
- UNODC. (2017). *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioners*. https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/19-02087_Maritime_Crime_Manual_Second_Edition_ebook.pdf
- UNODC. (2020). *Pescado Podrido, una guía para abordar la corrupción en el sector pesquero*. Naciones Unidas.
- UNODC. (2020). *Maritime Crime and Piracy*. <https://www.unodc.org/romena/en/maritime-crime-and-piracy.html>
- UNODC. *Global Maritime Programme, Briefing Package*. (2021). https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/UNODC_GMCP_Briefing_Package.pdf
- UNODC. (2021). *Nigeria corruption*. <https://www.unodc.org/nigeria/en/corruption.html>
- United Nations General Assembly –UNGA–. (1985). “Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes

- of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes". A/RES/40/61 (9 december, 1985). <https://undocs.org/en/A/RES/40/61>
- UNGA. (2009). "Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments". A/RES/64/72 (4 december, 2009): undocs.org/en/A/RES/64/72.
- UNGA. (2010) "Oceans and the law of the sea" A/RES/64/71 (12 march, 2010). undocs.org/en/A/RES/64/71.
- United Nations Security Council —UNSC—. (2008). Resolution 1816. <https://digitallibrary.un.org/record/627953>
- UNSC. (2015). Resolution 2246 (2015). <https://digitallibrary.un.org/record/811032?ln=es>
- UNSC. (2019). Maintenance of International Peace and Security: Transnational Organized Crime at Sea as a Threat to International Peace and Security. 8457th Meeting, New York. S/PV.8457.
- United Nations Treaty Collection. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. 20 december 1988. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&clang=_en#EndDec
- United Nations Trust Fund for Human Security. (2016). Human Security Handbook. <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/h2.pdf>
- U.S. Energy Information Administration. U.S. Imports from Nigeria of Crude Oil and Petroleum Products. <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIMUSNII&f=M>
- U.S. Navy. (2017). The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations. Department of the Navy.
- World Customs Organization WCO (2019). Illicit Trade Report 2019. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db=web
- Yagoub, M. (2016). Incautaciones en el Pacífico indican cambio de rutas de narcotráfico en Colombia.

<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aumento-incauciones-pacifico-indica-cambio-rutas-narcotrafico-colombia/>

Capítulo 12

Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción

SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA*

DANIELA GUZMÁN*

HÉCTOR OLASOLO*

NICOLÁS LÓPEZ PULGARÍN*

* Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Min-Ciencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

* Abogada e investigadora criminal, especialista en Derecho penal y criminología de la universidad La gran Colombia. Candidata a Magíster en Criminología y Victimología de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. Servidora de la Fiscalía General de la Nación, adscrita a la Dirección Especializada contra el Narcotráfico. Correo electrónico: guzmanmo-yaalejandra@gmail.com

* Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional,

1. INTRODUCCIÓN

Muchas fuentes coinciden en que la guerra contra las drogas fue iniciada por el presidente Richard Nixon a comienzos de la década de los setenta, declarándolas “enemigo público número uno” y convirtiéndolas en prioridad de la seguridad nacional (Uprimmy, 2021). Su desarrollo durante la Guerra Fría implicó una fuerte influencia de la política estadounidense a la hora de definir las políticas de seguridad de los países latinoamericanos, que buscaban frenar cualquier influencia soviética, especialmente desde la crisis de Cuba de 1962 (Brooks & Erickson, 2022: 49; Petras, 2001: 31).

No obstante, el escenario geopolítico y las discusiones alrededor de la seguridad cambiarían tras la disolución de la Unión Soviética. La militarización, los contingentes de armamentos y las capacidades militares desarrolladas por los Estados Unidos (en las cuales diferentes gobiernos latinoamericanos se apoyaron hasta 1990), quedarían sin una tarea clara por cumplir. Esta necesidad de buscar nuevos roles terminaría con una discusión política y militar sobre el apoyo que debían brindar las fuerzas militares y policiales a la lucha contra organizaciones criminales que obtenían sus ganancias de economías ilícitas. Empero, esta nueva estrategia tenía que ajustarse a un objetivo limitado y basarse en un compromiso claro respecto de los recur-

el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

* Coronel de Infantería de Marina (R). Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval “Almirante Padilla” y Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra, docente y consultor internacional para la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas (JSOU) de los EE.UU. Director Ejecutivo de Analítica Regional. Colombia. <https://orcid.org/0000-0001-6032-8399> Contacto: analiticaregional@gmail.com

sos necesarios para evitar un nuevo síndrome de Vietnam (Brooks & Erickson, 2022: 47)¹.

El resultado fue un mayor compromiso en recursos técnicos, militares y económicos de diversos gobiernos de Washington en la lucha contra las drogas en América Latina. Inicialmente, los esfuerzos se concentraron en la erradicación de cultivos en Bolivia y Perú con iniciativas como *Blastfurnace* y *Dignidad* respectivamente. Asimismo, el apoyo mediante la cooperación internacional a países como Colombia en la lucha contra los grandes carteles del narcotráfico (Medellín y Cali) aumentó en términos militares, económicos y de inteligencia, destacando a estos efectos el papel de la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Sin embargo, las operaciones conjuntas en Perú y Bolivia causaron un desplazamiento en los cultivos ilícitos hacia Colombia, convirtiendo a esta última en el productor del 90% de la cocaína a nivel mundial a finales de los años noventa (Bagley, 2012).

Las estrategias se construyeron sobre una doble vía. Por un lado, combatir la producción de la hoja de coca en zonas rurales. Por otro, enfrentar la comercialización y exportación del alcaloide a zonas de consumo en Estados Unidos y Europa. Lo anterior significó desarrollar capacidades en los países que recibían las ayudas, y definir sus compromisos para poder acceder a los recursos². Esta respuesta resultó en una primera atomización de grupos criminales, los cuales aprendieron las consecuencias de buscar una confrontación abierta con el Estado. Como resultado, cambiaron a un enfoque mucho más rentista, buscando concentrarse en los ingresos provenientes de sus actividades ilegales más que en una confrontación abierta frente a aquel.

¹ El síndrome de Vietnam es una narrativa de resistencia, emergida al interior de las Fuerzas Armadas estadounidenses después de la guerra, frente a un conflicto que comprometiera recursos y donde pudiera darse un escalamiento de las hostilidades sin una estrategia definida (Brooks & Erickson, 2021, 46).

² La certificación es un proceso de evaluación unilateral del gobierno de los Estados Unidos que establece una serie de sanciones a los países cuyos esfuerzos no sean suficientes en este caso para afectar el fenómeno del tráfico de narcóticos (Pardo y Cardona, 1995; Thoumi, 2020).

Después de varias décadas, el balance de la lucha contra las drogas ha variado poco. En términos generales, se aprecia como una política que no ha logrado entender y acoplarse a las normas del mercado pese a la inversión política, económica, militar y social. Además, ha provocado que sea más complejo y costoso combatir el fenómeno, especialmente en términos sociales y políticos, en regiones con cultivos ilícitos como el Catatumbo y Nariño en Colombia. Allí, el Estado no es visto como legítimo, sino como una autoridad represiva, que solo tiene presencia militar y no apoya el desarrollo social de las comunidades (Gutiérrez, 2019; Crisis Group, 2022).

En lo que se refiere específicamente al narcotráfico marítimo, como Rodríguez et al. (2016) mencionan, citando un documento del Gobierno de España sobre la importancia del vínculo entre los mares y el desarrollo de las sociedades, los distintos procesos internacionales de coordinación y cooperación en el ámbito de la seguridad marítima parten de asumir la importancia que tienen los mares y océanos del mundo para el bienestar y la prosperidad de los pueblos que de ellos dependen (Rodríguez, Osorio, Uribe, & Chávez, 2016). Esta vinculación estrecha entre la seguridad de los mares y el desarrollo y el bienestar económico de las sociedades, se ve reflejada en documentos de organizaciones de alcance global como las Naciones Unidas, la Asamblea General sobre los Océanos y el Derecho del Mar y la Organización Marítima Internacional (OMI) (Gobierno de España, 2012).

La apertura económica, la globalización y la firma de múltiples tratados de libre comercio entre diferentes países han reducido costos arancelarios y han suprimido requisitos administrativos (Pérez, 2018: 96), lo que, unido a la masificación de las compras en línea y a domicilio, ha incentivado el comercio a través de los puertos marítimos, de manera que, para 2018, el ochenta por ciento de los bienes comercializados en todo el mundo viajaban por mar. Esto ha venido también de la mano de aumentos espectaculares en el crecimiento de las dimensiones y capacidades de los barcos portacontenedores (Cámara de Comercio de Estados Unidos, 2021), lo que ha generado, a su vez, mayores oportunidades para el comercio ilícito que han sido aprovechadas por las organizaciones dedicadas al narcotráfico para multiplicar sus actividades (Monterroza, 2018).

Como resultado del gran incremento en los volúmenes de mercancías transportadas por vía marítima, las cadenas de suministro en el comercio marítimo han experimentado cambios importantes en los últimos años, lo que ha obligado a las empresas a replantear sus operaciones con miras a alcanzar mayor eficiencia, flexibilidad y menores costos (Gómez Paz & Sánchez, 2021). En este contexto, disponer de una gestión eficiente en las cadenas de suministro se ha convertido en una prioridad para poder contar con las capacidades de integración e interrelación necesarias para cumplir con los estándares y parámetros de aprovisionamiento, producción, distribución y comercialización requeridos por el mercado globalizado (Manrique Nugent, Teves Quispe, Taco Llave, & Flores Morales, 2019).

Ante esta situación, las circunstancias del entorno, al igual que las innovaciones tecnológicas y los cambios en las formas de comercialización, las exigencias de los compradores o las perspectivas del mercado, se configuran como retos que requieren que las organizaciones busquen soluciones y nuevos mecanismos con los que responder con competitividad y dinamismo (Campbell, 1987; 1997). Lo mismo sucede con los delitos que afectan a los procesos de abastecimiento, los cuales generan también este tipo de desafíos al tener un alto impacto en el transporte marítimo debido a que inciden en la actividad de los puertos en cuanto que “principal zona de entrada y salida de mercancías de la mayoría de los países” (García Bernal, Manosalva, Rezende, Sgut, & Sánchez, 2004).

Por lo anterior, el papel de la logística en general, y por ende de la logística portuaria, dentro del marco de la globalización, demuestra que tienen cada vez mayor relevancia porque con el aumento de las transacciones entre los países los puertos han adquirido un mayor protagonismo en un entorno que vincula la producción, el comercio y el transporte de bienes. Así, según el Ministerio de Transporte, las tres principales zonas portuarias de Colombia (Caribe, Pacífico y Magdalena) movilizaron entre 2020 y 2022 algo más de 500 millones de toneladas (167 millones solo en 2022), representando el comercio exterior el 82.8% del total de la carga movilizada (Transporte, 2023).

Por ello, el control de las ciudades portuarias, así como su mantención, son vitales dentro de la cadena logística comercial, puesto que la seguridad es un tema esencial para su funcionamiento, y

para que puedan ofrecer servicios rápidos y efectivos que incluyan innovaciones con las que se reduzcan las demoras generadas por las medidas de control del tránsito de los cargamentos. Sin embargo, no han sido suficientes debido a la gran cantidad de mercancías que se transportan y a las oportunidades de narcotráfico que se generan a partir de la contaminación de las cargas (Villegas, 2018).

Ante esta situación, el presente capítulo estudia, en primer lugar, el fenómeno de la expansión del narcotráfico marítimo y el papel jugado al respecto por la corrupción (sección 2). A continuación, se analizan los elementos conceptuales de la cadena de suministro para el sector portuario, y el impacto del narcotráfico en dicha cadena (sección 4). Posteriormente, se aborda la respuesta de las terminales portuarias con base en la evidencia obtenida en las salidas de campo (sección 5), así como la respuesta dada desde la cooperación internacional en la interdicción del narcotráfico marítimo, con particular referencia al Plan de Acción Conjunta de Seguridad Regional y al Acuerdo de Interdicción Marítima conocido como Operación Orión (sección 6). Por último, se estudian brevemente los principales lineamientos en la materia objeto de estudio de la nueva política de drogas del gobierno Petro (sección 7), y se cierra el capítulo con la exposición de las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas (sección 8).

El análisis se plantea metodológicamente desde un enfoque cualitativo con alcance descriptivo y exploratorio, teniendo como fin la caracterización de las cuestiones descritas en el párrafo anterior, para lo cual se han revisado diversos tipos de fuentes de información, incluyendo bases de datos electrónicas, repositorios de las universidades y libros de investigación. Así mismo, según el enfoque cualitativo adoptado, “la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación” (Hernández et al., 2014). Por ello, partiendo de las afectaciones que causa el narcotráfico, se analizan las tendencias que pueden generarse a futuro, con el fin de recomendar estrategias para controlar su avance (que tanto afecta al desarrollo económico y comercial del país).

El enfoque adoptado parte de una lógica inductiva, que según Hernández et al. (2014: 41), integra procesos basados en explorar y describir, para luego, generar perspectivas teóricas sobre aspectos

particulares de la realidad como la cadena logística portuaria. Todo ello con el fin de caracterizar los conceptos surgidos en torno a la cadena de suministro en los puertos, y describir las actividades que realizan allí los narcotraficantes, buscando en última instancia “mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación” (Hernández et al., 2014: 41).

2. LA EXPANSIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y EL PAPEL DE LA CORRUPCIÓN

En un contexto de gran crecimiento del comercio marítimo las organizaciones dedicadas al narcotráfico han incrementado notablemente sus actividades (Monterroza, 2018). Esto se ha debido a cinco factores principales. En primer lugar, los elevados niveles de producción de cocaína y la expansión de la demanda ha favorecido que los contenedores hayan alcanzado una importancia cada vez más significativa como modalidad de transporte. Así mismo, ha fomentado el desarrollo de otras modalidades de contaminación en las instalaciones portuarias (descritas en próxima sección), que recurren frecuentemente a métodos copiados de la piratería para subir a bordo las cargas ilícitas o adherirlas al casco de las embarcaciones mientras se encuentran en las zonas de fondeo. A esto hay que sumar el papel jugado por los exportadores e importadores en la contaminación de las cargas, puesto que en los procesos de empaque de las mercancías legales incluyen estupefacientes, al punto de que algunos carteles han creado empresas para exportar diferentes productos de forma legal y mezclar las drogas sin generar sospechas en las autoridades portuarias.

En segundo lugar, el precio ha sido también un factor muy relevante en el aumento del narcotráfico marítimo y el uso de los puertos para el envío de droga. La rentabilidad que proporciona la venta de un kilogramo de clorhidrato de cocaína en mercados de Europa, Estados Unidos y otros lugares del mundo, es muy atractiva para los carteles y organizaciones ilegales dedicadas a este negocio. Además, la cocaína enviada por vía marítima desde Suramérica tiene mercados arraigados en Europa y para su ingreso se utilizan puertos en Ale-

mania, Bélgica, España, Francia, Holanda y el Reino Unido, donde la demanda representa cantidades lo suficientemente grandes como para que las organizaciones comercializadoras allí establecidas tengan la capacidad de negociar ventajosamente su precio, incluyendo las comisiones que reciben las redes de lavado de activos operativas en estos países, que normalmente oscilan entre el 12% y el 15% del dinero lavado (Monterroza, 2018: 7).

En tercer lugar, es importante tener en cuenta que el transporte legal, o ilegal, de mercancías por vía marítima tiene la ventaja de ser seguro hasta el puerto destino, lo que hace que los procesos de inspección por las autoridades portuarias sean claves para reducir las brechas que los narcotraficantes pueden utilizar para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, desafortunadamente, las inspecciones portuarias presentan graves problemas, porque el número de contenedores es muy elevado (la Sociedad Portuaria de Cartagena estima en 3 millones el número de contenedores que se mueven solo en este puerto), y no se dispone ni del personal necesario, ni de la infraestructura requerida para su adecuada inspección, lo que, además de dificultar el flujo comercial, facilita los constantes intentos por llevar a cabo actividades de narcotráfico (ya sea contaminando o alterando la carga) (Villegas, 2018; Pérez, 2018: 15).

En cuarto lugar, aun cuando se observa una mejora en los controles realizados en ciertos puertos, las organizaciones del narcotráfico cambian las rutas y las modalidades de transporte para esquivarlos (Vélez, 2000). Un buen ejemplo de esta situación lo encontramos en Colombia, donde a raíz de los mayores controles realizados en los últimos años por la Armada Nacional mediante sus unidades de Guardacostas en la zona marítima de los puertos, y con buzos para verificar posibles contaminaciones a los cascos de los buques que atrancan en los mismos (lo que se ha visto reforzado en materia de inteligencia mediante acuerdos de cooperación con las autoridades homólogas de los puertos de destino), las organizaciones del narcotráfico han incrementado el envío de cocaína a Centroamérica y Europa en embarcaciones de alto bordo, o en barcos de línea, a través de puertos del Caribe. Todo ello, aprovechando la infraestructura portuaria de los distintos países implicados y la existencia de diversas modalidades

de envío (que permiten transportar en cada trayecto entre 0.5 y 9 toneladas de cocaína) (Monterroza, 2018).

Finalmente, pero no por ello menos importante, la corrupción ha jugado un papel decisivo en la expansión del narcotráfico marítimo, debido a que la falta de transparencia de los funcionarios, y la participación del sector privado, facilitan la utilización de las infraestructuras portuarias para el envío de droga, y obstaculizan que las estrategias propuestas, la normatividad establecida y los controles implementados consigan los resultados previstos.

Así, autores como Gagné (2015) han afirmado (mencionando una entrevista realizada a Ana Lilia Pérez, autora del libro “Mares de Cocaína”), que “[l]a corrupción es el motor que hace posible que el narcotráfico vía marítima vaya en expansión”, teniendo en cuenta que es esta la que posibilita la entrada de las drogas “en países que oficialmente tienen los niveles más bajos de corrupción” (Gagné, 2015). Esto hace que el trabajo de los carteles sea más sencillo porque, en el fondo, basta con que se enfoquen en tejer alianzas con los funcionarios de los organismos de control para que estos les suministren la información necesaria para evitar que las naves cargadas de droga sean identificadas.

Como resultado, Rivera y Pérez (s.f.: 140), aludiendo a los pronunciamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), subrayan que “no existen rutas marítimas seguras”, por lo que, en última instancia, cualquier navío puede estar vinculado al tráfico de droga, sobre todo si se movilizan por las “rutas de alto riesgo”. Situación que se ha agravado todavía más durante la pandemia de Covid-19, al haberse consolidado el transporte marítimo como el medio más utilizado para transportar la cocaína, debido a que buena parte de las medidas de control se han redirigido hacia otras áreas más afectadas por el Covid-19 (Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra Narcotráfico Marítimo, Real Instituto Elcano, 2022).

El narcotráfico marítimo ha tenido un impacto muy negativo sobre el comercio marítimo colombiano, debilitando las exportaciones e importaciones del comercio legal, permeando a las entidades públicas y bajando las calificaciones internacionales en materia de seguridad. Así, pese a que Colombia tiene acuerdos comerciales que

le dan acceso preferencial a más de 1.500 millones de consumidores, el peso del comercio internacional en la economía (36% del PIB) es menor que en países similares (47% del PIB). Todo esto resulta en la disminución del crecimiento económico, con cifras muy por debajo de lo esperado, retrasando el progreso y generando tanto a nivel nacional como internacional una percepción de inseguridad que limita la inversión extranjera (lo que, a su vez, afecta al desarrollo de las infraestructuras y causa contracción económica y baja oferta laboral) (Cajiao, González, Pardo, & Zapata, 2018: 3).

Esta mala reputación, se ve todavía más comprometida por aquellos casos en los que el sector empresarial participa, o al menos consiente y conoce, del tráfico ilícito de drogas. Como resultado, y teniendo en cuenta que “entre el 70 y 80 % de las drogas en el mundo se val[en] del medio marítimo para movilizarse” (Gagné, 2015), esto puede provocar la imposición por terceros países de nuevas restricciones y trámites aduaneros al transporte marítimo de mercancías desde puertos colombianos, incrementando así sus dilaciones y costos (Villegas, 2018: 11). A esto se une el hecho de que, como señala la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el aumento de la demanda en el transporte marítimo ha propiciado, ya de por sí, que, junto con el incremento en los tiempos de tránsito a nivel global, se haya producido un encarecimiento en los costos de los fletes internacionales (ANDI, 2022).

3. LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA CADENA DE SUMINISTRO PARA EL SECTOR PORTUARIO

La cadena de suministro es la representación de una serie de relaciones colaborativas que inciden de forma directa en la competitividad empresarial mediante la integración estratégica del trabajo conjunto que desempeñan los agentes asociados a la misma, y en la que se busca el beneficio mutuo, el fortalecimiento de las ventajas competitivas y la mejora del desempeño (Balza et al., 2019).

De acuerdo con esta definición, la gestión de la cadena de suministro se refiere a la actividad en la que se fijan los “objetivos, medios

y sistemas para su realización, con el fin de elaborar la estrategia de desarrollo y ejecución, que incluye la administración de los recursos organizacionales, desde lo humano” (López, 2008). Para Balza et al. (2019), esto responde también a las exigencias del mercado en donde los altos estándares de calidad se constituyen en prioridades para las organizaciones, que deben ajustar su estructura y procesos (como los relacionados con la cadena de suministro) para lograr la competitividad necesaria a fin de garantizar su rentabilidad (siendo un desafío que integra los intereses de proveedores, procesos productivos, sistemas de distribución, aplicaciones informáticas, comunicaciones y nuevas tendencias de gestión).

Los puertos son el conjunto de elementos físicos, incluyendo canales de acceso e instalaciones de servicios, mediante los cuales se aprovecha un área frente a la costa o rivera de un río o mar, que cuenta con características favorables para que las embarcaciones dedicadas al intercambio de mercancías entre los ámbitos terrestre, marítimo y/o fluvial realicen operaciones de carga y descarga (Colombia: Ley 01 de 1991). Su importancia para alcanzar los objetivos de la cadena logística es muy grande, dado que intervienen en la provisión y distribución de factores con los cuales se incrementa la productividad y la rentabilidad de las organizaciones (Pérez & Sánchez, 2019). Por ello, no deben abordarse como un elemento aparte o independiente, sino que hacen parte de los procesos de producción, transporte y distribución, ofreciendo características de competitividad y optimización para la cadena de suministro (García, L. A. M, 2016).

De hecho, la integración del sector portuario a la cadena de suministro origina una “influencia positiva en el desempeño del puerto” (Gutiérrez, 2019), incorporando las operaciones relacionadas con la carga y descarga de mercancías, el almacenamiento y el despacho, las cuales son coordinadas por las autoridades portuarias. De ahí la importancia para garantizar valor a los clientes finales de que los puertos sea parte del conjunto de organizaciones que componen dicha cadena.

Como parte de la cadena de suministro, los puertos (y las actividades realizadas en el ámbito portuario) influyen en el proceso de transporte multimodal, el cual requiere acciones para coordinar, organizar e integrar cada uno de sus componentes de manera com-

plementaria. De esta manera, se configuran como auténticos nodos logísticos, en los cuales se desarrolla una gestión que, además de incorporar nuevas tecnologías, se enfoca en la calidad y las necesidades de los clientes. Se trata, en definitiva, de espacios que favorecen el desarrollo del comercio exterior a partir de la distribución y almacenamiento de bienes, y en apoyo a las actividades que llevan a cabo los operadores logísticos internacionales.

Según Gutiérrez (2019), es a través de los puertos marítimos por donde se movilizan aproximadamente dos tercios del comercio internacional, desarrollando operaciones de importación y exportación, entre las que destacan la entrada y salida de bienes, lo que otorga a los puertos un papel significativo en la cadena logística, mediante el cual se conectan diferentes modos de transporte de carga (esto requiere la existencia de una coordinación sistemática y estratégica).

Como indica la Superintendencia de Puertos y Transporte de Colombia, la cadena de suministro del comercio marítimo no se inicia en los puertos, sino que parte del lugar donde se produce la materia prima y se extiende hasta los centros de consumo ubicados en los lugares de destino (Paredes, 2010: 4). Por ello, las actividades logísticas portuarias se configuran como un centro de “agrupación y desagrupación de cargas, el embalaje, la paletización, etiquetado, etc.”, que otorga un valor agregado (producido en tierra) y que hace parte de la logística del puerto (Paredes, 2010: 4).

Esta interdependencia que garantiza la eficiencia y el logro de la competitividad para sostenerse en un mercado cada vez más exigente y con creciente oferta (especialmente, en los mercados internacionales), se evidencia en la siguiente figura:

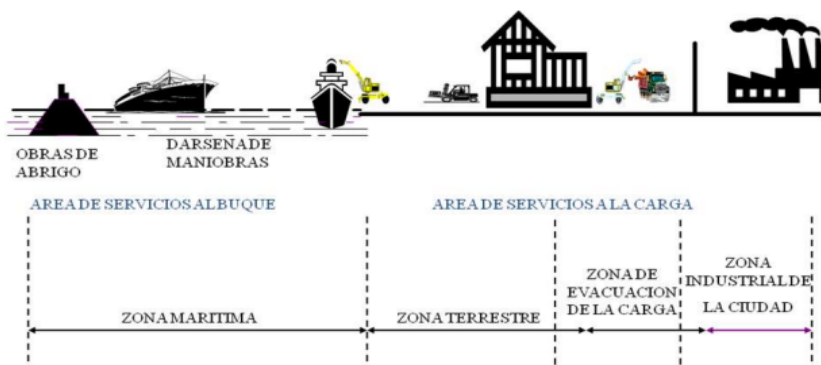
Figura 1. Proceso de la cadena logística en Puertos



Fuente: Paredes (2010: 9)

Además de proveer los medios y métodos necesarios para distribuir un bien o servicio con el menor costo y tiempo posibles, el aporte de la logística portuaria hace referencia también a su enfoque como sistema integrado en los contextos nacional e internacional, promoviendo la competitividad y el desarrollo. De esta manera, los puertos son actores que “desarrollan operaciones y actividades, que de forma planificada y ordenada conllevan al cumplimiento de su objetivo, cual es, la eficiencia y satisfacción de sus usuarios con el fin de obtener mayor rentabilidad” (Paredes, 2010: 14). Para ello, cuentan con la siguiente infraestructura:

Figura 2. Infraestructura de un puerto



Fuente: Paredes (2010: 15)

Así mismo, es importante tener en cuenta que, además de la infraestructura recogida en la figura anterior, existen también terminales portuarias especializadas que manejan carga líquida en tanques de almacenamiento, terminales para carga sólida, terminales carboníferas, terminales de contenedores y terminales multipropósito. Todas ellas tienen una infraestructura, equipamiento y sistemas de comunicación propios, que son necesarios para poder llevar a cabo sus operaciones (Mesa, 2020).

La ubicación geográfica de Colombia le ha permitido la proliferación de los cultivos de coca, además una fácil conectividad con los países consumidores, especialmente por vía marítima, puesto que “el país produce el 66% de la cocaína, con 300 toneladas métricas al año” (Rosen & Zepeda, 2016). Esta posición geográfica privilegiada ha promovido la construcción de varios puertos e instalaciones portuarias especializadas y multipropósito. De esta manera, sólo en Barranquilla, se contaba en 2021 con veintinueve instalaciones portuarias en concesión, de las cuales quince estaban operativas, utilizándose once para el tráfico internacional (diez en el departamento del Atlántico y una en el del Magdalena) (Hernández & Perdomo, 2021: 17).

4. EL IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO EN LA CADENA DE SUMINISTRO EN LOS PUERTOS

La palabra puerto proviene del latín *portus* que significa abertura o paso, de manera que estos lugares son por excelencia, lugares donde llegan diferentes tipos de mercancías, tanto legales como ilegales, lo que lleva a un nexo casi que inevitable con organizaciones del crimen organizado porque alguien debe tener el control de estas actividades. No obstante, las terminales portuarias son lugares donde ejercer un control efectivo es una tarea difícil dado que son lugares con mucho movimiento y diversa infraestructura, cuya propiedad tiende a ser privada o mixta (el terreno pertenece al Estado, pero la administración está en manos de privados) (Christopher, 2015 en Sergi, 2021). Esto implica que la única respuesta posible a la gobernanza en la ciudad puerto ha de ser multi-actor y multi sectorial, con el fin de

disminuir la vulnerabilidad de los actores frente a la corrupción de la que puedan llegar a ser parte (Brewer, 2014 en Sergi 2021). Así mismo, toda respuesta al crimen organizado en una zona portuaria debe tener en cuenta la presencia simultánea de elementos de seguridad pública (Policía Nacional y Armada Nacional) y privada (oficina de seguridad de la terminal portuaria). Además, debe considerar que esta última, si bien tiene una relación cercana con las autoridades, dispone de autonomía frente a los procesos y herramientas que utilizan para el control en las terminales.

Según Hernández y Perdomo (2021: 17), los mayores riesgos en las operaciones de las instalaciones portuarias multipropósito (IPM) son el “terrorismo, contrabando, tráfico de armas, tráfico de divisas, polizonaje, robo, soborno, lavado de activos, delincuencia organizada, extorsión y contaminación con narcóticos (variación de la pulcritud de algo o de una sustancia en cualquier estado)”. Por su parte, en lo relativo específicamente al narcotráfico, los mayores riesgos tienen que ver con la contaminación y la alteración de la carga (Villegas, 2018), entendiendo por contaminación la mezcla de productos lícitos con sustancias ilícitas o drogas, las cuales pueden ser transportadas de diferentes formas: (a) camufladas en productos o medios de transporte; (b) transportadas por seres humanos (también llamadas mulas); o (c) disueltas en productos para lograr pasar muchos controles bien sea nacionales o internacionales (Napalogistics, 2017).

Según la Armada Nacional de Colombia (2022), el narcotráfico marítimo presenta hasta 14 modalidades, según los medios empleados para transportar los estupefacientes, las cuales se pueden subclasificar dependiendo de las técnicas empleadas para ocultar la carga ilícita. La modalidad de lanchas rápidas (*go fast*) siempre ha sido la más popular. Se caracterizan porque están provistas de motores fuera de borda y gracias a su estructura hidrodinámica y velocidad puede desplazarse rápidamente. Se emplean para el transporte de droga en altamar y permiten alejarse de las zonas con mayor presencia de las fuerzas de seguridad encargadas del control del tráfico de droga. Pueden transportar entre 0.5 y 9 toneladas de cocaína y cuentan con “equipos de navegación de avanzada tecnología GPS (sistema de posicionamiento global), comunicaciones de todo tipo y capacidad para observar en la noche con poca luz con lentes de visión noctur-

na” (Hernández & Perdomo, 2021: 25). Además, pueden abastecerse en altamar, lo que proporciona mayor autonomía y capacidad de reacción frente a los controles policiales en las áreas costeras del país.

Pese a lo anterior, en los últimos años, el empleo de las siguientes tres modalidades relacionadas directamente con la operación de los puertos ha ido en aumento: (a) la carga contenerizada; (b) el empleo de embarcaciones de carga; y (c) las cargas parásitas³. La primera consiste en esconder la droga entre cargamentos legales transportados en contenedores para sacarlos del país, lo que puede realizarse antes de la inspección, o después de los controles realizados por las autoridades rompiendo los candados y sellos de seguridad. Es una de las modalidades más antiguas y “más exitosas para transportar clorhidrato de cocaína desde Colombia” (Rivera & Pérez, s.f.).

Los contenedores ofrecen ventajas porque son resistentes a factores externos como el clima y pueden ser almacenados de forma eficiente, dado que tienen medidas estandarizadas bajo la normativa internacional ISO 668, lo que facilita su apilamiento. Según Hernán-

³ Otras modalidades de transporte marítimo particularmente utilizadas en Colombia, pero no necesariamente vinculadas a los puertos, son: (a) las radiobalizas o Boyas georreferenciadas. Estos dispositivos disponen de un mecanismo de ubicación que, a través del sistema de localización satelital por coordenadas, es aprovechado por los narcotraficantes para recuperarlas después de haberlas dejado a la deriva cargadas de estupefacientes. La droga recuperada de esta manera puede ser posteriormente comercializada sin ningún obstáculo; (b) los minisubmarinos. Son artefactos navales utilizados para transportar droga, aprovechando las características de la geografía colombiana y los ascensos y descensos del nivel del agua con la marea, que les permite ocultarse de los organismos de seguridad del estado. Muchos de estos submarinos (por no decir que todos) tienen una fabricación artesanal y local, lo que favorece su acceso a lugares difíciles. Aunque no tienen la estética de los submarinos tradicionales, cuentan con sistemas de comunicación y navegación que ofrecen autonomía y recursos significativos para transportar cantidades importantes de estupefacientes, superando grandes distancias sin aprovisionarse, eludiendo las señales de los radares y aprovechando las rutas ilegales que se han diseñado para las zonas costeras colombianas (donde se ubican puntos críticos de reabastecimiento y existen facilidades para ocultar la droga) (Hernández & Perdomo, 2021).

dez y Perdomo (2021), a partir de la información proporcionada por el Capitán de Fragata Carlos Eduardo Urbano Montes del Puerto de Barranquilla, se puede afirmar que “en el mundo se mueven aproximadamente 600 millones de contenedores por año”, de los que solo se revisan a fondo una pequeña fracción (Hernández & Perdomo, 2021: 24).

Las dimensiones estandarizadas de los contenedores permiten transportar hasta 44 toneladas de droga en cada uno. Esto da una idea del valor de un solo cargamento de cocaína, si tenemos en cuenta que el precio por tonelada en los Estados Unidos puede llegar, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), a los 30 millones de dólares, lo que ofrece ingresos más que suficientes para: (a) pagar a los funcionarios corruptos de los puertos de origen y destino que están a cargo de revisar los contenedores; y (b) obtener grandes beneficios (Rivera & Pérez, s.f).

En relación con las embarcaciones de carga, podemos distinguir entre embarcaciones pesqueras y embarcaciones de turismo o recreacionales. Las primeras son pequeños botes tiburoneros, corvineiros y langosteros, que como su mismo nombre indica, se utilizan en actividades de pesca, por lo que son fáciles de camuflar al aparentar que están siendo utilizados con estos fines. Como estas embarcaciones son versátiles, ofrecen facilidades para desplazar la droga desde la costa hasta altamar y viceversa. Además, se las puede equipar con motores de gran potencia para llegar hasta Centroamérica por el mar Caribe, valiéndose de estrategias de apoyo (como, por ejemplo, “botes señuelos” con pequeñas cantidades de estupefacientes que mientras son detectados facilitan el paso de otras embarcaciones con mayor carga de droga) (Hernández & Perdomo, 2021).

Por su parte, las embarcaciones de turismo tienen unas dimensiones de entre 2.5 y 24 metros de eslora y se utilizan para fines deportivos y/o recreativos. Pueden transportar hasta doce pasajeros, sirviendo para travesías cortas por el continente hacia las islas de Centroamérica. Se usan para transportar pequeñas cantidades de sustancias ilícitas que son acumuladas para luego realizar envíos mayores a otros continentes (Hernández & Perdomo, 2021).

Todas estas modalidades de transporte de droga se benefician de las fragilidades que presentan los puertos, que se han convertido en uno de los principales lugares de actuación del tráfico de sustancias ilícitas. De hecho, en 2021, se presentaron en Colombia 256 eventos de tráfico marítimo de estupefacientes, de los cuales 33 involucraron el uso de contenedores y 26 se dieron en buques de alto bordo (CMCON, Informe Anual Escenario Regional, 2021). Además, si bien es cierto que las autoridades han incrementado el volumen de incautaciones en los puertos de clorhidrato de cocaína, no es menos cierto que esto tiene más que ver con el incremento de los cultivos ilícitos (especialmente de la hoja de coca) y de las operaciones portuarias afectadas por el narcotráfico (sobre todo a través de la contaminación de contenedores).

5. LA RESPUESTA DE LAS TERMINALES PORTUARIAS: EVIDENCIA DESDE LAS SALIDAS DE CAMPO

Una terminal portuaria frecuentemente usada por el narcotráfico puede llevar a que sus procesos sean más lentos, por la necesidad de hacer una revisión más detallada de la carga, y riesgos muy elevados. Si una carga contaminada es llevada por la naviera, tendrán que hacerse investigaciones respectivas, sin mencionar la posibilidad de incrementar la corruptibilidad de los empleados. Todo esto hace que una naviera pierda el incentivo de recurrir a estas terminales portuarias. Por esto razón, el incentivo de los privados que administran estas terminales para invertir en su propia seguridad es bastante alto.

En las visitas de campo realizadas a las terminales de la Sociedad Portuaria de Cartagena, Contecar, Sociedad Portuaria de Buenaventura y Sociedad Puerto Industrial Aguadulce ha sido posible evidenciar la inversión en sistemas de seguridad que ha permitido incrementar la protección de estos espacios. Esta inversión se realiza tanto en sistemas de información, observación y vigilancia, como en estímulos para el personal (incluyendo el desarrollo de su carrera profesional) con el fin de disuadir posibles esquemas de corrupción. Ahora bien, las condiciones no son las mismas en todas las termina-

les de la nación, sino que dependen de las capacidades financieras y logística de cada una.

En materia de información, observación y vigilancia, las visitas de campo han permitido observar que las terminales más desarrolladas han logrado implementar un proceso de revisión de la totalidad de los contenedores que ingresan a puerto. Todos los camiones pasan por un escáner con sus contenedores como primer punto en la ruta que deben seguir al interior del espacio de la terminal. En algunas ocasiones las imágenes son enviadas a una oficina de la Policía Nacional en Bogotá para su revisión, buscando disminuir la vulnerabilidad del personal. En el pasado hubo casos de corrupción entre agentes policiales encargados de revisar dichas imágenes *in situ*.

Esta revisión es apenas el primer punto en un sistema de información y observación más completo y con más instrumentos. Así, en los puertos más tecnificados, existen bases de datos con información de cada uno de los camiones y conductores que ingresan, incluyendo datos sobre incidentes anteriores y niveles de riesgo. Así mismo, se puede revisar que el conductor corresponda con las matrículas del camión que está conduciendo. Un centro de vigilancia y control, equipado con cámaras que permiten vigilar todos los espacios de puerto, y con rotación de personal para una observación las 24 horas, puede cruzar la información del sistema con lo observado directamente en la terminal. El sistema de vigilancia incluye elementos sofisticados como drones acuáticos y aéreos de visión nocturna y de calor, y permite hacer el seguimiento del recorrido de cada uno de los camiones que ingresan a puerto, y lanzar alertas en caso de desvío de las rutas.

Cuanto más elevado es el nivel de tecnificación de la terminal portuaria, menor es el número de personas que transitan por sus espacios físicos, y por lo tanto menores son los riesgos de contaminación. Esto es importante porque en los puertos interactúan distintos actores públicos y privados, siendo varias las empresas que están a cargo de los procesos que tienen lugar en los espacios reservados para las actividades comerciales. Así, si bien la empresa a cargo de la administración del puerto es el actor principal, en el proceso portuario participan: (a) las empresas navieras; (b) las compañías propietarias de los buques que realizan el transporte de la carga; (c) las agencias

marítimas que se encargan de los procesos logísticos y burocráticos para realizar el transporte; (d) las compañías privadas de vigilancia, que prestan seguridad; (e) los transportadores terrestres, que están en constante entrada y salida del puerto; (f) la Policía Nacional; (g) la DIAN; (h) algunas empresas proveedoras de servicios para los buques; e (i) las remolcadores y pilotos prácticos, que se encargan de guiar a los buques desde los canales hasta la terminal. Salvo las agencias marítimas, quienes realizan trabajo de oficina, cada uno de estos agentes tiene su propio personal operando en las zonas de puerto.

En el pasado, los puertos eran de acceso público y libre. Gran cantidad de personas, incluyendo vendedores ambulantes y proveedores de servicios, se acercaban incluso a los buques en plataforma. Todo esto dificultaba el control del espacio y facilitaba el ingreso de la droga, por lo que la vulnerabilidad de la carga era más alta. El cierre de los espacios al público fue el primer paso para incrementar el control. Sin embargo, ha sido con la tecnificación de los procesos portuarios que se ha logrado reducir significativamente el número de personas que transitan por las terminales.

De esta manera, existen zonas completas, como patios de contenedores, en donde no deben circular personas. Además, los sistemas de seguridad y vigilancia permiten generar alertas en caso de encontrar empleados del puerto en lugares que están por fuera de sus rutinas. Teniendo en cuenta que una de las formas más frecuentes de contaminar la carga se da al interior del puerto, rompiendo el sello de seguridad de contenedores, insertando la carga, y reemplazando el sello con uno idéntico, estos sistemas buscan disminuir ese riesgo (CMCON, 2022).

Las visitas de campo han permitido constatar que los sistemas de vigilancia se extienden también a los buques, dado que los narcotraficantes pueden ubicar la carga en el exterior del buque, pegando un contenedor de metal, en lo que se conoce como un ‘parásito’. Estos contenedores generalmente se pegan a la parte del buque sumergida en el agua, por lo que requiere de buzos para llevarlo a cabo (CMCON, 2022). En las entrevistas realizadas, se hizo evidente que en ocasiones hay personas trabajando con las redes de narcotráfico que ni siquiera necesitan el equipo de buceo porque son capaces de ubicar el contenedor nadando sin visión y controlando la respi-

ración. Esto ha llevado a asignar a los buzos de la Policía Nacional o de la Armada Nacional (con la colaboración de las empresas que administran las terminales portuarias) la función de inspeccionar los buques antes de zarpar.

Las visitas de campo han permitido también observar cómo los drones son usados de día y de noche para vigilar constantemente a los buques que están en las plataformas, poniendo especial atención en lo que ocurre al lado de las embarcaciones que están abiertas a los canales y entradas desde el mar, y que no pueden ser observadas desde la terminal. Así mismo, existen patrullas permanentes de vigilancia privada en botes, que se ubican en los canales, o en los espacios de mar abierto que dan hacia las plataformas de las terminales (las compañías que operan los puertos contratan a estos efectos a empresas de vigilancia privada). Además, en algunas terminales se han instalado mallas de contención en los espacios submarinos que rodean las plataformas y los buques para evitar que se acerquen buzos de forma irregular cuando estos están atracados. Estos sistemas también permiten evadir la modalidad de izado, que consiste en acercarse al buque por vía marítima para que la carga sea levantada con cuerdas hacia la cubierta de la embarcación y escondida, probablemente con la complicidad de algunos de los tripulantes (esto puede realizarse también cuando los buques han salido de los puertos en cuyo caso estos últimos ya no son responsables).

Como han mostrado las visitas de campo, en cada puerto se contratan también compañías de vigilancia privada para hacer rondas de observación en los espacios físicos de la terminal. El número de miembros de estas compañías que desarrolla estas funciones varía según el nivel de tecnificación de la terminal. A menor número de personas circulando por los espacios, menor es la necesidad de contar con agentes externos que contribuyan a la seguridad. Incluso, en ocasiones, los sistemas de información, vigilancia y seguridad controlados por la empresa que administra el puerto pueden ser suficientes, si se cuenta con la infraestructura y los sistemas para recoger y procesar la información, y emitir las alertas correspondientes.

En materia de estímulos para el personal, las empresas administradoras de los terminales portuarios realizan esfuerzos importantes por evitar que su personal sea corrompido por las redes de narco-

tráfico. Esto se da tanto en la determinación de una escala salarial lo suficientemente alta como para disuadir a las personas de asumir el riesgo de cooperar con criminales, como en el establecimiento de carreras profesionales que permitan a los empleados crecer profesionalmente en términos de capacidades, conocimientos y posiciones. Así, por ejemplo, la Sociedad Portuaria de Cartagena, ha creado su propia institución universitaria con el fin de motivar a los empleados a continuar en el desarrollo de sus carreras a través del conocimiento aplicado, y de la adquisición de capacidades para el crecimiento profesional.

Si bien estas condiciones pueden ser un factor de disuasión para quienes piensen en colaborar con las organizaciones del narcotráfico, lo cierto es que los empleados de las compañías portuarias siempre serán sujetos de interés para las redes criminales que pueden ofrecerles altos sobornos para motivarles a colaborar. Además, existen regiones donde la ciudad-puerto en sí misma tiene profundos problemas de inseguridad y una alta presencia de actores criminales, lo que puede hacer que los incentivos para cooperar con la red criminal no sean tanto los sobornos, sino las amenazas a la seguridad personal.

Según las entrevistas realizadas a responsables de las empresas portuarias y de las instituciones públicas de seguridad, las medidas adoptadas han permitido reducir el riesgo de contaminación de las cargas en los puertos, lo que ha generado una especie de “efecto globo” en las redes del crimen organizado, de manera que han buscado reacomodarse en puertos donde la actividad ilícita es más fácil, como es el caso de los puertos ecuatorianos. De ahí que en 2022 se haya incrementado notablemente el nivel de contaminación en estos últimos, como se refleja en el incremento del 41% en los decomisos de cocaína (Primicias, 2023).

Esto, sin embargo, no quiere decir, que los puertos colombianos visitados hayan conseguido blindarse a las actividades del narcotráfico. Por el contrario, la contaminación puede realizarse también fuera del puerto, donde algunas empresas realizan el embalaje de sus productos. Además, los escáneres no reconocen material biológico, por lo cual pueden no ser efectivos en los casos en que la cocaína se esconde entre productos agrícolas de determinadas texturas y for-

mas, como por ejemplo cuando es mezclada con sustrato de coco (Infobae, 2022). En estos casos es difícil que los escaneos y revisiones generales sean suficientes para encontrar el material, lo que significa que solo la inteligencia, tanto policial como privada, puede ayudar a obtener la información necesaria para realizar inspecciones más intrusivas que revisen la carga de los contenedores con mayor profundidad.

En consecuencia, el reto del equilibrio entre la protección portuaria y la facilitación del comercio marítimo es importante para hacer frente al narcotráfico. Además, la mejora de la infraestructura portuaria y las innovaciones tecnológicas en temas de seguridad deben, en todo caso, ir de la mano de la colaboración: (a) entre la oficina de seguridad de la terminal portuaria (que, en los puertos visitados, era administrada por actores privados) y la seguridad pública (Policía Nacional y Armada Nacional); (b) las autoridades portuarias estatales entre sí; y (c) las autoridades portuarias y de seguridad de los estados de origen y destino. Sin embargo, no se puede olvidar que mientras el narcotráfico siga siendo un negocio tan lucrativo, las organizaciones de crimen transnacional podrán seguir innovando en sus técnicas y modalidades para delinquir en los puertos.

6. LA RESPUESTA DESDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA INTERDICCIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO: EL PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA DE SEGURIDAD REGIONAL Y EL ACUERDO DE INTERDICCIÓN MARÍTIMA PLAN ORIÓN

Una creciente literatura del ámbito de las relaciones internacionales subraya la existencia de una fuerte tensión entre la dimensión internacional del problema del tráfico de drogas y los intentos por abordarlo a través de estrategias principalmente nacionales, en lugar de buscar una respuesta articulada que trascienda las fronteras (Von Lampe, 2012; Benson & Decker, 2010; Bichler et al., 2017, Millán-Quijano, 2020: 626). Esto significa que, si bien el narcotráfico es considerado como un problema global, se ha tratado con frecuencia como un problema de seguridad nacional, lo que ha hecho que las

respuestas de los Estados se hayan desarrollado individualmente, con poca o ninguna cooperación. Como resultado, en una misma región, diferentes enfoques de seguridad han tratado de afectar un mismo punto de la cadena del narcotráfico con resultados distintos. Además, al no comunicarse las acciones adoptadas a terceros Estados, su impacto ha sido muy limitado, permitiendo además la reubicación de las organizaciones del crimen organizado (efecto globo).

Así mismo, durante mucho tiempo se ha creído que era más importante atacar las rutas que entender, mediante un trabajo sociológico, cómo están estructuradas las organizaciones, cómo se comunican con otros grupos a nivel nacional e internacional y cómo se adaptan constantemente al cambio, limitando así el impacto de la política criminal. Esto ha causado importantes limitaciones a la hora de analizar el crimen organizado, entre las que se pueden destacar las siguientes: (a) la incomprensión del modo de operación y de la estructura logística necesaria para el narcotráfico; (b) la falta de análisis del punto de origen de la droga para comprender los diferentes países involucrados en el tráfico; y (c) la falta de un estudio sistemático sobre la evolución de las redes del crimen organizado, lo que imposibilita, a su vez, cualquier comparación (Von Lampe, 2012).

Sin embargo, como Benson y Decker (2010: 130) subrayan, “no es suficiente saber que un grupo de individuos estuvo presente en una escena del crimen [...] se debe entender la estructura de sus interacciones”. De ahí, la importancia de analizar más a fondo la adaptabilidad del grupo, la especialización (productor, transporte, seguridad), la jerarquía, los roles y las formas de comunicación (Benson & Decker, 2010; Bichler et al., 2017). De hecho, su funcionamiento tiende a ser muy similar al de los negocios legítimos, teniendo en cuenta a los competidores locales (Bichler et al., 2017: 2), por lo que las rutas del narcotráfico tienen por objetivo trasladar las mercancías desde el municipio en la que se producen hasta la frontera para venderlas allí a traficantes internacionales, que las revenden en el lugar de destino (Millán-Quijano, 2020: 626; OCDE, 2016: 184-185). Todos estos estudios sugieren, además, que el narcotráfico se basa en importantes relaciones sociales y de capital humano, por lo que las variaciones en la estructura organizacional podría definir qué tipo de respuesta política sería más adecuado adoptar, dado que tales cambios no siem-

pre son consecuencia de las actividades de interdicción diseñadas y aplicadas por los estados, sino que en algunos casos son razones de mercado las que justifican las modificaciones que sufren las actividades de los grupos involucrados.

En consecuencia, una de las principales lecciones que se ha tenido después de varias décadas de lucha contra las drogas es que es un fenómeno transnacional que requiere de una respuesta coordinada por los Estados que son afectados por este fenómeno. Al ser el mar una frontera porosa donde se tienen que cuidar los recursos y enfocarlos de una manera efectiva, los Estados han encontrado que los acuerdos de cooperación que facilitan realizar operaciones conjuntas de interdicción marítima son más efectivos, y permiten: (a) ahorrar recursos físicos (incluyendo navíos) y de personal; y (b) compartir y desarrollar capacidades de interdicción e inteligencia con la ayuda de estados que tienen una mayor experiencia y capacidades.

Surge así la normatividad en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico para disminuir su impacto en el comercio marítimo, donde destaca el Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), creado por la Organización Marítima Internacional (OMI) en 2004, con el fin de establecer un marco internacional de intervención para detectar amenazas e implementar medidas preventivas. El Código se elaboró a raíz de la asamblea de la OMI de 2001 (celebrada tras los ataques del 11 de septiembre y las consecuencias que trajo consigo en la política exterior norteamericana), donde se acordó por unanimidad que deberían generar nuevas leyes relativas a la protección de buques e instalaciones portuarias (González, 2017: 17).

Si bien existen otros instrumentos a nivel internacional en temas de seguridad del comercio marítimo, el PBIP es, según Cox (2013), la principal medida de obligatorio cumplimiento para los países adheridos a la OMI, a través de la cual se busca la cooperación de los gobiernos, organismos gubernamentales, administraciones locales, compañías navieras y autoridades portuarias en la detención de amenazas y la confección de planes de seguridad para los buques y puertos (García López, 2014: 76).

En consecuencia, en la actualidad no basta con la actuación de los Estados, sino que se requiere de un trabajo coordinado desde instancias multilaterales para promover iniciativas y acuerdos de seguridad y protección, en donde intervengan entidades públicas y privadas relacionadas con la cadena logística, e instituciones encargadas de abordar las amenazas transnacionales. En particular, se requiere la aplicación coordinada de mecanismos para mitigar estas amenazas a través de la gobernanza fronteriza y portuaria, la seguridad cooperativa y las medidas orientadas a la restricción del tráfico de ciertos tipos de cargas en determinados puertos (Rivera & Pérez, s.f).

En este contexto, desde la firma en 1997 del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para suprimir el tráfico ilícito por mar (conocido como acuerdo de interdicción marítima) (Decreto 908 de 1997), se han fortalecido notablemente las capacidades colombianas en esta materia, incluyendo la creación y desarrollo del cuerpo de guardacostas, la implementación de un sistema de control de tráfico marítimo a lo largo del país y la organización de programas de entrenamiento y formación de los cuerpos de guardacostas para el resto de países del Caribe y Centro América.

Fruto de lo anterior, durante la VI Cumbre de las Américas, llevada a cabo en 2012, en Cartagena (Colombia), se definió la implementación de un programa de cooperación en seguridad y defensa para beneficiar a los países de la región. Este programa, denominado Plan de Acción Conjunta de Seguridad Regional (USCAP, por su sigla en inglés), ha buscado desde su creación ofrecer, de manera conjunta, asistencia a los países aliados en el hemisferio occidental para la lucha contra el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas ilícitas. El plan inició en 2013, con base en la cooperación entre Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Posteriormente, se vincularon Costa Rica y República Dominicana en 2014, Paraguay en 2020 y Ecuador en 2021. En la actualidad, son ocho los países beneficiarios, y debido a su experiencia en la lucha contra el narcotráfico a causa del conflicto armado interno, Colombia tiene el doble rol de beneficiario y líder (Comando General Fuerzas Militares, 2022).

Esta misma razón fue determinante para que la conferencia de armadas del hemisferio occidental acordara en 2015 que Colombia

fuera la sede del del Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON), en cuanto centro académico y de análisis de las experiencias de los países miembros y aliados en la detección e incautación de clorhidrato de cocaína.

Posteriormente, en 2017, la Armada de Colombia propuso la Campaña Naval y Fluvial Orión (Operación Orión), que es una estrategia multinacional naval contra el narcotráfico e integra el desarrollo de operaciones en las áreas de responsabilidad marítima en el mar Caribe, Océano Atlántico y Pacífico de los países participantes, así como en sus fronteras fluviales. Todo ello con el propósito de combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y demás delitos conexos, con los medios asignados y disponibles en cada país para la ejecución de la operación.

La iniciativa que buscaba, en última instancia, trabajar con otros países, utilizando acuerdos bilaterales previos, con el fin de aunar esfuerzos para luchar contra el narcotráfico marítimo enmarcándose en un discurso de corresponsabilidad en la lucha contra las drogas entre los países productores y consumidores, con el fin de desempeñar esta responsabilidad compartida a través del multilateralismo y la interoperabilidad (Rivera, *Revista Fuerzas Armadas*, s.f; Masson, 2021: 58).

La Operación ha tenido diez fases desde su activación en 2018, comenzando con 8 participantes (Colombia, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala, Estados Unidos, México y Ecuador), y llegando en su última fase (Orión X) a involucrar a 41 países de América, África y Europa (Comando Armada Colombia, 22 diciembre 2022). Su desarrollo ha permitido integrar esfuerzos analizando información de inteligencia, dispositivos operacionales, unidades aéreas, unidades de Guardacostas y el uso de sistemas de vigilancia y control naval de los diferentes Estados participantes, teniendo un impacto significativo en las organizaciones criminales y su capacidad de mantener flujos constantes de drogas (Rivera, s.f: 71).

El total de las incautaciones de droga (cerca de 1270 toneladas) y de los sospechosos capturados son evidencia de los buenos resultados obtenidos en sus diferentes fases, a pesar de haber durado solo cada una de ellas entre 30 y 45 días. En la última fase, que tuvo lugar a fi-

nales de 2022, los componentes navales y fluviales capturaron 294 toneladas de estupefacientes (172 de cocaína, 119.3 de marihuana, 8.7 de metanfetamina y 4.6 de hachís). Sumado a esto, se decomisaron precursores e insumos necesarios para elaborar diferentes narcóticos, localizados en más de 214 laboratorios ilegales donde se producían los alcaloides. Además, en materia de afectación a las cadenas de transporte de las organizaciones criminales, hubo interdicción a más de 130 embarcaciones, 7 semi sumergibles, 3 aeronaves y 67 vehículos (Comando Armada de Colombia, 2022).

7. LA POLÍTICA DE DROGAS EN EL GOBIERNO PETRO

Dos acontecimientos importantes se han dado recientemente con relación a la lucha contra las drogas en Colombia, que buscan cambiar la estrategia en materia de represión y criminalización. El primero se enmarca en el reporte de cultivos ilícitos al año 2022, elaborado por la oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), el 11 de septiembre de 2023, donde afirma que existen en la actualidad aproximadamente 230.000 hectáreas sembradas con hoja de coca, lo que supone un máximo histórico y representa un incremento de un 61 % entre 2021 y 2022 (pasando de 143.000 hectáreas sembradas en 2020 a 230.000 en 2022). Así mismo, según el informe, el 49 % del área cultivada con coca se concentró en zonas de especial protección ambiental en Colombia, y el 88% en zonas de cultivo con trayectoria de más de 10 años, destacando su presencia en zonas fronterizas (Mongabay, 2023). Además, el informe estima una producción de 1.738 toneladas de clorhidrato de cocaína, lo que supone un incremento del 24 % respecto a 2021, calculando una incautación de 659 toneladas del alcaloide por las autoridades (cifra estimada por el informe de acuerdo con el comportamiento estadístico reportado por Colombia), equivalente al 38% de la producción (UNODC, 2023).

El segundo es la nueva política contra las drogas (dada a conocer por el Ministro de Justicia y del Derecho Néstor Iván Osuna Patiño, el 9 de septiembre de 2023, denominada *Sembrando vida*, desterra-

mos el narcotráfico), la cual contempla ambiciosas metas a cumplir en el cuatrienio del gobierno actual, como es la reducción de 90.000 hectáreas de coca de uso ilícito, lo que equivale a una disminución del 43% en la producción de cocaína, así como metas en la comercialización con la eliminación de 11.823 millones de dosis del mercado (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2023).

Esta nueva política contra las drogas trae consigo lineamientos específicos de cumplimiento, como la reducción voluntaria de los cultivos de coca en 69.000 hectáreas y forzosa en otras 23.000 que presentan cultivos de alto rendimiento industrial. Ambas generan un compromiso y acompañamiento de la Fuerza Pública que implica la destinación específica de unidades a la protección de la población en zonas de sustitución voluntaria, donde se podría presentar un incremento de la violencia y el asesinato de líderes para entorpecer y obstaculizar la estrategia, como se ha ocurrido históricamente.

Otro aspecto altamente relevante que trae consigo la nueva política es la afectación a los actores estratégicos y de alto valor del sistema del narcotráfico, mediante la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial, que busca incautar el clorhidrato de cocaína en su etapa de tráfico y cuando adquiere un alto valor. Además, para poder conocer el impacto y afectación que la interdicción ocasiona a las organizaciones criminales, la nueva política contempla la creación e implementación de una metodología de validación de los resultados operacionales en materia de erradicación de cultivos ilícitos y labores de interdicción en la lucha contra las drogas ilícitas por parte de la Fuerza Pública, así como establecer metas sectoriales de erradicación e interdicción, validadas a través del “Sistema de captura y validación de operaciones” (Ministerio de Justicia, 2023).

Para lograr la implementación de esta política, la Fuerza Pública requiere evaluar los escenarios de implementación, para determinar dónde debe realizar estrategias diferenciales partiendo de que, como como ha explicado la representante regional de UNODC, Candice Welsch, “[l]os grupos ilegales prefieren generar dinero en lugar de mantener el control territorial. Esto contribuye a que las zonas estratégicas donde los cultivos de coca se ubican sean donde se facilita la producción y tráfico, como las fronteras terrestres y marítimas de Nariño, Catatumbo y Putumayo” (El País, 2023).

Pero a su vez siendo conscientes de que, en las áreas urbanas, donde se libra la batalla contra la comercialización y el consumo interno, las organizaciones criminales actúan con base en el criterio de la elección racional, desarrollado por Cornish y Clarke en 1986, que se basa en el análisis de las oportunidades y el beneficio que esperan obtener sin importar el riesgo. Esto hace más compleja la implementación de la estrategia y por ende el cumplimiento de las metas.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El papel que cumplen los puertos en la cadena de suministro dentro del comercio marítimo global es muy importante en la actualidad, por lo que las tendencias actuales dicho comercio le afectan particularmente. Entre ellas cabe destacar las siguientes: (a) la búsqueda de la sostenibilidad medioambiental mediante la reducción de emisiones de CO₂ para el 2030; (b) el desarrollo de la economía circular (basada en la reventa de materiales desechados) que permite a los pequeños productores tener más cercanía con los clientes e incidir en el aumento de la concientización frente a la sostenibilidad, la reducción del impacto medio ambiental y la expansión de la economía inclusiva; (c) la introducción de nuevo equipamiento y asociaciones en la cadena de suministros, con el fin de tener mayores alternativas de proveedores de transporte y logística, y así fomentar la prevención de riesgos cibernéticos y falsificación; y (d) la transformación digital de la cadena de suministros, que permita superar los procesos obsoletos y la ausencia de visibilidad y control de la información estratégica, y exija: (i) la implementación de tecnologías en la nube, el internet de las cosas (IoT), la inteligencia artificial (IA), la automatización de procesos para optimizar el intercambio de datos y la consecución de información estratégica y de calidad que de soporte a la planeación y toma de decisiones (Sánchez, et. al, 2021); y (ii) el incremento de las competencias de los trabajadores para que puedan manejar estas herramientas (Juárez, 2022).

De entre todas estas tendencias, la introducción del uso de la inteligencia artificial aparece como particularmente relevante para el desarrollo futuro de la logística portuaria, por su capacidad para efectuar predicciones y análisis de datos que contribuyen a que los

agentes de la cadena de valor tomen decisiones relevantes, al tiempo que permiten la aceleración de los procesos de automatización en los terminales, favoreciendo el incremento de la competitividad y la productividad, mejorando la seguridad, reduciendo costes operativos, equilibrando las ofertas portuarias y limitando las diferencias entre enclaves.

El transporte marítimo, y en particular la forma de funcionamiento de los puertos, han jugado un papel central en el incremento experimentado por el tráfico de droga a nivel global en los últimos años (Nuñez, 2022). Los contenedores aparecen como uno de los medios con mayor afectación y vulnerabilidad a estos efectos. Además, los narcotraficantes han utilizado también frecuentemente instrumentos de fabricación artesanal, adecuados con tecnologías de punta, que favorecen la comunicación con quienes movilizan la droga. Es por ello imprescindible que se implementen esfuerzos, tanto en el sector público como privado, para prevenir y controlar el uso de estas modalidades de contaminación portuaria y transporte marítimo de droga, con el apoyo de organismos multilaterales que den mayor prevalencia al fortalecimiento y aplicación de marcos normativos como la OMI o la UNDOC. Además, es necesario fomentar la capacitación de quienes participan en la cadena de suministro portuaria, dado que “las carencias más comunes para la seguridad pueden dejar a un terminal marítimo más expuesto” (Pérez, 2018), tanto por la falta de medidas razonables de seguridad, como por la ausencia de capacidades o competencias en el personal para aplicarlas.

En este contexto, es especialmente preocupante que, pese a las considerables inversiones económicas, militares y sociales realizadas durante décadas, los actores políticos sigan teniendo dificultades para comprender los cambios en las dinámicas criminales del narcotráfico marítimo, así como la función cada vez más importante de los puertos en su desarrollo y la rápida adaptabilidad de estas organizaciones ante los cambios en su entorno, lo que ha dificultado su adecuada caracterización y por ende el diseño de políticas más efectivas. Por ello, uno de los retos actuales más importantes es generar más conocimiento y prospectiva de parte de las autoridades que ejercen control, a fin de lograr anticiparse a las organizaciones que envían la droga a través de los puertos, mediante la identificación de sus posi-

bles cursos de acción, y con ello desarrollar estrategias encaminadas a prevenir vulneraciones de seguridad que afectan directamente al desarrollo logístico y comercial portuarios.

En parte para subsanar esta situación, los diferentes Estados de la región han intentado diseñar mecanismos de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. No obstante, los retos políticos y sociales persisten debido a la lentitud en la adaptación de las instituciones de seguridad, unido a la extendida percepción sobre el fracaso en la guerra contra las drogas, lo que disminuye el apoyo del público a las estrategias y políticas planteadas. Lo anterior, tiene como consecuencia que distintos gobiernos busquen nuevas políticas antidroga, que intentan superar algunos de los vicios de sus antecesoras, razón por la cual se están enfocando en atacar los eslabones (comercialización y distribución) que crean mayor valor en la cadena del narcotráfico (dejando de centrar su acción en la producción).

En todo caso, al ser los puertos puntos clave en el flujo de mercancías legales e ilegales con una alta actividad, diversidad de infraestructura y propiedad, el reto está en alcanzar una gobernanza que permita reducir la vulnerabilidad de los actores que operan en los mismos frente a la corrupción asociada al narcotráfico. Esto debido a que la corrupción causa importantes impactos económicos en la ciudad puerto al afectar su reputación, y con ello el grado de inversión extranjera y el número de navieras que contratan sus servicios.

Para disminuir esta vulnerabilidad las terminales portuarias están haciendo inversiones considerables en sus sistemas de seguridad además de coordinarse con los agentes estatales con competencia de vigilancia y control sobre los puertos. Estos sistemas incluyen tecnología como escáneres, bases de datos de la población que trabaja en el puerto con chequeo de antecedentes al llegar a la terminal, cámaras de vigilancia, drones y restricciones en la circulación de personas al interior de la terminal de carga, para así evitar actividades de contaminación de la misma.

Además, basándose en análisis previos del impacto del tráfico de drogas y centrándose en su impacto en la seguridad y en las evaluaciones de riesgos, es necesario fortalecer las medidas y sistemas de seguridad en todos los actores que operan en los puertos (desde las

compañías navieras hasta las empresas que administran los terminales), para que se puedan garantizar operaciones de comercio marítimo seguras, lo que creará una sensación real de mayor seguridad, que favorecerá la eficiencia del puerto y ayudará a incrementar sus actividades.

Al exterior de la terminal portuaria, Colombia también ha implementado estrategias de cooperación entre diferentes armadas, aumentando la cooperación regional y convirtiéndose en un actor ciertamente relevante en materia de interdicción marítima, como lo muestra la Operación Orión. Sobre esta base, el diseño de la nueva política de drogas del gobierno Petro busca reducir cultivos mediante erradicaciones voluntarias y forzosas, al tiempo que fortalece el rol de interdicción marítima de las autoridades, entendiéndolo que es un eslabón donde se genera un alto valor agregado en el producto y que sus operaciones tienen consecuencias sociales y políticas menores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Balza, V., Paternina, C., & Cardona, D. (2019). "Vista de Prácticas Colaborativas en la Cadena de Suministro: Una Revisión Conceptual. Saber, Ciencia y Libertad". Pp. 77-101.
- Benson, J., & Decker, S. (2010). "The organizational structure of international drug smuggling". *Journal of Criminal Justice*. Vol. 38(2). Pp. 130-138.
- Bichler, G., Malm, A., & Cooper, T. (2017). "Drug supply networks: A systematic review of the organizational structure of illicit drug trade". *Crime Science*. Vol. 6(1), 2.
- Brooks, R., & Erickson, P. (2022). "The sources of military dissent: Why and how the US military contests civilian decisions about the use of force". *European Journal of International Security*. Vol. 7(1). Pp. 38-57.
<https://doi.org/10.1017/eis.2021.34>
- Cajiao, P. & Zapata. (2018). "Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España". *Real Instituto el Cano*.
- Campbell, D. (1987). "Evolutionary Epistemology". En: Radnitzky, G. & Bartley, W. (eds.). *Evolutionary Epistemology, Rationality, and the Sociology of Knowledge*. Open Court: La Salle, IL, USA. Pp. 47-73. Sec. 1, 2, 3.

- Campbell, D. (1997). "From Evolutionary Epistemology Via Selection Theory to a Sociology of Scientific Validity". *Evolution and Cognition*. Núm. 3. Pp. 5-38.
- García, A. (2014). www.repository.unimilitar.edu.co. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12258>.
- García, R., Manosalva, M., Rezende, S., Sgut, M., & Sánchez, R. (2004). *Protección marítima y portuaria en América del Sur. Implementación de las medidas y estimación de gastos*. CEPAL.
- González. (2017). www.repository.unimilitar.edu.co. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16644>.
- Gutiérrez, A. (2019). El papel de las TIC en la cadena de suministro portuaria: el caso del puerto de Manzanillo, México. *Revista de Investigación en Tecnologías de la Información: RITI*. Vol. 7(14). Pp. 241-249.
- Gutiérrez, F., Machuca, D., Triana, B., Marín, M. & Cristancho, S. (2021). Fumigación: daños a la salud democrática.
- Hernández, N., & Perdomo, C. (2021). Gestión de Seguridad como valor agregado en la cadena logística portuaria del Atlántico. Barranquilla: Universidad del Atlántico.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: Mac Graw Hill.
- López, V. (2008). *Gestión eficaz de los procesos productivos*. Madrid: Especial directivos.
- Mesa, A. (2020). *Desarrollo logístico en los principales puertos para la distribución física internacional en Colombia*. Bogotá, Colombia. Obtenido de
- Millán, J. (2020). Internal Cocaine Trafficking and Armed Violence in Colombia. *Economic Inquiry*. Vol 58(2). Pp. 624-641.
- Monterroza, J. (2018). El narcotráfico en los principales puertos de Colombia y las actividades de control de la Sociedad Portuaria de Cartagena.
- Nugent, M., Quispe, J., Llave, A., & Morales, J. (2019). Gestión de cadena de suministro: una mirada desde la perspectiva teórica. *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 24(88). Pp. 1136-1146.
- Navarro, L., González, J., Ospina, L., & Salamanca, E. (Eds.). (2022). *70 años del Comando General de las Fuerzas Militares*. Sello Editorial ESDEG.
- Núñez, S., & Rodríguez, J. (2022). La estrategia de la ONU y la Unión Europea contra las redes transatlánticas del narcotráfico. *Revista Científica General José María Córdova*. Vol. 20(37).

- Pérez, J. (2018). El Narcotráfico en los Principales Puertos de Colombia y las Actividades de Control en la Sociedad Portuaria de Cartagena (SPRC).
- Pérez, J. (2018). Repositorio Universidad Militar. Bogotá:
- Rivera, S., & Pérez, J. (s.f). El transporte marítimo y las fronteras portuarias: contenedores y narcotráfico. Bogotá, Colombia: Sello editorial Esdegue.
- Rodriguez, M., Osorio, L., Uribe, S., & Chavez, L. (2016). Seguridad marítima retos y amenazas. Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Rosen & Zepeda. (2016). La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia. Cali: Revista CS. Núm. (18). Pp. 63- 84.
- Sánchez, Y., Pérez, J., Sangroni, N., Cruz, C., & Medina, Y. (2021). Retos actuales de la logística y la cadena de suministro. Ingeniería Industrial. Vol. 42(1). Pp.169-184.
- Sergi, A. & Reid, A. (2021). *Ports, Crime and Security* (1.^a ed.). Bristol: University Press.
- Torrado S. (11 de septiembre de 2023) Colombia marca un nuevo récord de cultivos de coca y producción de cocaína. *El País*.
- Transporte, M. d. (2023). Boletín estadístico tráfico portuario en Colombia año 2022. Bogotá.
- Vélez. (2000). Globalización y narcotráfico: El dúo dinámico de la Posguerra Fría. *El Cotidiano*. Vol. 16 (100). Pp. 28- 41.
- Villegas, A. (2018). Impacto del SGCS BASC frente al narcotráfico en el ámbito del comercio marítimo y sus puertos en Colombia. Bogotá.
- Villegas. (2018). Repositorio Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá:
- Von, K. (2012). Transnational organized crime challenges for future research. *Crime, Law and Social Change*, 58(2), 179-194.

Informes, resoluciones y otros documentos

- ANDI. (1 de abril de 2022). ¿Ha mejorado la situación portuaria en Colombia y el mundo? <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17214-ha-mejorado-la-situacion-portuaria-en-c>.
- Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra Narcotráfico Marítimo, Real Instituto Elcano. (2022). *Narcotráfico Marítimo: Geopolítica de las drogas*. <https://amenazasyseguridad.com/proyectos/narcotrafico-maritimo>.
- CMCON. (2022). Estadísticas informe anual. Cartagena: CMCON.

- CMCON. (2020). COOPERACIÓN INTERNACIONAL: sinergia diferencial contra la diáspora criminal del narcotráfico. Cartagena. CMCON. Edición 7.
- Frotcom. (2022). 6 tendencias de la cadena de suministro para 2022. <https://www.frotcom.com/es-ES/blog/2022/03/6-tendencias-en-la-cadena-de-suministro-tener-en-cuenta-en-2022#:~:text=Econom%C3%ADas%20circulares%2C%20mayor%20flexibilidad%2C%20gesti%C3%B3n,tener%20en%20cuenta%20en%202022>.
- Gagné, D. (29 de enero de 2015). ¿Qué está impulsando el narcotráfico marítimo en Latinoamérica?
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/que-impulsa-narcotrafico-maritimo-latinoamerica/>.
- Gobierno de España. (2012). Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Madrid: Presidencia del Gobierno.
<https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>.
- Gómez, A & Sánchez, R. “Conexiones de carga marítima entre Asia y el Pacífico y América Latina: análisis de fletes de transporte, sus determinantes y restricciones,” Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/17). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Granados J. & Puentes P. (12 de septiembre de 2023) El área sembrada con coca en Colombia llega a 230 000 hectáreas y alcanza su máximo histórico | ESTUDIO. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/09/area-sembrada-con-coca-en-colombia-aumenta-estudio/>
- Herrera, C. (2021). La industria portuaria y su permanente reto de cambio. Boletín de la ANDI, 6. <https://www.andi.com.co/Uploads/Separata%20Zonas%20Francas%202021.pdf>
- Infobae. (2022, septiembre 16). *Incautaron cinco toneladas de cocaína en puertos de la costa caribe. infobae.*
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/16/incautaron-cinco-toneladas-de-cocaina-en-puertos-de-la-costa-caribe/>.
- Internacional, O. (2020). International Maritime Organization. Obtenido de <https://www.imo.org/es/OurWork/Facilitation/Pages/Stowaways-Default.aspx#:~:text=El%20Convenio%20de%20facilitaci%C3%B3n%20define,de%20puerto%2C%20o%20en%20la>
- Juárez, C. (20 de enero de 2022). Tendencias clave que afectarán las cadenas de suministro globales en 2022. Obtenido de <https://thelogisticsworld.com/planeacion-estrategica/tendencias-clave-que-afectaran-las-cadenas-de-suministro-globales-en-2022/>

- Ley 01 de 1991. (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>
- Minjusticia Sala de prensa (09 de septiembre de 2023) Nueva política de drogas reducirá la producción de cocaína en 43%. *Ministerio de Justicia y el Derecho*. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Nueva-politica-de-drogas-reducira-la-produccion-de-cocaína-en-43.aspx>
- Naciones Unidas. UNODC. (11 de septiembre de 2023) Colombia desacelera la siembra de coca: tras un aumento del 43 % en 2021, en 2022 fue del 13 %. *UNODC*. <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-con-presencia-de-cultivos-de-coca-2022.html>.
- Organización Marítima Internacional. (2004). El Código PBIP y el capítulo XI-2 del Convenio SOLAS. Londres: OMI. <https://www.imo.org/es/OurWork/Security/Paginas/SOLAS-XI-2%20ISPS%20Code.aspx>
- Paredes, Y. (julio de 2010). Proyecto de logística portuaria. Obtenido de Superintendencia de Puertos y Transporte: <https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2014/delegada%20puertos/caracterizacion%20puertos/LOGISTICA%20PORTUARIA.pdf>.
- Patiño, M. (03 de mayo de 2016). “Teoría de la elección racional de Cornish y Clarke”. Crimipedia. <https://crimipedia.umh.es/topics/teoria-de-la-eleccion-racional-de-cornish-y-clarke/>.
- Pérez, G., & Sánchez, R. (2019). Logística para la producción, la distribución y el comercio. ISO 690_
- Presidencia de la República de Colombia. (01 de abril de 1997) DECRETO 908 DE 1997. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para suprimir el tráfico ilícito por mar. *DIMAR*. https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/normatividad/dec_9081997.pdf.
- Primicias. (2022.). Aumenta en 41% la incautación de cocaína en puertos marítimos. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/incautacion-cocaína-exportaciones-puertos-narcotrafico/>
- Napalogistics. (2017). Contaminación de la carga. <http://www.napalogistic.com/wp-content/uploads/2017/05/CONTAMINACION-DE-LA-CARGA-2.pdf>

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 13

Conclusiones

ÓSCAR PALMA*
ÁNGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO*
HÉCTOR OLASOLO*
SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA*
JUAN SEBASTIÁN HERNÁNDEZ*
ANA MARÍA MARTÍNEZ AGUDELO*
GABRIELA VELÁSQUEZ MEDINA*

* Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y exdirector del Observatorio de Drogas y Armas de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science. MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicestershire como becario Chevening del Gobierno Británico. Conferencista recurrente del George C. Marshall European Center for Security Studies y el William J. Perry Center for Hemispheric Security Studies. Conferencista de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares de Colombia, incluyendo la Escuela Superior de Guerra y las escuelas de inteligencia de la Armada y el Ejército Nacional. Exoficial del Ejército Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>.

* Profesora, Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario. Tesis Doctoral con mención meritoria. Magister en Administración Empresas. Universidad Externado de Colombia. Ingeniera Industrial. Becaria del programa Liderazgo por Bogotá en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Investigador doctoral visitante de la Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, grupo de investigación en Teorías de Sistemas de las Organizaciones. Directora de la Especialización en Gobernanza y Desarrollo Territorial de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos de la Universidad del Rosario. Coordinadora académica del programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ejecutado por la Universidad del Rosario. Experiencia en investigación y formulación de política pública, gestión organizacional, innovación social, planes estratégicos, estudios prospectivos, y manejo de sistemas de información para la investigación.

-
- * Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.
- * Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).* Internacionalista de la Universidad del Rosario, con maestría en Gestión del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5555-5929?lang=en>.
- * Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia) con profundización en Derecho Ambiental. Especialista en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Estudiante de la maestría en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario. Consultora del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

1. INTRODUCCIÓN

El crimen organizado transnacional (COT) se configura como una vasta red global que interconecta diversas organizaciones, grupos y personas en todo el mundo. A diferencia de las organizaciones jerárquicas tradicionales, el COT presenta estructuras descentralizadas y en red, compuestas por actores diversos con motivaciones y funciones variables que interactúan entre sí, y cuyas operaciones se facilitan a través del uso de las nuevas tecnologías. Estas estructuras se caracterizan por sus constantes cambios y adaptaciones, lo que genera la emergencia de nuevos grupos, la fragmentación de otros y la reconfiguración de las redes existentes.

El narcotráfico es un componente central del COT, y, como tal, constituye un sistema adaptativo formado por nodos (cultivo, producción, comercialización, distribución, consumo y lavado de activos) y actores que aprenden continuamente. Para tratar de comprenderlo mejor se han desarrollado herramientas computacionales y marcos conceptuales basados en la teoría evolutiva, que destacan como el aprendizaje y la producción de conocimiento son los elementos principales de su capacidad adaptativa.

Como consecuencia del aumento de la importancia en la economía global del transporte marítimo de mercancías, hoy en día más del 80% de las mismas se movilizan por el mar, lo que ha hecho que las cadenas de suministros hayan experimentado cambios muy significativos en los últimos años. Todo esto no ha pasado inadvertido para el COT en general, y el narcotráfico en particular, de manera que, en la actualidad, el transporte por vía marítima resulta funda-

* Abogada de la Universidad del Rosario (Colombia). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad del Externado (Colombia). Consultora del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Min-Ciencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023).

mental en sus operaciones, las cuales son mayoritariamente transnacionales, lo que desafía a los Estados que actúan principalmente en sus espacios soberanos. De ahí, la importancia de comprender el funcionamiento y la interrelación de los múltiples actores, con diferentes capacidades, involucrados en el narcotráfico marítimo, dentro del cual los puertos juegan un papel esencial.

El entorno portuario ofrece oportunidades para todo tipo de delitos al ser espacios físicos con bienes públicos y privados, donde operan una gran cantidad de empresas que realizan diversas tareas y demandan un flujo constante de mercancías, materiales y personas. Además, organismos públicos de distintos ámbitos territoriales (municipal, estatal y federal) tienen jurisdicción sobre los mismos. Esta convergencia de múltiples actores que interactúan para alcanzar sus objetivos, promoviendo diversas dinámicas de corrupción a estos efectos, hace de la ciudad-puerto un sistema social adaptativo, en el que enfrentar las prácticas corruptas y otras formas de delincuencia es un reto notable.

Ante esta situación, el objetivo central de esta obra ha sido presentar y discutir los elementos básicos y esenciales del problema del narcotráfico marítimo y las dinámicas de corrupción que promueve, centrandose particularmente la atención en los aspectos relacionados con las dinámicas de la ciudad-puerto. Para ello, ha buscado responder, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿Cómo funciona el narcotráfico marítimo y qué modalidades adopta? ¿Qué prácticas corruptas promueve? ¿Cuál es la función de los puertos en su desarrollo? ¿Qué instrumentos jurídicos existen para enfrentar los desafíos que presenta? ¿Qué papel pueden jugar la cooperación internacional y las Armadas nacionales?

Para ello, se ha contado con el apoyo de varios casos estudios, así como de una simulación basada en agentes, la cual ha sido realizada a través del software NetLogo 5.0, que permite caracterizar y modelar situaciones de la realidad, facilitando la experimentación y reflejando la variación de los elementos esenciales del comportamiento social.

Hecho esto, el presente capítulo expone de manera sistemática las principales conclusiones alcanzadas por los autores a lo largo de la obra, ofreciendo al final del mismo unas breves reflexiones finales.

2. CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL Y NARCOTRÁFICO: PATRONES ORGANIZACIONALES ACTUALES

Como Palma y Hernández subrayan en el capítulo 1, el COT puede ser entendido como una gran red global, o una serie de líneas comunicantes, a través de las cuales interactúan una multitud de organizaciones, grupos y personas en todos los continentes del mundo. Si bien grandes organizaciones con reconocimiento a nivel global hacen parte de estas redes, también interactúan allí grupos más pequeños o redes descentralizadas creadas para la realización de negocios específicos. En un mundo globalizado, es evidente que el crimen organizado ha alcanzado también un elevado nivel de transnacionalidad, lo que genera retos importantes para los Estados que, en gran medida, centran sus actuaciones en su propio territorio. Todo esto ha motivado la formulación de desarrollos teóricos, como la globalización desviada, la economía criminal global, la criminalidad globalizada, el comercio oscuro o la guerra en redes (*netwars*), para tratar de explicar mejor la actual organización y funcionamiento del COT.

De esta manera, las organizaciones jerárquicas y rígidas han sido, en gran medida, reemplazadas por formas descentralizadas, sin la necesidad de un comando central, con estructuras más horizontales, y reconociendo la importancia de herramientas como el internet. Esto se puede apreciar en la creciente transnacionalización de las organizaciones criminales (la Ndrangheta, por ejemplo, ha desarrollado extensiones en Canadá y Australia, a pesar de ser originaria del sur de Italia), su interacción con otras organizaciones en diferentes partes del mundo (las interacciones entre los grupos armados colombianos, los carteles mexicanos, las mafias italianas y las organizaciones criminales rusas son cada vez más frecuentes en el ámbito del narcotráfico) y el surgimiento de redes transnacionales para el desarrollo de negocios específicos que no conforman organizaciones permanentes en el sentido tradicional.

En consecuencia, se puede afirmar que, en términos generales, la idea de poderosas organizaciones jerárquicas que monopolizan las operaciones desde la producción hasta la venta al consumidor no responde más a la realidad actual.

En Colombia, es posible encontrar este tipo de estructuras en red. Así, la desaparición de los grandes carteles colombianos en los 90s, incluyendo los de Medellín, Cali y el Norte del Valle, representó el ocaso de las grandes estructuras monopolísticas, con un poder altamente centralizado alrededor de grandes capos. Como resultado, el negocio del tráfico de drogas continuó en manos de un mayor número de actores, incluyendo organizaciones armadas, grupos criminales más pequeños y redes de individuos. Posteriormente, la desmovilización de las FARC en 2016 alimentó este sistema por una amplia gama de actores con diferentes capacidades y objetivos.

En consecuencia, el narcotráfico en Colombia no responde en la actualidad a estructuras formales, en el sentido clásico, sino que surge de la interacción de individuos con diferentes motivaciones y funciones, sin ser necesariamente miembros de un grupo. Estos agentes compiten y cooperan entre sí. Por ello, los patrones organizacionales basados en sistemas de redes reflejan la realidad actual mucho mejor que el concepto de organización jerárquica.

Se trata, por tanto, de sistemas que surgen por la interacción de diversos tipos de agentes, que han sido objeto de diversas clasificaciones según sus capacidades de acción y sus objetivos, e incluyen grupos armados organizados, grupos delincuenciales organizados, grupos de apoyo logístico en las actividades criminales, narcotraficantes independientes (algunos conocidos como “invisibles”) e individuos que realizan tareas concretas. Todos ellos están en constante fluctuación, adaptación y cambio, de acuerdo con las condiciones del contexto.

De esta manera, la lógica de estos sistemas es de constante cambio y adaptación. Su naturaleza, caracterizada por la distribución de poder, una alta fragmentación de los actores armados, estructuras en red y descentralización, motiva interacciones complejas y volátiles entre los agentes. Estas interacciones se manifiestan en procesos de emergencia de nuevos grupos, el fraccionamiento y desaparición de otros, y la fusión de ciertos agentes. Por ello, el debilitamiento o extinción de una organización puede representar el surgimiento de algunas nuevas, el fortalecimiento de otras, o la fragmentación en muchas. Los cabecillas pueden ser dados de baja o capturados, pero las redes se adaptan para continuar existiendo. En lugar de desapa-

recer, la economía del narcotráfico continúa con la reacomodación de los actores a las condiciones del contexto.

Todo esto ha tenido, un impacto a su vez en el transporte marítimo de drogas, porque como Palma y Hernández (capítulo 1) subrayan, las operaciones del narcotráfico marítimo no son realizadas únicamente por un agente o grupo que ejerce el monopolio del negocio. Por el contrario, se llevan a cabo con la participación de múltiples actores, con diferentes capacidades, cada uno guiado por sus propios intereses.

De esta manera, si bien los grupos más grandes como el Clan del Golfo, los Cárteles de Sinaloa, Tijuana o Jalisco o el grupo de Los Zetas dominan, en buena medida, varias de las rutas marítimas más activas del narcotráfico, se asocian, al mismo tiempo, con grupos u organizaciones más pequeños que tienen mayor acceso a ciertos lugares de cultivo y producción y necesitan de sus redes para poder transportar la droga que producen a los grandes mercados de consumo global.

3. LA GLOBALIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y SUS MODALIDADES: ESPECIAL ATENCIÓN AL TRÁFICO DE COCAÍNA

Como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López señalan en el capítulo 12, la apertura económica, la globalización y los tratados de libre comercio han reducido costos arancelarios y han suprimido requisitos administrativos, lo que ha incentivado el comercio marítimo a través de los puertos, el cual se ha visto también favorecido por el gran crecimiento experimentado en las dimensiones y capacidades de los barcos portacontenedores.

Como resultado, las cadenas de suministro en el comercio marítimo han experimentado también cambios importantes en los últimos años, lo que ha obligado a las empresas a replantear sus actividades para alcanzar mayor eficiencia, flexibilidad y menores costos. Por ello, la gestión eficiente en las cadenas de suministro se ha convertido en una prioridad, con el fin de poder contar con las capacidades

de integración e interrelación necesarias para cumplir con los estándares y parámetros de aprovisionamiento, producción, distribución y comercialización requeridos en un mercado globalizado.

En este contexto, los puertos han adquirido un gran protagonismo en un entorno que vincula la producción, el comercio y el transporte de bienes, tal y como demuestra, por ejemplo, el hecho de que las tres principales zonas portuarias de Colombia (Caribe, Pacífico y Magdalena) llegaran a movilizar entre 2020 y 2022 algo más de 500 millones de toneladas (representando el comercio exterior el 82.8% del total). Por ello, su control, seguridad y mantenimiento se han convertido en temas vitales dentro de la cadena logística comercial.

Fruto de lo anterior, se han generado, a su vez, mayores oportunidades para el comercio ilícito que han sido aprovechadas por las organizaciones dedicadas al narcotráfico para multiplicar sus operaciones. En el caso particular de la cocaína, que en un 90% es transportada por vía marítima, esto se ha visto también favorecido por los siguientes factores:

1. El constante incremento de los precios ha hecho que la rentabilidad que proporciona la venta de un kilogramo de clorhidrato de cocaína (CHC) en los mercados de Europa, Estados Unidos (EE.UU.) y Asia oriental sea muy atractiva para los carteles y las organizaciones ilegales dedicadas a este negocio en Suramérica. Además, al ser la demanda en el mercado europeo lo suficientemente grande, esto permite a las organizaciones comercializadoras establecidas en los puertos de destino de Alemania, Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido tener la capacidad de negociar su precio, incluyendo las comisiones que reciben las redes de lavado de activos operativas en estos países, que normalmente oscilan entre el 12% y el 15% del dinero lavado.
2. El incremento de la demanda y los elevados niveles de producción de cocaína ha favorecido que los contenedores hayan alcanzado una importancia cada vez más significativa como modalidad de transporte. Estos tienen la ventaja de ser más resistentes a factores externos como el clima y presentan una gran capacidad (hasta 44 toneladas de cocaína caben en un

solo contenedor). Además, pueden ser almacenados de forma eficiente, dado que tienen medidas estandarizadas bajo la normativa internacional ISO 668, lo que facilita su apilamiento. A esto hay que sumar el papel jugado por los exportadores y los importadores en la contaminación de las cargas, puesto que en los procesos de empaque de las mercancías lícitas se incluyen estupefacientes, al punto de que algunos carteles han creado empresas para exportar diversos productos de forma legal y mezclar así las drogas sin generar sospechas en las autoridades portuarias.

3. El transporte legal, o ilegal, de mercancías por vía marítima tiene la ventaja de ser seguro hasta el puerto destino (evitando además los controles de las autoridades al transporte por vía terrestre), lo que hace que los procesos de inspección por las autoridades portuarias sean claves para reducir las brechas que los narcotraficantes pueden utilizar para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, las inspecciones portuarias presentan graves problemas, porque el número de contenedores es muy elevado, y no se dispone ni del personal necesario, ni de la infraestructura requerida para su adecuada inspección, lo que favorece el transporte marítimo de cocaína (ya sea contaminando o alterando la carga).
4. Las organizaciones del narcotráfico han cambiado las rutas y las modalidades de transporte para esquivar la mejora en los controles realizados en ciertos puertos. Así, por ejemplo, frente a los mayores controles realizados por las unidades de Guardacostas de la Armada Nacional de Colombia en la zona marítima de los puertos (incluyendo buzos para verificar posibles contaminaciones en los cascos de los buques) —lo que se ha visto reforzado en materia de inteligencia mediante acuerdos de cooperación con las autoridades homólogas de los puertos de destino—, las organizaciones del narcotráfico han incrementado el envío de cocaína a Europa a través de puertos del Caribe en embarcaciones de alto bordo, o en barcos de línea.
5. La corrupción ha jugado un papel decisivo en la expansión del narcotráfico marítimo, debido a que la falta de transparencia de los funcionarios, y la participación del sector privado, faci-

litan la utilización de las infraestructuras portuarias para el envío de cocaína, y obstaculizan que las estrategias propuestas, la normativa vigente y los controles realizados alcancen los resultados previstos. De esta manera, la corrupción se ha convertido en el verdadero motor del narcotráfico porque posibilita la entrada de cocaína en países, que presentan, aparentemente, bajos índices de corrupción. De esta manera, basta con establecer alianzas con los funcionarios de los organismos de control para que estos les suministren la información necesaria para evitar la identificación de los barcos cargados de droga.

En consecuencia, como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López afirman, no existen en la actualidad rutas marítimas seguras, por lo que, en última instancia, cualquier navío puede estar vinculado al tráfico de drogas, sobre todo si se movilizan por rutas de alto riesgo (situación que se ha visto agravada durante la pandemia de Covid-19 porque buena parte de las medidas de control frente al narcotráfico marítimo se redirigieron hacia otras áreas más afectadas por la pandemia).

En cuanto a las modalidades del narcotráfico marítimo, Ramírez, Villalba y Beltrán subrayan en el capítulo 3 la gran variedad de modalidades existentes, entendiéndolo como tales los medios por los que se desplazan, movilizan o almacenan las cargas ilícitas. Así, el Centro Internacional de Investigación para el Narcotráfico Marítimo (CMCON), con base en la normatividad marítima y comercial vigentes (el tráfico ilícito se suele apoyar en el transporte de carga lícita), ha clasificado dichas modalidades en estacionarias (los estupefacientes se encuentran en un lugar fijo, pero están listos para ser distribuidos por vía marítima) y móviles (la carga se desplaza en alguna embarcación o mediante la utilización del medio acuático).

De las 16 modalidades identificadas, tres son estacionarias y trece móviles. Las primeras consisten en: (a) la carga a la deriva, que se da cuando las sustancias flotan en el mar sin ninguna señal que muestre su ubicación; (b) la carga balizada, que es similar a la anterior, pero con señales visuales y de posición; y (c) el depósito ilegal, que incluye cuatro tipos: el bodegaje, el espacio abierto, el espacio subacuático y el subterráneo.

En cuanto a las modalidades móviles, cabe distinguir las siguientes, dependiendo del tipo de embarcación utilizada para el transporte de la droga:

1. Buques de alto bordo, que son embarcaciones de gran cubierta y constituyen uno de los medios más frecuentemente utilizados para el tráfico de estupefacientes por rutas comerciales (existen diferentes técnicas de ocultamiento de la carga ilícita en los buques, incluyendo en su estructura, dentro de la propia carga comercial, o dentro de un pequeño contenedor adherido al buque como parásito).
2. Buques especializados relacionados con el transporte de carga de grandes dimensiones, como vehículos, combustible, víveres o pasajeros, donde la carga ilícita se oculta de la misma manera que en los buques de alto bordo.
3. Embarcaciones de pesca, ya se dediquen a la pesca industrial, artesanal o de subsistencia. En general, se trata de botes tiburoneros, corvineros o langosteros, que son fáciles de camuflar al aparentar que están siendo utilizados para actividades de pesca. Al tratarse de embarcaciones versátiles, pueden desplazar la droga desde la costa hasta altamar y viceversa. Además, si se las equipa con motores de gran potencia pueden incluso llegar desde las costas colombianas hasta Centroamérica (normalmente con el apoyo de “botes señuelos”, que llevan pequeñas cantidades de droga y que, al ser detectados, facilitan su paso con una carga mayor).
4. Embarcaciones de recreo, turísticas o deportivas, como los veleros, los yates o los botes (normalmente, de entre 2.5 y 24 metros de eslora), que pueden transportar hasta doce pasajeros, y se utilizan para llevar pequeñas cantidades de sustancias ilícitas desde las costas colombianas hasta las islas centroamericanas, para luego realizar desde allí envíos hacia otros destinos con mayor carga.
5. Embarcaciones oficiales, como buques de guerra, buques hospitales o patrulleros marítimos.

6. Lanchas rápidas (*go fast*), que son embarcaciones pequeñas con alta versatilidad, que pueden alcanzar grandes velocidades utilizando motores fuera de borda y un diseño sin cabina que favorece la resistencia al viento. Esta ha sido durante mucho tiempo la modalidad más utilizada para el transporte de CHC desde las costas colombianas (si bien en la actualidad el transporte con contenedores le disputa con éxito esta posición), por lo que se ha convertido en el principal objetivo de muchas de las operaciones de interdicción marítima.
7. Embarcaciones utilizadas para el transporte de pasajeros o de mercancías que no están destinadas al comercio formal. Se trata, normalmente, de buques de bajo calado, con fácil acceso a cualquier zona, que realizan rutas más cortas que los buques comerciales de alto calado, y tienen una capacidad de carga mucho menor.
8. Embarcaciones semi-sumergibles conocidas como “*low profile vessels*”, que se caracterizan porque su estructura está casi sumergida por completo (solo una pequeña parte flota por encima de la superficie del mar), lo cual dificulta su detección por las autoridades.
9. Embarcaciones semi-sumergibles autopropulsadas, que son diseñadas y fabricadas en talleres artesanales dentro de la selva colombiana, suelen estar dotadas de equipo de localización GPS y se propulsan mediante un motor interno que les permite alcanzar hasta los ocho nudos de velocidad.
10. Embarcaciones sumergibles diseñadas para estar completamente bajo el agua, las cuales suelen estar muy bien equipadas y utilizan la tecnología más avanzada.
11. Vehículos no tripulados, consistente en artefactos marítimos manipulados de manera remota mediante tecnología.

Junto a las anteriores, se pueden también distinguir otras dos modalidades móviles:

12. El uso de los contenedores del comercio legal que, por las razones expuestas en la sección anterior (así como por el hecho de que la mayor parte de las mercancías lícitas se trans-

portan a través de los mismos), constituye la modalidad más atractiva en la actualidad para el narcotráfico a nivel mundial. La técnica más común para contaminar los contenedores es reemplazar el sello de seguridad por uno falso, o desmontar las puertas del contenedor sin romper el sello original (“*rip on-rip-off*”). De esta manera, la carga ilícita se introduce rápidamente en el contenedor sin el conocimiento del transportista, consignatario, importador, agente de aduanas o funcionario de la administración portuaria. Posteriormente, se retira en el puerto de destino antes de que la carga lícita se entregue a su destinatario.

Otras técnicas comunes para transportar la carga ilícita en los contenedores son las siguientes: (a) ocultarla de manera disimulada entre la carga lícita (en la mayoría de estos casos el exportador de la mercancías lícitas está involucrado en la operación); (b) ocultarla en contenedores refrigerados, que, por la estructura de su aislamiento térmico, permiten esconderla en sus paredes o dentro de la unidad de refrigeración en su parte posterior; y (c) otras técnicas como el izado o la contaminación fuera del puerto, en lugares de almacenamiento de contenedores o en almacenes de empresas logísticas, de transporte o navieras.

13. La modalidad del nadador, consistente en que una persona asegura la carga ilícita a su cuerpo y realiza personalmente el desplazamiento para transportarla, ya sea de manera libre (nadando) o mediante la utilización de un propulsor acuático.

Con base en lo anterior, y a la luz de las cifras ofrecidas por el CMCON con respecto a las incautaciones relativas a cada una de las modalidades mencionadas, Ramírez, Villalba y Beltrán (capítulo 3) subrayan que el tráfico ilícito de drogas por vía marítima sigue siendo hoy en día una amenaza transnacional que continúa afectando la estabilidad de los Estados.

Un buen ejemplo de ello es la situación en Brasil, donde, como Vianna de Azevedo (capítulo 5) subraya, en casi todos los casos de envío de cocaína por contenedores desde los puertos brasileños se ha

detectado la participación (corrupción) de funcionarios portuarios y empleados de empresas privadas cooptados por organizaciones criminales, ya sean camioneros, estibadores, empacadores, agentes de aduanas o empleados portuarios en general, actuando en São Paulo, Río de Janeiro, Paraná, Santa Catarina o los Estados del noreste. Este es un factor esencial para facilitar las operaciones porque, mediante las prácticas de corrupción que promueven, las organizaciones del narcotráfico obtienen información privilegiada sobre los movimientos de los navíos, los cargamentos y las rutinas portuarias, lo que les permite eludir los controles.

Además, en el caso brasileño, a pesar de los esfuerzos de las autoridades (sobre todo en el puerto de Santos), las modalidades de tráfico transnacional por veleros y barcos de pesca desde los puertos no comerciales representan un importante desafío adicional, que refleja la complejidad y la dinámica cambiante del narcotráfico marítimo. Así, desde hace décadas, este tipo de embarcaciones surcan el Atlántico en todas direcciones transportando marihuana, hachís, heroína, drogas sintéticas y cocaína, y, en la mayoría de los casos, sin ser detectados por las fuerzas de seguridad. Su utilización despierta pocas sospechas dada su escasa visibilidad en el universo criminal y el bajo riesgo de ser interceptados por las fuerzas de seguridad. A esto hay que unir la existencia de más de 600 marinas registradas con más de 70.000 espacios para embarcaciones y de cientos de puertos deportivos no registrados en una costa con una extensión superior a los 8.000 km. Además, los puertos deportivos registrados presentan, como regla general, controles internos y de seguridad débiles y las fuerzas policiales brasileñas no están acostumbradas a operar en los mismos.

Ante esta situación, Vianna de Azevedo (capítulo 5) plantea la necesidad de reconocer la magnitud de la amenaza, adoptar un mayor grado de compromiso político y diseñar acciones estratégicas que incluyan el desarrollo de una arquitectura interinstitucional robusta y la incorporación del sector privado, la sociedad civil y la academia en la lucha contra el narcotráfico. A esto habría que unir la importancia de la cooperación internacional para fortalecer la seguridad y gestionar el riesgo en las rutas marítimas, puesto que, en última instancia,

cualquier medida adoptada está condenada a ser ineficaz si no aborda de manera efectiva el problema de la corrupción en los puertos.

4. CORRUPCIÓN EN EL CONTROL DE LOS ESPACIOS MARINOS: EL CASO DE LA ARMADA DE NIGERIA

Con respecto a la cuestión de la corrupción, la propia Organización Marítima Internacional (OMI) reconoció en el 2020 que el sector marítimo está ciertamente expuesto a prácticas corruptas en las que pueden incurrir, entre otros, las autoridades migratorias, ambientales y aduaneras, los operadores de botes para las actividades en puerto, los prácticos, los capitanes de puerto, los funcionarios de guardias costeras, los policías, los militares y los empleados de las terminales portuarias. Estas prácticas son promovidas especialmente por las organizaciones que se dedican al narcotráfico marítimo (que sigue siendo el delito más cometido a través del medio marino), puesto que disponen de los recursos para garantizar el éxito de sus operaciones y permanecer en la impunidad. Particularmente, vulnerables a las mismas son aquellos países que combinan factores tales como una ubicación estratégica favorable, la debilidad de sus fuerzas y cuerpos de seguridad, la laxitud de los controles fronterizos y la existencia de instituciones logísticas y financieras que facilitan el comercio. Nigeria es, sin duda, uno de ellos.

En este sentido, es necesario destacar, como hace Restrepo en el capítulo 11, la relevancia del caso nigerio porque, además de su gran influencia en el continente africano al ser el país con mayor población y su principal exportador de petróleo, las dinámicas estructurales de corrupción en la Armada han provocado el deterioro de sus buques de guerra y de su infraestructura naval por falta de recursos, con la consiguiente pérdida de capacidades para vigilar sus espacios marinos y responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad en el mar. Y todo ello a pesar de que, en principio, la Armada nigeriana es la institución naval más grande África occidental.

Para entender su situación, es importante tener en cuenta que Nigeria fue colonia del Reino Unido desde mediados del siglo XIX hasta que alcanzó su independencia en 1960, y que su historia como

Estado independiente ha estado marcada por gobiernos inestables, enfrentamientos étnicos, dictaduras militares, guerras civiles y un manejo inapropiado de los recursos naturales (petróleo y el gas), cuyos beneficios solo enriquecen a una minoría. En este contexto, la corrupción se ha extendido de manera generalizada, arraigando en los sectores público y privado, y constituyendo una especie de “cultura de la corrupción”, que ha permeado también a las instituciones con competencia sobre el tráfico marítimo en Nigeria, incluyendo la Armada, cuyos vínculos con el narcotráfico y el tráfico ilegal de hidrocarburos son de conocimiento público (varios comandantes en jefe de la Armada, almirantes y directores de la Autoridad de Puertos han sido destituidos y/o condenados por esta razón desde 2008).

La corrupción en la Armada se deriva, en gran medida, de las dictaduras existentes hasta 1999, que permitieron a los militares administrar los recursos energéticos y con ello tener acceso a importantes flujos de dinero sin ningún tipo de control. Tras la transferencia del manejo de estos recursos a otras esferas del Estado, ciertos sectores de la Armada buscaron la manera de seguir beneficiándose del petróleo a través de alianzas con el COT, organizaciones criminales locales y grupos insurgentes, y contando con la complicidad de las autoridades portuarias y de otras agencias del Estado. Como resultado, se han dedicado a vender información sobre la ubicación de buques petroleros u otros que transportan mercancías de valor, recibir sobornos para que embarcaciones con cargamentos ilegales naveguen por el mar territorial nigeriano sin problemas y modificar los lugares de los patrullajes navales para facilitar la comisión de los delitos. El problema se ha visto agravado, además, por:

1. La baja moral de gran parte de la Armada debido a las malas condiciones salariales, el abandono y deterioro de los buques de guerra y la infraestructura naval por la falta de recursos, la pérdida de capacidades para vigilar de una manera más adecuada los espacios marinos bajo la jurisdicción de Nigeria y la carencia de medios para contrarrestar las amenazas a la seguridad en el mar debido a las limitaciones de la flota para desarrollar operaciones de interdicción.
2. El recurso de las compañías marítimas a servicios de seguridad privada para la protección de sus buques comerciales, puesto

que, conforme a la normativa nigeriana, estos servicios solo pueden realizarse mediante un contrato con la Armada (empleando incluso, en ciertos casos, a sus propios integrantes).

Todo esto ha llevado al propio comandante de la Armada nigeriana a reconocer en 2020 la existencia de personal corrupto en la institución, que favorece las actividades de narcotráfico y otros usos ilícitos de los espacios marinos.

La afectación de la corrupción en la Armada (y en las Fuerzas Armadas en general, las cuales son responsables, entre otras cosas, del “extravío” en las dos últimas décadas de 15 billones de dólares por contratos fraudulentos en la venta de armas) genera graves repercusiones para la seguridad nacional, ya que no solo permite las actividades del COT, sino que provoca también desconfianza e inestabilidad al interior del Estado. Por ello, EE.UU. y la Unión Europea han desarrollado programas de asistencia militar, y han promovido desde comienzos de siglo la creación de capacidades para proteger las rutas marítimas de la región mediante el entrenamiento, el desarrollo de ejercicios navales, la transferencia de tecnología, el intercambio de información y el fortalecimiento de la interoperabilidad, entre otras cosas. Sin embargo, ninguno de estos programas han incluido líneas específicas en relación con la corrupción.

Además, desde hace más de 20 años, Nigeria, con el respaldo y asesoría del Programa Mundial Contra la Corrupción de las Naciones Unidas, ha adoptado diferentes medidas para combatir este fenómeno. Sin embargo, como Restrepo (capítulo 11) subraya, los resultados no han sido satisfactorios, especialmente en el sector defensa (Ejército y Armada), debido, en buena parte, a la corrupción sistémica que subsiste en Nigeria, la reserva y el secretismo en el manejo de los contratos de las instituciones castrenses, la no inclusión de medidas contra la corrupción en los programas de cooperación militar, la ausencia de controles efectivos en el desarrollo de los procedimientos y operaciones militares, las relaciones poco supervisadas entre el sector privado y las fuerzas armadas, la baja moral derivada de las malas condiciones laborales y salariales del personal militar y la falta de revisión de la política de defensa nacional (lo que hace que la misma siga en manos de unos pocos).

5. LAS RESPUESTAS DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL A LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CORRUPCIÓN VINCULADA AL MISMO: ESPECIAL ATENCIÓN A LA REGULACIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS

5.1. La evolución de las respuestas dadas por el derecho internacional al crimen organizado transnacional en el mar y a las prácticas corruptas que promueve

El caso de Nigeria, no es una excepción, porque como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López afirman en el capítulo 12, la corrupción constituye el auténtico combustible del narcotráfico marítimo al posibilitar la entrada de la droga en los distintos países (incluso en aquellos con bajos índices de corrupción) y mantener la impunidad a lo largo del tiempo.

Ante esta situación, desde el derecho internacional se han planteado distintas respuestas para enfrentar el COT en general, y el narcotráfico en particular, así como las prácticas corruptas que promueve. Con base en un análisis cronológico, Restrepo identifica cinco fases en la evolución del derecho internacional a estos efectos:

1. La primera fase comienza a finales del siglo XIX y se extiende hasta el periodo de entre guerras. Se caracteriza porque la preocupación mundial por el mar se orientó básicamente hacia la violencia que amenazaba directamente el comercio internacional, dejando para el ámbito nacional las acciones que no afectaban directamente a las líneas de comunicación marítima. Destacan en la misma, los trabajos de la Sociedad de Naciones y el Proyecto de Convención sobre Piratería de la Universidad de Harvard (1932). En materia de corrupción relacionada con los espacios marinos, cabe mencionar las prácticas promovidas por el contrabando, con eventos como el del buque canadiense *Im alone*, que fue hundido en 1929 por un guardacostas de EE.UU por transportar alcohol, lo que generó una controversia entre ambos países sobre ley que debía regir en los casos de persecuciones en caliente.

2. La segunda fase se inicia con el final de la segunda guerra mundial y se extiende hasta la década de 1970. Estuvo marcada por la promoción del respeto a la dignidad humana, por lo que los esfuerzos contra el crimen en el mar se centraron en reprimir la trata de personas (Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949), cuyos arts. 17 y 19 establecieron el control de los aspectos migratorios en los puertos) y la esclavitud (Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956)), que considera como delito el transporte de esclavos por mar e insta a los Estados a tomar las medidas necesarias para impedir el uso de buques y puertos para este fin). En este contexto, la trata de personas y la esclavitud eran facilitadas por prácticas corruptas en la salida, el transporte y el ingreso ilícitos de personas a través de los puertos. Sin embargo, a pesar de la Resolución A.504(XII) (1981) contra el fraude marítimo (por ejemplo, a través de la alteración de los documentos de entrada y salida de los buques a puerto) de la OMI, lo cierto es que esta fue una acción aislada porque ni las agencias de desarrollo, ni las organizaciones financieras multilaterales se ocuparon de la corrupción durante este periodo.
3. La tercera fase corresponde a la década de 1980, en la que el interés mundial en los asuntos marítimos se centró en la afectación de la seguridad (actos de violencia en buques y el uso del océano para fines ilegales). Para ello, se recogió en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (1982) el deber general de cooperar en la alta mar para la represión de la piratería (art. 100, 101 y 105) y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (art. 108). No obstante, la CONVEMAR no otorgó el mismo grado de jurisdicción para la represión del narcotráfico (sentando solamente las bases para que los Estados enfrenten el delito a través de la cooperación), que respecto a la piratería (aprobación de una excepción al principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón que permite a terceros Estados apresar buques piratas en áreas que, como la alta mar, no estén sometidas a la jurisdicción de ningún Estado). Por último, a

raíz del incidente en el crucero italiano Achille Lauro (1985), se adoptó en 1988 el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA), dirigido a fortalecer la cooperación para prevenir y castigar el terrorismo internacional, y demás actos ilícitos en los espacios marinos.

En relación con el narcotráfico en particular, es necesario señalar que, si bien en 1960 era principalmente visto como un asunto de salud pública, a partir de mediados de 1980 pasó a considerarse como un estímulo del COT, que, al disponer de amplios recursos (fruto del incremento de la demanda de drogas), fue tejiendo una red de corrupción sistemática en todos los continentes, permeando actores estatales, fragmentando sociedades y fomentado las actividades delictivas. Como resultado, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988), cuyo art. 17, relativo al tráfico ilícito por mar, desarrolla los siguientes aspectos de la CONVEMAR: (a) especifica el alcance de la cooperación para reprimir tráfico ilícito del art. 108; (b) amplía los actos previstos en el art. 110 que permiten el derecho de visita con la autorización del Estado del pabellón; y (c) extiende la jurisdicción del artículo 110 sobre las naves sin pabellón. Desde entonces, como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Medvedyev et al. c. Francia* (2010), junto a la normativa internacional (universal o regional), es necesario, en relación con la represión del narcotráfico marítimo en la alta mar, tener la debida consideración por la legalidad del procedimiento de interdicción marítima, el derecho de visita e inspección, el grado de jurisdicción y la obligación de los Estados de priorizar la protección de los derechos humanos.

4. La cuarta fase se caracteriza por los esfuerzos desde el derecho internacional para reprimir el crimen transnacional mediante la cooperación, tal y como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

Transnacional (CNUDOT) (2000) y sus tres Protocolos¹, donde se incluye también un llamado para que se articulen los ordenamientos jurídicos nacionales en el combate contra la corrupción², porque esta facilita la comisión de múltiples delitos que traspasan las fronteras. Como resultado, en 2003, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), descrita en su Preámbulo como “[u]na plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”. La CNUCC insta a las partes a adoptar las medidas necesarias para establecer la

¹ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000), Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000) y Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (2001). Particularmente relevante para el ámbito marítimo es el art. 8 (2) del segundo que, en relación con el tráfico ilícito de migrantes: (a) autoriza, bajo el consentimiento del Estado de Pabellón, la visita y registro de los buques sospechosos; y (b) permite que el Estado que realice la interdicción de una nave sin bandera pueda adoptar medidas apropiadas en cuanto a ésta, las personas a bordo y la carga encontrada. De esta manera, se amplían los actos determinados en el art. 110 de la CONVEMAR que hacen posible el ejercicio del derecho de visita, y se extiende la jurisdicción sobre los buques sin bandera.

² Aunque no hubo consenso para establecer una definición de crimen organizado, si se pudo acordar en el art. 2 que por grupo delictivo organizado se entiende “un 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 y otro beneficio de orden material”. Entre los delitos recogidos se mencionan el blanqueo de dinero, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas, la obstrucción a la justicia, entre otros. De esta manera, se extiende la aplicación de la el art. 110 de la CONVE-MAR.

jurisdicción sobre los delitos allí recogidos³, incluso si son cometidos a bordo de un buque (art. 42)⁴.

Tanto la CNUDOT (190 Estados parte) como la CNUCC (188 Estados parte) reflejan el interés de la sociedad internacional en enfrentar estos delitos, el cual se vio reforzado por la nueva agenda de seguridad global adoptada tras el ataque del 11 de septiembre de 2001. Así, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU afirmó la conexión entre el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y los delitos asociados a la corrupción, como el blanqueo de dinero. Como resultado, y con el fin de prevenir amenazas terroristas en el sector del transporte marítimo, la OMI adoptó el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (2002), que busca cubrir ciertos vacíos presentados por la CONVEMAR (que no contempla el terrorismo) y el Convenio SUA (orientado sobre todo a la prevención). Posteriormente, en 2005, y como complemento al Código PBIP, se firmó el Protocolo del Convenio SUA, el cual: (a) amplió los delitos tipificados en la Convención; (b) estableció nuevas circunstancias para la configuración de actos de terrorismo y; (c) aplicó el derecho de visita en caso de sospecha de actos terroristas en el mar.

5. La quinta fase se caracteriza por la identificación de los retos y los asuntos principales de interés global en los espacios marinos. Así, la Asamblea General de la ONU, en su Resolución

³ Entre estos: blanqueo de dinero (art 42); soborno de funcionarios públicos (art 15); malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art 17); tráfico de influencias (art 18); abuso de funciones (art19); enriquecimiento ilícito (art 20); soborno en el sector privado (art 21); malversación o peculado de bienes en el sector privado (art 22); Blanqueo del producto del delito (art 23); encubrimiento (art 24); obstrucción de la justicia (art 25).

⁴ A este respecto, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar ha afirmado en el caso Saiga (1999) la necesidad de un vínculo genuino entre el Estado del pabellón y el buque para que las obligaciones impuestas al primero en relación con el segundo sean efectivas (incluyendo las relativas a medidas anticorrupción).

A/RES/64/71 (2009), ha expresado su preocupación por: (a) “[e]l problema de la delincuencia organizada transnacional en el mar, incluido el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, así como las amenazas a la seguridad marítima, incluida la piratería, el robo a mano armada en el mar, el contrabando y los actos terroristas contra el transporte marítimo, las instalaciones emplazadas mar adentro y otros intereses marítimos”; (b) la amenaza que representan los crímenes transnacionales para el uso legítimo de los océanos y la seguridad e integridad del ser humano en el mar; (c) las nuevas formas del crimen organizado transnacional y la corrupción en el mar, particularmente en el entorno de la pesca ilegal; y (d) la necesidad de promover la cooperación internacional y ayuda mutua, sobre todo para asistir a los Estados en desarrollo en la construcción de capacidades para la toma de medidas efectivas para prevenir y reprimir estas formas de criminalidad.

Así mismo, la UNDOC (2011) ha reconocido también la interrelación entre las actividades criminales en el mar, las cuales no son estáticas y se adaptan a las vulnerabilidades de los Estados, y ha destacado que el empleo de la actividad pesquera para cometer delitos como el narcotráfico es muy atractivo para el COT porque: (a) los Estados abordan el problema desde una perspectiva meramente administrativa según las regulaciones pesqueras existentes, lo que hace que los delitos queden en la impunidad; y (b) es facilitado a través de la corrupción que actúa como elemento transversal (UNODC, 2011).

Más recientemente, en 2022, la OMI ha publicado una propuesta de guía para adoptar e implementar procedimientos contra la corrupción marítima⁵, recomendando la adopción de medidas frente

⁵ La OMI también ha adoptado la Resolución A.1025(26) (2009), por la cual se crea el Código de prácticas para la investigación de delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques, especificando el espacio marino donde se materializa el delito de robo armado. En el Código se definen los actos de piratería conforme al art. 101 de la CONVEMAR. Así mismo, se define el delito de robo a mano armada contra los buques como “todo acto ilícito de violencia [...] que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra

a diversos actos de corrupción que se puedan presentar en la interfaz buque-puerto⁶. En el mismo sentido, la UNDOC (2011; 2013) ha subrayado la necesidad de estrechar la cooperación internacional en el área de seguridad y fortalecer las legislaciones internas (especialmente, en materia anticorrupción, al considerar esta como un aspecto central del problema). De esta manera, los acuerdos internacionales y los esfuerzos operacionales resultan inútiles sin una legislación interna que brinde las herramientas necesarias para judicializar y desarticular de manera eficaz al COT.

En consecuencia, como subraya Restrepo, continúa el debate sobre cómo abordar los crímenes (incluido el narcotráfico) que ocurren en los espacios marinos internacionales y sus vínculos con la corrupción, si bien dos ejes de acción parecen desprenderse de lo anterior: (a) continuar promoviendo la armonización de las legislaciones nacionales en materia de definición y sanción de las diversas prácticas ilícitas; y (b) identificar nuevas sinergias para fortalecer la cooperación regional e internacional frente al COT en general, y al narcotráfico marítimo en particular, así como frente a las prácticas corruptas que fomentan.

5.2. Las respuestas desde la regulación de los espacios marinos por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y otros acuerdos internacionales

Como Sommer señala en el capítulo 7, los tráfico ilícitos (drogas, armas, personas, órganos, bienes culturales, animales salvajes, pesca ilegal, madera, minerales y petróleo), que se desarrollan, principalmente, por vía marítima, mueven al menos 300 billones de dólares al año. De ahí que las organizaciones del narcotráfico encuentren

personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado”. Con ello, se busca que los Estados tomaran medidas sobre los actos de violencia en los espacios marinos bajo su soberanía y jurisdicción, al margen de su calificación en sus legislaciones nacionales.

⁶ La guía se encuentra disponible en: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Facilitation/FAL.5-Circ..48.pdf>.

en los funcionarios corruptos el eslabón necesario para permitir la navegación de los buques nacionales o extranjeros que transportan estupefacientes en sus bodegas o en la armadura.

Surge por tanto la cuestión relativa a qué Estado puede ejercer su jurisdicción penal cuando los buques que transportan las cargas ilícitas de droga navegan entre el puerto de origen y el puerto de destino, así como qué Estado tiene competencia para investigar, enjuiciar y sancionar penalmente a los funcionarios públicos o empleados de empresas privadas corruptas que, debido a las funciones que desarrollan en las agencias estatales de control o en las compañías que gestionan la administración y/o la seguridad de las terminales portuarias, favorecen que las cargas ilícitas puedan ser transportadas sin ser identificadas o incautadas.

Con respecto a los delitos cometidos en el territorio terrestre (por ejemplo, en el puerto de origen o en el puerto de destino), la competencia para ejercitar la jurisdicción penal recae principalmente en el Estado territorial, si bien terceros Estados pueden también ejercer, eventualmente, su jurisdicción penal (sobre todo en relación con sus propios nacionales) si: (a) así se recoge en su legislación interna; y (b) el Estado territorial no ejerce su jurisdicción o ha aceptado expresamente que sea el tercer Estado quien la ejerza (normalmente a través de un tratado internacional bilateral o multilateral).

Pero, ¿qué sucede cuando la actividad delictiva se produce en el mar? ¿qué Estado(s) pueden interceptar las embarcaciones que lleven las cargas ilícitas, incautar estas últimas, detener a sus tripulantes y ejercer frente a los mismos su jurisdicción penal? Para resolver esta cuestión es necesario analizar el régimen jurídico internacional de los espacios marinos, tal y como se recoge en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (1982), de la que son parte en la actualidad 169 Estados (entre los que, sin embargo, no se encuentran EE.UU., Israel, Perú, Venezuela o Colombia, si bien esta última sí la ha firmado).

Las aguas interiores, donde se encuentran los puertos, son espacios donde el Estado ribereño ejerce plena soberanía al igual que en el territorio terrestre al que están directamente ligadas. En consecuencia, según el art. 8 de la CONVEMAR, el Estado ribereño ejerce

su jurisdicción y aplica su legislación con respecto a los actos de narcotráfico marítimo cometidos a bordo de los buques con pabellón de terceros estados, excepto que se trate de buques de guerra u otros buques de Estado destinados a fines no comerciales, lo cuales gozan de inmunidad soberana.

En cuanto al mar territorial, el art. 2 de la CONVEMAR lo define como el espacio marino adyacente a las aguas interiores, con una extensión de doce millas náuticas a contar desde donde acaban aquellas (la delimitación se hace normalmente a través de las denominadas líneas de base rectas que traza el Estado ribereño, o, de lo contrario, mediante la línea del litoral en bajamar). Al finalizar el mar territorial comienza la ZEE (arts. 55 *et seq.*)⁷, que se extiende hasta las 200 millas náuticas a contar desde las líneas de base recta, si bien las primeras doce millas desde que acaba el mar territorial pueden ser declaradas por el Estado ribereño como zona contigua (art. 33)⁸. A partir de las 200 millas náuticas se extiende la alta mar.

Como señala Sommer (capítulo 7), el mar territorial es un espacio marino en el que los buques extranjeros, con frecuencia en connivencia con funcionarios del Estado ribereño, desarrollan actividades relacionadas con la corrupción y el COT, como el narcotráfico, la pesca ilegal, el vertido no controlado de residuos al mar, y el tráfico y la trata de personas. De ahí, que la falta de controles adecuados o de medios efectivos para supervisar las actividades navieras en el mar territorial, y el paso de droga entre buques, dificulta la lucha contra el narcotráfico y las organizaciones del COT dedicadas al mismo. Por su parte, Godio (capítulo 8) subraya, en relación con la ZEE, que constituye un espacio marino a través del cual atraviesan innumerables rutas de tráfico ilícitos, incluyendo el narcotráfico.

⁷ El art. 55 de la CONVEMAR establece que la ZEE es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, que no se extiende más allá de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (art. 57).

⁸ El Art. 33 de la CONVEMAR la define como una zona contigua al mar territorial y la cual “no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.”

Ante esta situación, la CONVEMAR ofrece un marco regulatorio que los Estados ribereños pueden utilizar para combatir las prácticas ilegales asociadas a la corrupción promovida por el COT en general, y por el narcotráfico marítimo en particular. Según el mismo, el Estado ribereño ejerce soberanía para aplicar su legislación y reprimir los delitos que se cometan en dicho espacio, ya sea que involucren a sus nacionales, sus funcionarios públicos o los buques de su bandera, ya sea que se cometan a bordo de buques de pabellón extranjero (excepto si gozan de inmunidad).

La CONVEMAR regula un régimen del derecho de paso inocente de los buques de terceros Estados por el mar territorial del Estado ribereño, que les permite navegar conforme a los lineamientos establecidos en la Convención. No obstante, según el art. 25 (1), este derecho no impide al Estado ribereño adoptar las medidas que estime necesarias para impedir las actividades que no sean propias del paso inocente y afecten o representen una amenaza para la seguridad marítima.

Además, el derecho de paso inocente de buques de pabellón extranjero tampoco excluye la jurisdicción del Estado ribereño y la facultad de realizar acciones de *enforcement* (incluyendo la realización de procedimientos de visita, inspección, apresamiento e iniciación de procesos judiciales) en caso de que se cometan actos ilícitos. De esta manera, el art. 27 (1) establece que el Estado ribereño puede ejercer su jurisdicción sobre los buques extranjeros que se encuentren transitando por su mar territorial en ejercicio del derecho de paso inocente en los siguientes supuestos: (a) cuando el delito tenga consecuencias para dicho Estado; (b) pueda perturbar la paz o el orden en el mar territorial; (c) sea autorizado por el capitán o funcionarios diplomáticos consulares del Estado del pabellón; o (d) se dirija expresamente a reprimir el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, prohíbe que el Estado ribereño adopte cualquier medida de *enforcement* contra los buques extranjeros, cuando se trate de delitos cometidos antes del ingreso al mar territorial, a no ser que hayan sido causados por la violación de una medida de protección del medio marino, o como consecuencia de una infracción de las normas y reglamentos aplicables en la ZEE.

Según la CONVEMAR, las facultades del Estado ribereño en la zona contigua para desarrollar operaciones de *enforcement* frente a buques extranjeros se limitan a prevenir y sancionar las infracciones a las leyes y reglamentos del Estado costero en asuntos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que tengan lugar o se puedan cometer dentro del mar territorial, de las aguas interiores o del territorio terrestre del Estado ribereño. A esto se suman las facultades que tiene el Estado ribereño en la ZEE, de la que zona contigua hace parte.

En la ZEE, la CONVEMAR atribuye al Estado ribereño la facultad de realizar operaciones de *enforcement* frente a buques extranjeros relacionadas con la protección y vigilancia de sus derechos soberanos sobre la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la ZEE, así como en relación con el establecimiento y mantenimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras, el desarrollo de investigación científica marina, y la protección y preservación del medio marino (arts. 56 y 73).

Similar es la situación en la plataforma continental, que, según el art. 76 de la CONVEMAR está conformada por el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial hasta el borde exterior del margen continental o hasta una distancia de 200 millas náuticas. El Estado ribereño solo está facultado para realizar operaciones de *enforcement* con respecto a sus derechos de soberanía sobre dicho espacio para los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, así como en relación con la prevención, reducción y control de la contaminación causada por las tuberías y el establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras (arts. 76-80).

Por último, en el alta mar, la jurisdicción y las acciones de *enforcement* son ejercidas, por regla general, por el Estado del pabellón (art. 94), siendo la única excepción el derecho de visita previsto en el art. 110 de la CONVEMAR que permite a cualquier Estado realizar operaciones de *enforcement* con respecto a buques extranjeros sospechosos de realizar actos de piratería o esclavitud, o en relación con buques sin pabellón.

Esto significa que, en principio, tanto en la ZEE (incluyendo la zona contigua), como en el alta mar, quien puede realizar operaciones de *enforcement* y ejercer jurisdicción, con respecto a los buques que transporten estupefacientes es solo el Estado del pabellón. Si bien, existe la posibilidad de alertarle que buques de su pabellón están transportando droga y ofrecer asistencia para llevar a cabo dichos actos de *enforcement*, o incluso solicitarle el consentimiento para poderlos realizar directamente.

Por esta razón, y ante la preocupación de la sociedad internacional por el fenómeno del narcotráfico marítimo, el art. 108 (1) de la CONVEMAR establece expresamente un deber general de todos los Estados parte de cooperar en la alta mar, a fin de reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al tiempo que habilita la remisión a otras convenciones internacionales. Como Godio (capítulo 8) subraya, un cuidadoso análisis de esta norma permite advertir que se trata de un deber amplio en cabeza de los Estados, que no se limita a los buques del propio pabellón, y que incluye, por ejemplo, el deber de asistir a terceros Estados a interceptar barcos de su pabellón cuando así lo soliciten.

Finalmente, es importante tener en cuenta, en todo caso, que la CONVEMAR, como instrumento marco de la “gobernanza de los mares”, implica que diversas áreas de su regulación requieren de la coexistencia de otros instrumentos internacionales y organismos especializados que lo complementan. Este es el caso de la lucha contra el narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción promovidas por el mismo. Por ello, como hemos visto en la sección anterior, el complejo entramado de regulaciones y principios que los Estados deben tener en consideración al momento de prevenir, afrontar y reprimir este fenómeno no se agotan en la CONVEMAR⁹.

⁹ Como Sommer (capítulo 7) y Godio (capítulo 8) señalan, es necesario tener en cuenta también los siguientes instrumentos internacionales:

1. La legislación internacional antidrogas, cuyos principales instrumentos son los siguientes: (a) la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada en 1972, que fusionó los tratados multilaterales preexistentes y buscó racionalizar el control mediante el establecimiento de la Junta Internacional de Control de Estupefacientes; (b) la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), que extendió el sistema internacional de control

de drogas a ciertas sustancias psicotrópicas que incluyen alucinógenos, estimulantes del sistema nervioso central y sedantes-hipnóticos, como el LSD, las anfetaminas y los barbitúricos; y (c) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), que amplió el régimen de control a las sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de drogas controladas (los llamados precursores), y fortaleció el marco de la cooperación internacional en materia penal, incluida la extradición y la asistencia judicial recíproca, estableciendo en su art. 17 sobre “el tráfico ilícito por mar” lo siguiente: “1. Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar. [] 2. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan. [] 3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave [...] 4. El Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a: (a) abordar la nave; (b) inspeccionar la nave; (c) si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo”.

2. La legislación internacional anticorrupción, conformada, entre otros, por los siguientes instrumentos: (a) la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 (CICC), que constituyó un mecanismo de combate al delito, tanto por sus disposiciones en materia penal, como por el mecanismo de seguimiento en su implementación por los Estados Parte; (b) el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción (1997), que busca impulsar la adopción de la CICC y de realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales; (c) la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), dirigida a establecer normas comunes en sus legislaciones que permitan sancionar las conductas de los sujetos afectados; y (d) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) (2003), que es el único instrumento internacional anticorrupción de alcance verdaderamente universal.

Sin embargo, a pesar de la extensa y compleja regulación jurídico-internacional existente, lo cierto es que, como Sommer (capítulo 7) y Godio (capítulo 8) señalan, la eficacia en la lucha contra el narcotráfico marítimo y las prácticas corruptas que promueve siguen requiriendo de las siguientes medidas:

1. Que los Estados no parte de la CONVEMAR se adhieran a la misma (sobre todo aquellos que, como Colombia, la han firmado).
2. Que los Estados parte de la CONVEMAR: (a) organicen reuniones multilaterales para llegar a acuerdos sobre la interpretación de ciertas disposiciones, o, al menos, dar la relevancia necesaria a los aportes que la jurisprudencia de los tribunales especializados brinda al desarrollo progresivo del derecho del mar; y (b) fortalezcan sus obligaciones internacionales ya

3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) (2000), que: (a) considera a la corrupción como una actividad esencial del COT, advirtiendo la existencia de delitos de alcance global que exigen respuestas desde la cooperación internacional; y (b) advierte expresamente frente a la realización en el ámbito marítimo de actividades relacionadas con delitos transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico, la trata de mujeres y niños, el tráfico ilícito de armamentos y el tráfico y traslado ilícito de migrantes.

4. Toda otra serie de instrumentos internacionales que incluyen también disposiciones en relación con la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los espacios marinos. Este es el caso, entre otros, de: (a) el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) (1974), que canaliza la cooperación entre los Estados y los actores del sector naviero y portuario para prevenir, detectar y actuar frente a amenazas contra buques e instalaciones portuarias, habilitando la designación de personal de protección específica para instalaciones portuarias, buques y protección marítima con el fin de evaluar, gestionar e implementar planes frente a posibles amenazas; (b) el Convenio para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA) (1988), que considera delitos asociados a la tentativa o concreción en el apoderamiento y control ilegal de un buque; y (c) el Código Internacional para la Protección de Buques y las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) (2001), promovido por la Organización Marítima Internacional (OMI), el cual se inserta jurídicamente en el régimen de seguridad marítima diseñado en Convenio SOLAS.

vigentes, o se comprometan a suscribir los acuerdos internacionales ya existentes, sobre todo a la luz de los desarrollos tecnológicos y las nuevas modalidades de transporte de los estupefacientes.

3. Que los Estados ribereños: (a) fortalezcan los mecanismos de transparencia y supervisión de sus organismos estatales con competencia para controlar el adecuado cumplimiento de la normativa (nacional e internacional) vigente; y (b) provean a dichos organismos con recursos humanos y tecnológicos necesarios como para permitirles, al menos en el mar territorial, limitar el accionar delictivo, incluyendo la capacidad para obtener la información necesaria para conocer a diario el movimiento de los buques que se desplacen dentro del mismo.
4. Que, en materia anticorrupción, los Estados amplíen su compromiso especificando en sus normas nacionales e internacionales las conductas corruptas cometidas en relación con las actividades marítimas, y en particular con respecto al narcotráfico.

6. LAS RESPUESTAS DESDE LAS TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CORRUPCIÓN VINCULADA AL MISMO: PARTICULAR ATENCIÓN A LOS AGENTES ENCUBIERTOS Y LAS ENTREGAS CONTROLADAS

Como señalan Suárez y Carriazo en el capítulo 10, teniendo en cuenta la naturaleza transnacional y compleja del narcotráfico, la Fiscalía General de la Nación de Colombia lanzó en 2020 la “Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico 2.0”, buscando ir más allá de del fin clásico de capturas y desarticulación de estructuras criminales.

Esta estrategia interpreta el narcotráfico no como una cadena lineal y secuencial de producción, transporte y venta, sino como un sistema conformado por un entramado de conexiones que en las que

se basa el fenómeno del narcotráfico, involucrando un conjunto de actividades (nodos) y actores (personas u organizaciones) mediados por contratos o acuerdos informales e ilegales para garantizar un lucro financiero.

Entre los nodos se encuentran el cultivo, la producción, la comercialización, la distribución, el consumo y el lavado de activos. Los actores incluyen, entre otros, a los proveedores, transportadores, financistas y funcionarios. El narcotráfico marítimo hace parte del nodo de distribución del sistema de redes de valor e involucra la participación de varios de los actores mencionados.

La estrategia presenta líneas de acción dirigidas a afectar cada uno de los nodos del sistema, proponiendo e incluyendo en la planeación estratégica de las instituciones proyectos de ciencia aplicada y nuevas tecnologías (desde la bioingeniería y el uso de bio-herbicidas hasta la innovación petroquímica y el mejoramiento de monitoreo en puertos) para impactar el *modus operandi* de las organizaciones criminales, y aumentar la cooperación jurídica internacional. Además, recomienda, en particular, el uso de dos técnicas especiales de investigación: las entregas vigiladas y los agentes encubiertos.

Los agentes encubiertos y las entregas vigiladas son técnicas especiales de investigación que han contribuido de manera significativa a la desarticulación y sanción de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico marítimo. Se utilizan para obtener información y elementos de convicción que permitan identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos, proporcionar pruebas para el proceso y, en su caso, prestar asistencia a las autoridades extranjeras con estos mismos fines. Estas estrategias favorecen el intercambio de información para obtener material probatorio, identificar correctamente los hechos jurídicamente relevantes y construir los motivos requeridos para las decisiones judiciales contrarias a las organizaciones criminales.

La utilización de los agentes encubiertos posibilita identificar las prácticas corruptas en las que están involucrados los agentes de fronteras marítimas, los funcionarios portuarios y los agentes estatales relacionados con dichas organizaciones. Sin embargo, su uso depende, en última instancia, de su viabilidad práctica, técnica y jurídica y de

las posibilidades reales de alternativas menos invasivas. De hecho, la Corte Constitucional colombiana ha precisado en varias decisiones que estas técnicas especiales pueden llegar a vulnerar derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, a la honra o a la imagen. Por ello, el juez de control de garantías (o excepcionalmente el fiscal que pondere el caso concreto) debe abstenerse de autorizar esta medida cuando no se cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Por su parte, las entregas vigiladas se utilizan especialmente para rastrear desde dentro de la organización los envíos de droga, por lo que no se realizan incautaciones en los países de origen o tránsito para permitir que lleguen al país destino y descubrir a la red criminal completa. Esta técnica, cuyos requisitos y procedimiento se regulan en Colombia en el art. 243 del CPP, permite compartir información relevante jurídicamente de manera ágil y tener conocimiento de las operaciones de narcotráfico en diversos países en tiempo real. Esto facilita, a su vez, el rastreo de los flujos criminales y el uso de otras técnicas de investigación complementarias como los agentes encubiertos o la interceptación de las comunicaciones.

En el orden jurídico se han formulado recomendaciones en el Protocolo de Cooperación sobre Entregas Controladas de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (2016), el cual recoge directrices para la operatividad de las entregas vigiladas en el marco de la normativa interna de los países miembros de la Red.

Sin embargo, a pesar de los resultados positivos obtenidos a través del uso de estas técnicas especiales de investigación, específicamente en lo relativo a la judicialización de dirigentes e integrantes de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico marítimo, no son utilizadas frecuentemente por los fiscales colombianos. Esto se debe principalmente al desconocimiento procedimental, el temor de vulnerar derechos fundamentales, y las dificultades de acceso a nuevas tecnologías. Por ello, Suarez y Carriazo subrayan la importancia de promover su utilización como mecanismos efectivos para la investigación penal, unido al fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional.

7. LA IMPORTANCIA DE LOS PUERTOS EN LA CADENA DE SUMINISTRO DEL COMERCIO MARÍTIMO INTERNACIONAL

Como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López señalan en el capítulo 12, los puertos están conformados por el conjunto de elementos físicos, incluyendo canales de acceso e instalaciones de servicios, mediante los cuales se aprovecha un área frente a la costa o rívera de un río o mar, que cuenta con características favorables para que las embarcaciones dedicadas al intercambio de mercancías entre los ámbitos terrestre, marítimo y/o fluvial realicen operaciones de carga y descarga. Existen, además, terminales portuarias especializadas que manejan carga líquida en tanques de almacenamiento, carga sólida, carbón y contenedores (así como terminales multipropósito), las cuales tienen una infraestructura, equipamiento y sistemas de comunicación propios, que son necesarios para poder llevar a cabo sus operaciones.

La importancia de los puertos para alcanzar los objetivos de la cadena logística es muy grande, dado que intervienen en la provisión y distribución de los factores con los cuales se aumenta la productividad y la rentabilidad de las organizaciones. Por ello, no deben abordarse como un elemento aparte o independiente, sino que hacen parte de los procesos de producción, transporte y distribución, ofreciendo características de competitividad y optimización para la cadena de suministro.

La integración del sector portuario a la cadena de suministro influye positivamente en el desempeño del puerto, incorporando las operaciones relacionadas con la carga, descarga, almacenamiento y despacho de mercancías, las cuales son coordinadas por las autoridades portuarias. De ahí, la importancia de garantizar que los puertos sean parte del conjunto de organizaciones que componen dicha cadena.

Como parte de la cadena de suministro, los puertos (y las actividades realizadas en el ámbito portuario) influyen en el proceso de transporte multimodal, el cual requiere acciones para coordinar, organizar e integrar cada uno de sus componentes de manera complementaria. De esta manera, se configuran como auténticos nodos

logísticos, en los cuales se desarrolla una gestión que, además de incorporar nuevas tecnologías, se enfoca en la calidad y las necesidades de los clientes. Se trata, por tanto, de espacios que favorecen el desarrollo del comercio exterior a partir de la distribución y el almacenamiento de las mercancías, y en apoyo a las actividades que llevan a cabo los operadores logísticos internacionales.

La cadena de suministro del comercio marítimo no se inicia en los puertos, sino que parte del lugar donde se produce la materia prima y se extiende hasta los centros de consumo ubicados en los lugares de destino. Por ello, las actividades logísticas portuarias se configuran como centros de concentración y desconcentración de cargas, embalaje, paletización, y etiquetado, que ofrecen un valor agregado (producido en tierra) y hacen parte de la logística del puerto. Además de proveer los medios necesarios para distribuir un bien o servicio con el menor costo y tiempo posibles, los puertos son actores que desarrollan operaciones y actividades de forma planificada y ordenada, con el fin de satisfacer a sus usuarios y obtener una mayor rentabilidad.

Con consecuencia de lo anterior, y tal y como Stepién subraya en el capítulo 9, los puertos se pueden analizar desde tres dimensiones principales: (a) como carga; (b) como infraestructura; y (c) como eslabón de la cadena económica. En primer lugar, se perciben como empresas que trabajan con mercancías y, por tanto, influyen activamente en la economía nacional e internacional. Se caracterizan por los volúmenes de carga, las formas de la carga transportada, los modos de transporte marítimo, el origen y destino de la carga, el uso final de la carga y el grado de sustitución de los modos de envío. Esto permite medir el impacto del puerto en las zonas del interior.

En segundo lugar, como hemos visto, los puertos se pueden ver como empresas que brindan infraestructura para sus socios comerciales y clientes a cambio de ingresos.

En tercer lugar, los puertos pueden ser también considerados como una alianza de agentes (una especie de empresas virtuales) con características propias como la duración en el tiempo, su naturaleza flexible (permitiendo la adhesión momentánea de otras corporaciones), su participación en otras alianzas, su función como herra-

mienta de coordinación, su visibilidad a través de la actuación de sus miembros, y su rol como formador de una comunidad de intereses que cuenta con un Sistema de Comunidad Portuaria (SCP) y una plataforma electrónica o “mesa virtual” que permite la comunicación y el intercambio de información.

La administración portuaria es la encargada de gestionar el puerto. Sin embargo, en los últimos años, el conjunto completo de deberes y funciones relacionados con esta administración ha ido evolucionando hasta dividirse en dos figuras autónomas: la autoridad portuaria y el operador portuario. La primera se enfoca en las actividades regulatorias, mientras que el segundo es responsable de los servicios operativos.

Esta división de competencias está directamente relacionada con la tendencia de privatización de los puertos, que ha motivado el desarrollo de varios modelos portuarios. En un primer modelo, la infraestructura del área portuaria, la superestructura, la mano de obra y otras funciones relacionadas permanecen en manos del Estado. En el segundo modelo, se privatizan todos estos componentes. En el modelo mixto, la infraestructura y la superestructura del área portuaria siguen siendo públicas, pero la mano de obra y otras funciones relacionadas se privatizan. También es muy habitual en este último modelo que los operadores privados realicen determinadas actividades, pero bajo la supervisión y la gestión queden en manos de las autoridades públicas.

Además, existen otros actores importantes en los puertos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

1. La Aduana cuyas funciones incluyen, entre otras, el cobro de derechos y la protección de la industria nacional (junto con la facilitación del comercio exterior), así como el control del contrabando y del comercio ilícito. Las aduanas tienen contacto con los mercados ilícitos especialmente relacionados con el narcotráfico, el tráfico de personas (incluyendo los trabajadores sexuales), el contrabando de tabaco y cigarros, y el tráfico ilícito de animales, armas, equipamiento militar, y objetos artísticos y culturales robados.

2. El Control por el Estado Rector del Puerto (CERP), el cual implica el control de todo buque que se encuentra en el puerto con pabellón de un tercer Estado. El objeto de esta inspección es verificar que la embarcación cumple con la normativa internacional.

Como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López (capítulo 12) afirman, dado el papel tan importante que cumplen los puertos en la cadena de suministro del comercio marítimo global, las tendencias actuales en dicho comercio le afectan particularmente. Entre ellas cabe destacar las siguientes: (a) la búsqueda de la sostenibilidad medioambiental mediante la reducción de emisiones de CO₂ para el 2030; (b) el desarrollo de la economía circular (basada en la reventa de materiales desechados) que permite a los pequeños productores tener más cercanía con los clientes e incidir en el aumento de la concientización frente a la sostenibilidad, la reducción del impacto medio ambiental y la expansión de la economía inclusiva; (c) la introducción de nuevo equipamiento y asociaciones en la cadena de suministro, con el fin de tener mayores alternativas de proveedores de transporte y logística, y así fomentar la prevención de riesgos cibernéticos y falsificación; y (d) la transformación digital de la cadena de suministro con el fin de superar los procesos obsoletos y la ausencia de visibilidad y control de la información estratégica, y exija: (i) la implementación de tecnologías en la nube, el internet de las cosas (IoT), la inteligencia artificial (IA), la automatización de procesos para optimizar el intercambio de datos y la consecución de información estratégica y de calidad que de soporte a la planeación y toma de decisiones; y (ii) el incremento de las competencias de los trabajadores para que puedan manejar estas herramientas.

Como resultado de lo anterior, las terminales portuarias son lugares donde ejercer un control efectivo es una tarea muy difícil dado que son lugares con mucho movimiento y diversa infraestructura, cuya propiedad tiende a ser privada o mixta (el terreno pertenece al Estado, pero la administración está en manos de privados). Esto implica que la única respuesta posible a la gobernanza en la ciudad puerto ha de ser multi-actor y multi-sectorial, con el fin de disminuir la vulnerabilidad de los actores frente a la corrupción de la que puedan llegar a ser parte. Así mismo, toda respuesta al crimen or-

ganizado en una zona portuaria debe tener en cuenta la presencia simultánea de elementos de seguridad pública (Policía Nacional y Armada Nacional) y privada (oficina de seguridad de la terminal portuaria). Además, debe considerar que esta última, si bien tiene una relación cercana con las autoridades, dispone de autonomía frente a los procesos y herramientas que estas utilizan para el control en las terminales.

8. LA RELEVANCIA DE LOS PUERTOS EN EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO: ESPECIAL ATENCIÓN AL TRÁFICO ILÍCITO DE COCAÍNA

8.1. Puertos de salida: el caso de Brasil

En el capítulo 4, Masón, Olasolo y Palma explican cómo la economía construida en torno a la cocaína es verdaderamente transnacional con: (a) sus principales centros de producción en Sudamérica, desempeñando Colombia un papel crucial, al ser el país con la mayor área de cultivos de coca en el mundo (61% del total en 2020) y haber incrementado en un 14% su potencial de producción de CHC entre 2021 y 2022; y (b) mercados de consumo en todo el mundo, especialmente en EE.UU., Europa y Asia oriental.

A pesar de la denominada “guerra contra las drogas”, liderada por EE.UU., desde la década de 1970, la economía de la cocaína ha experimentado un crecimiento estable. De hecho, en los últimos años, a pesar de una cierta reducción entre 2008 y 2014 del potencial de clorhidrato de cocaína (CHC) en el mundo, ha habido un nuevo incremento desde 2015, lo que ha llevado a superar en un 25% las cifras récord de 2006 y 2007. Este aumento se atribuye a un mayor cultivo de la hoja de coca, un incremento en el rendimiento de la producción y un aumento en la demanda para el consumo.

En este contexto, Vianna de Azevedo (capítulo 5) subraya como Brasil se ha convertido en uno de los principales puntos de tránsito en el comercio global de la cocaína. Parte de la droga que llega a Brasil se dirige al consumo interno y el resto se desplaza, por aire o mar, hacia la Unión Europea (UE), África occidental, África austral,

Oriente Medio y Oceanía. En el caso de la cocaína que proviene de Colombia, gran parte de lo que se produce en sus departamentos del sur se embarca en navíos por la costa del Océano Pacífico hacia EE.UU. y la UE, mientras la que se produce en el norte pasa a Venezuela y una parte llega a Brasil por vías fluviales como la ruta de Solimões y Río Negro, o por vía aérea. La cocaína producida en Perú fluye, a su vez, a los mercados de consumo tanto por el Océano Pacífico, como vía Brasil por el Atlántico, mientras que la mayor parte de la cocaína producida en Bolivia se destina al consumo interno en Brasil.

La logística de transporte desde las fronteras de Brasil, pasando por el interior del territorio hasta alcanzar los puertos es realizada por narcotraficantes brasileños, ya sean miembros de grandes organizaciones criminales como el *Primeiro Comando da Capital* (PCC)¹⁰ y el *Comando Vermelho* (CV)¹¹, o por operadores diversos, llamados “barones del tráfico”, que tienen sus propias redes criminales y logísticas.

En este contexto, la conexión entre la expansión del mercado consumidor de cocaína a nivel mundial (especialmente, en la UE), y el incremento de la producción de drogas en países como Colombia, Bolivia y Perú, ha impactado significativamente en Brasil. Así, las or-

¹⁰ El PCC, con más de 40.000 miembros y una influencia importante a nivel nacional e internacional, es considerado como una de las organizaciones criminales más poderosas de Brasil. Su gran crecimiento se ha llevado a cabo a través del sistema penitenciario y ha incluido la creación de una narrativa ideológica para enfrentar la opresión estatal. Junto al tráfico de drogas, la organización desarrolla también actividades como el contrabando de cigarrillos, delitos cibernéticos y fraude bancario, si bien ha ido abandonado progresivamente el mercado doméstico del narcomenudeo para centrarse en el tráfico internacional de cocaína, lo que le ha reportado importantes ingresos. Esta expansión transnacional ha venido de la mano con nuevas asociaciones con diversas organizaciones criminales extranjeras, especialmente con aquellas relacionadas con el tráfico de cocaína.

¹¹ También el *Comando Vermelho*, originado en Río de Janeiro como resultado de la unión de delincuentes comunes y guerrilleros, presenta diversas etapas en su evolución, de manera que, a lo largo de las décadas, ha diversificado sus actividades criminales, pasando del robo al tráfico de cocaína. Su presencia se ha expandido hacia la región norte de Brasil, donde ha enfrentado conflictos territoriales con el PCC.

ganizaciones criminales brasileñas han desarrollado alianzas sólidas con grupos transnacionales, facilitando la entrada y salida de cocaína a través de diversas modalidades, utilizando principalmente para ello puertos bien desarrollados. De ahí, que sea un hecho conocido que estas organizaciones operan servicios de logística y transporte para mafias, cárteles y otros grupos criminales extranjeros (como los cárteles mexicanos o las mafias europeas). Estas asociaciones entre organizaciones del COT permiten que el flujo de cocaína entre países y continentes sea eficiente y fluido.

Entre las diferentes alternativas disponibles, el transporte marítimo es el preferido por los traficantes que desean mover grandes cantidades de droga, teniendo Brasil una posición geográfica estratégica para el transporte marítimo mundial. Los envíos se realizan a través de navíos comerciales que transportan su carga en contenedores, o mediante embarcaciones de recreo (lanchas y veleros), barcos de pesca o sumergibles, alternándose los medios de envío (navíos comerciales y no comerciales) y los lugares de salida (puertos, marinas o muelles improvisados, entre otros).

En Brasil, los puertos son de gran importancia estratégica para el comercio exterior. Simbolizan el enlace de cambio modal (de carretera/ferrocarril a mar) en la cadena logística del transporte. Su estructura eficiente es fundamental para mantener la competitividad de los productos brasileños en el exterior, ya que el 95% de las mercancías exportadas e importadas por Brasil pasan por terminales portuarias.

En este contexto, las ciudades puertos brasileñas son entornos complejos que han sido explotados por grupos criminales desde hace mucho tiempo, siendo el narcotráfico la modalidad delictiva que con mayor frecuencia afecta a la estructura portuaria. Esta complejidad favorece las actividades al margen de la ley, al tratarse de espacios físicos con bienes públicos y privados donde operan agencias pertenecientes a distintas jurisdicciones: municipales, estatales y federales. Además, una gran cantidad de empresas privadas operan en los puertos realizando diversas tareas y provocando un movimiento constante de mercancías, materiales y personas.

Como afirma Vianna de Azevedo (capítulo 5), debido al dinamismo de la actividad portuaria, enfrentar la delincuencia en este contexto es un gran reto, sobre todo si tenemos en cuenta la creciente utilización de marinas recreativas y pequeños puertos pesqueros brasileños (poco supervisados por las autoridades y distribuidos a lo largo de 8.000 km de costa) para transportar cocaína a otros continentes mediante embarcaciones de recreo o pesqueras.

A esto hay que unir el hecho de que las organizaciones del narcotráfico son muy creativas a la hora de introducir las cargas ilícitas en los barcos atracados en los puertos, ya sea dentro de los contenedores, en el casco del navío, por debajo de la línea de flotación o en su estructura interna o externa, a pesar del incremento en la eficiencia de los puertos brasileños, los avances en su tecnología de seguridad, control y detección (incluyendo el uso de escáneres y de perros rastreadores) y la implementación de sistemas de gestión de riesgos de carga y de monitoreo.

8.2. Puertos de destino: el caso de los puertos de Amberes y Rotterdam

Junto al aumento en el potencial de CHC en el mundo, se ha experimentado en los últimos años, un incremento en las incautaciones en la Unión Europea (UE), existiendo, por tanto, una correlación positiva entre el potencial de CHC y las incautaciones en los puertos de Bélgica, España, Francia, Italia y Países Bajos. Teniendo en cuenta que, tradicionalmente, la cantidad de decomisos en los puertos de cargamentos de cocaína es utilizado como indicador del aumento o disminución de los volúmenes de coca en el mercado (un aumento en el nivel de incautaciones no se entiende, por tanto, como una mejora en las técnicas para identificar las cargas ilícitas), se puede afirmar que la UE ha tenido un aumento significativo en la cantidad de cocaína recibida en sus puertos, y por lo tanto ha experimentado una mayor cantidad de droga en el mercado.

Según Masón, Olasolo y Palma (capítulo 4), esto ha sido debido, principalmente, a las siguientes causas: (a) el alto precio de la cocaína en la UE; (b) la gran cantidad de contenedores movilizados; (c) la fácil movilidad y ausencia de controles entre los Estados miembros de la UE; (d) las diferencias entre estos últimos en materia de polí-

tica nacional antidrogas; y (e) el menor riesgo de transporte comparándolo con EE.UU., que realiza mayores controles en las zonas de tráfico. En consecuencia, el aumento sostenido del tráfico del CHC plantea un gran desafío para la UE, como lo demuestra el hecho de que, a pesar de que en la UE se incautaron 240 toneladas de CHC en 2021, se estima que representa solo el 45% del consumo total en la propia UE.

En este contexto, se han producido también cambios significativos en los flujos de ingreso del CHC a la UE entre 2010 y 2020. Así, los puertos del Mar del Norte, especialmente los de Bélgica y los Países Bajos, han emergido como los principales puertos de destino, desplazando a los españoles. En particular, los puertos de Amberes (Bélgica) y Rotterdam (Países Bajos) han experimentado un crecimiento muy significativo en la llegada del CHC, habiéndose posicionado como los principales puntos de entrada de CHC en la UE. Esto es el resultado de la cercanía e interconexión entre ambos, el gran volumen de contenedores que reciben todos los días, las redes del COT operativas en los mismos, y las rutas de distribución del producto que, aprovechando su excelente ubicación geográfica, salen desde allí hacia el resto de la UE (e incluso hacia Asia oriental).

Esta nueva situación se ve reflejada en el hecho de que Bélgica, especialmente a través del puerto de Amberes, presenta una correlación y un promedio de incautaciones de CHC notablemente superior a los demás países europeos. De esta manera, la relación lineal positiva entre el potencial de CHC y las incautaciones en Bélgica indican que a medida que ha ido aumentando la producción global, también lo han hecho las incautaciones en los puertos belgas, las cuales destacan por su magnitud (entre el 60% y 75% de las operaciones de incautación han afectado a entre 1.1 y 2.2 toneladas de CHC).

Las incautaciones reflejan también la importancia en el transporte ilícito de cocaína de las modalidades *rip on rip off* y de carga en contenedores, lo que hace que sea muy probable que las organizaciones criminales operativas en el puerto de Amberes estén cooperando entre sí en lugar de competir, facilitando de esta manera el lavado de dinero y la logística portuaria para la distribución del CHC. Esto ha hecho también que adquieran mayor importancia los denominados “recolectores”, que son las personas encargadas de ingresar a los

puertos y retirar la droga ilícita de los contenedores, iniciando así su distribución. Es por ello que el número de recolectores capturados se ha comenzado a utilizar también como indicador del aumento o disminución del ingreso de CHC en los puertos.

Lo anterior corrobora, a su vez, los datos del CMCON, según los cuales, a pesar de que las lanchas rápidas continúan gozando de gran popularidad en Colombia para el transporte de cocaína (debido a su capacidad (desde 0.5 hasta 9 toneladas), su alta tecnología para la navegación y la facilidad de abastecimiento de combustible en alta mar), el uso de contenedores se ha incrementado de modo muy significativo. Como consecuencia, los contenedores representan hoy en día la modalidad más utilizada para transportar cocaína desde Colombia, alcanzando al 38.7% del total. Esto es debido, sobre todo, a que, a mayor capacidad para el envío de carga contaminada dentro de los contenedores, los ingresos y, por tanto, la rentabilidad tiende a aumentar. Con ello, se incrementa directamente la capacidad financiera de las redes de narcotráfico para desarrollar sus prácticas de corrupción, como el pago a integrantes de organismos públicos de control y compañías privadas en los puertos de origen y destino, logrando con ello disminuir el riesgo de interceptación y/o de decomiso del producto.

9. LA CORRUPCIÓN EN LOS PUERTOS

Como Stępień explica en el capítulo 9, se pueden distinguir dos formas principales de actividad criminal en los puertos: (a) el uso instrumental del puerto; y (b) la utilización del puerto como lugar de comisión del delito. La primera supone el uso por el COT de los puertos como puerta de “entrada/salida” para las actividades delictivas, como sucede, por ejemplo, con el narcotráfico, el contrabando o el tráfico de personas. La segunda se refiere a los casos en que el COT realiza sus actividades principales directamente en el puerto “*on-site*”. De hecho, el funcionamiento del COT, muy a menudo, requiere contacto directo en los puertos con grupos delictivos locales o incluso con personas individuales especializadas en determinados tipos de actividades.

Como ya hemos visto (razón por la cual no nos vamos a extender más en esta sección), la corrupción juega un papel fundamental en el narcotráfico marítimo, compartiendo, por tanto, con los puertos su centralidad en el desarrollo de este fenómeno. Esto significa que, en última instancia, el binomio corrupción-puerto es la piedra angular sobre la que se construye el narcotráfico marítimo, porque la falta de transparencia de los funcionarios, y la participación del sector privado, facilitan la utilización de las infraestructuras portuarias para el envío de droga, y obstaculizan que las estrategias propuestas, la normativa vigente y los controles realizados alcancen los resultados previstos.

Además, esto supone también que una parte muy importante de las prácticas corruptas promovidas por el COT se desarrollan en las propias instalaciones portuarias, como sucede cuando se corrompe a directivos, funcionarios y/o empleados de la autoridad portuaria, del operador portuario, de las Aduanas o del CERP, así como de las compañías privadas que a diario operan en el puerto.

En definitiva, como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López (capítulo 12) afirman, la corrupción es el factor decisivo para: (a) permitir/facilitar la entrada de la cocaína en los distintos países a través de los puertos (problema que enfrentan incluso aquellos países con menores índices de corrupción); y (b) perpetuar su impunidad. De hecho, como Restrepo (capítulo 11) señala, esto se ha mantenido así desde que en la década de 1970 las rutas marítimas que inicialmente eran empleadas para introducir contrabando en Europa se comenzaron a utilizar también para el tráfico ilícito de drogas. De este modo, a medida que crecía la demanda de drogas, aumentaban los recursos del narcotráfico para promover todo tipo de prácticas corruptas, lo que acabó tejiendo una red de corrupción sistémica en los distintos continentes, que, hasta la actualidad, ha permeado actores estatales y privados, fragmentado sociedades y fomentado las actividades delictivas.

10. LAS DINÁMICAS DEL NARCOTRÁFICO Y LA CORRUPCIÓN EN LA CIUDAD-PUERTO: RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN REALIZADA CON BASE EN SU CONSIDERACIÓN COMO SISTEMAS SOCIALES ADAPTATIVOS

No existe un monopolio absoluto de una organización sobre uno o varios puertos específicos, como podría llegar a pensarse en un principio. Los puertos más grandes y con mayor capacidad han logrado proteger sus actividades hasta un nivel significativo, por medio de inversiones en sistemas de tecnología y seguridad. Esto les ha permitido avanzar en la tecnificación de los procesos con el fin de reducir el número de personas que circulan físicamente por los espacios del puerto. Además, se han adoptado toda una serie de medidas para mejorar el tratamiento del personal dirigidas a desmotivar su participación en las actividades criminales. Sin embargo, estas últimas no han desaparecido de los puertos.

Así, el envío de cocaína desde los puertos colombianos sigue siendo una realidad, existiendo diferentes formas de introducir la droga en los respectivos medios de transporte: en camiones de carga y descarga, con buzos que ubican la carga en el exterior del buque bajo el agua, izando la carga para subirla durante la permanencia del buque en el puerto o mientras se encuentra en movimiento, o cambiando los sellos de seguridad de los contenedores. Es, precisamente, en la cadena de acciones de cada una de estas modalidades donde se puede observar la actividad criminal, sin que para ello sea necesario que exista un monopolio del COT sobre la administración del puerto.

Sin embargo, es necesario destacar la influencia, o incluso dominio, que pueden tener ciertos actores criminales sobre la población de algunas de las zonas de la ciudad-puerto, porque los puertos no existen en el vacío, sino que interactúa activamente con las ciudades en las que se ubican y sus comunidades. Por ello, las dinámicas sociales y económicas de la ciudad afectan al puerto, y viceversa. Como resultado, a mayor influencia del crimen sobre las dinámicas sociales, mayor es el riesgo de contaminación al interior de los puertos.

En consecuencia, las organizaciones criminales, y en particular las dedicadas al narcotráfico, son consideradas como sistemas sociales producto de la interacción permanente de individuos capaces de crear actividades y formas de comportamiento con elevados niveles de aprendizaje, adaptación y cambio, lo que, como Noguera, Ávila y Beltrán subrayan en el capítulo 2, permite su estudio con base en la metodología de investigación del análisis social de redes. Esto presenta, a su vez, la ventaja de poder recurrir a toda una serie de herramientas de simulación y análisis de redes (incluyendo mecanismos de medición cuantitativa en casos específicos) con el fin de comprender mejor el funcionamiento y las dinámicas de las estructuras del crimen organizado.

De este modo, el narcotráfico se entiende como un fenómeno con características naturales de heterogeneidad, diversidad, emergencia e innovación, que está compuesto por sistemas evolutivos que aprenden continuamente y responden tanto a variaciones internas como externas, lo que hace que sus estructuras cambien de manera permanente a lo largo del tiempo. Como resultado, se caracterizan por sus procesos de adaptación, a través de los cuales seleccionan continuamente reglas de conducta entre una diversidad de comportamientos y rutinas posibles que tienen lugar en unas condiciones de incertidumbre creciente.

De esta manera, el cambio constante en las condiciones del entorno determina la adaptación, lo que, a su vez, sirve de detonante para la generación de nuevas condiciones, en un contexto organizativo flexible, con tendencia a la autoorganización y la ausencia de jerarquías.

El estudio de la ciudad-puerto se puede realizar también desde esta perspectiva, que considera al aprendizaje y a la producción de conocimiento como parte fundamental de su capacidad adaptativa. Esto se debe a que se trata de un entorno en el cual convergen múltiples actores que interactúan de forma permanente para alcanzar sus propios objetivos.

Las organizaciones que operan en la ciudad-puerto presentan altos niveles de autonomía para tomar decisiones sobre las cuestiones que surgen ante la incertidumbre del ámbito en el que actúan.

Revelan comportamientos autoorganizados, es decir, con formas no concentradas de poder, flexibles ante la jerarquía, las operaciones y los recursos, y lideradas por distintos grupos dentro de la cadena de producción y comercialización. Las capacidades adaptativas de este tipo de organizaciones muestran niveles positivos de respuesta ante las condiciones variables del entorno.

Así mismo, las condiciones sociales de la ciudad-puerto aportan características que son apropiadas para el desarrollo del narcotráfico. Factores culturales, creencias sociales, vulnerabilidad y atracción por lograr altos ingresos incrementan el riesgo de que quienes residen y/o trabajan en el entorno portuario decidan involucrarse en las estructuras de apoyo a este tipo de organizaciones.

En cuanto a las actividades desarrolladas en la ciudad-puerto por las organizaciones del narcotráfico, estas son el resultado de la convivencia, los hábitos, las costumbres, las formas de pensamiento, los aprendizajes, las experiencias, la toma de decisiones y las situaciones diversas, con respecto a las cuales los individuos son fuente de cambio y portadores de información.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la presencia de variación constante dentro de las organizaciones dificulta la predicción de las condiciones futuras. Además, la emergencia permanente de nuevas condiciones representa un reto en la toma de decisiones sobre qué cómo actuar (qué comportamientos seleccionar) para lograr mejores desempeños.

Al considerar este tipo de organizaciones como un sistema social que resulta de un proceso evolutivo de reglas (entendiendo a los individuos como fuente generadora de información), se obtienen beneficios importantes en la medida en que se asume la búsqueda constante del cambio, y se percibe la estabilidad como un estadio relativo que implica aprendizaje de cara a variar de nuevo, aumentando de esta manera las posibilidades de que lo que se ha desarrollado pueda ser seleccionado por el entorno.

Siendo la ciudad-puerto el objeto de análisis (y en particular las prácticas corruptas promovidas por las organizaciones del narcotráfico marítimo), la simulación basada en agentes presenta una gran utilidad porque facilita la creación de modelos con los que se lo-

gra interpretar situaciones de la realidad, y de esta manera acudir a la experimentación y variación como elementos fundamentales del comportamiento social.

Por esta razón, para la elaboración de la presente obra colectiva se ha desarrollado una modelación de las dinámicas de la ciudad-puerto y el narcotráfico a través del software NetLogo 5.0. Para ello, Noguera, Ávila y Beltrán (capítulo 2), con base en un estudio previo, han seleccionado, debido a su especial relevancia, las siguientes propiedades específicas del fenómeno: (a) el narcotráfico y su relación con la corrupción como característica emergente; (b) el comportamiento del fenómeno como un sistema adaptativo de complejidad creciente; (c) la identificación de los agentes, teniendo en cuenta la investigación de campo realizada; (d) la especificación de los comportamientos del sistema, en particular las interacciones entre los actores (agentes), los niveles de variación ante las circunstancias de los escenarios y la emergencia de la corrupción; y (e) la configuración de los parámetros de la simulación, para lo cual se han determinado once factores y se ha diseñado la interfaz.

Para lograr la simplificación de la modelación, los actores se han agrupado en cuatro categorías: trabajadores, fuerza pública, agentes criminalizados y ciudadanos. Además, a cada uno de ellos se les ha asignado, dentro de la modelación, un lugar inicial en la ciudad-puerto (que se entiende como residencia), sobre la base de considerar que se mantienen en periodos de ocho horas dentro sus entornos de residencia, ocho en el trabajo y otras ocho en lugares aleatorios (espacios que se asocian a actividades en el contexto de la ciudad-puerto).

La modelación permite interpretar distintas situaciones asociadas al funcionamiento de la ciudad-puerto en un entorno complejo en constante variación, incluyendo el fenómeno de la corrupción y su relación con el narcotráfico marítimo.

Tras la ejecución de la simulación para los escenarios establecidos, los factores más significativos respecto a la emergencia de un patrón de corrupción han resultado ser los siguientes:

1. La mayor o menor efectividad de la justicia en relación con los actos delictivos cometidos en la ciudad puerto. Este es el

factor más determinante en el nivel de corrupción en la ciudad puerto, generando un impacto más significativo que los demás (incluido el nivel de presencia de la fuerza pública). De esta manera, a mayor efectividad de la justicia, menor nivel de corrupción y viceversa. Sin embargo, el significativo descenso de la corrupción se ve ralentizado a partir de un cierto grado de efectividad de la justicia. Como resultado, a partir de este momento, los progresivos aumentos en el nivel de eficacia de la justicia resultan en reducciones cada vez menores del grado de corrupción en la ciudad puerto.

2. La mayor o menor presencia de la fuerza pública. Este es el segundo factor con mayor impacto en el nivel de corrupción en la ciudad puerto. Así, a menor presencia de la fuerza pública, mayor propagación de la corrupción, y viceversa. Sin embargo, a partir de un cierto punto, el incremento en la presencia de la fuerza pública genera únicamente reducciones menores de los niveles de corrupción.
3. El porcentaje de agentes criminalizados en la ciudad puerto. Cuanto mayor es este porcentaje, más alto es el nivel de corrupción, y viceversa. Además, a diferencia de lo que sucede con los dos factores anteriores, el impacto en el nivel de corrupción es menos significativo como resultado de los incrementos iniciales del porcentaje de agentes criminalizados, pero se mantiene constante a medida que el porcentaje sigue creciendo.
4. El porcentaje de fuerza pública que colabora con los agentes criminalizados. Al igual que sucede con el factor anterior, cuanto mayor es este porcentaje, más alto es el nivel de corrupción, y viceversa. Además, también se observa un impacto constante a lo largo de toda la simulación entre el aumento del porcentaje de fuerza pública que colabora con los agentes criminalizados y el incremento en el nivel de corrupción.
5. El porcentaje de población que colabora con los agentes criminalizados. Este factor funciona de manera muy parecida al factor anterior, de manera que se observan incrementos constantes en el nivel de corrupción a medida que se aumenta el porcentaje de población que colabora con los agentes criminalizados.

A diferencia de los cinco anteriores, otros factores que también se han tenido en cuenta en la simulación han presentado un menor nivel de impacto sobre el nivel de corrupción en la ciudad puerto, incluyendo los siguientes: el porcentaje de área del puerto en relación con el conjunto de la ciudad-puerto, la densidad de población, el nivel de automatización del puerto, el mayor o menor nivel de segregación (falta de interacción) entre las distintas categorías de actores y un nivel de exposición alto o medio a actos de corrupción.

Por último, como Noguera, Ávila y Beltrán subrayan, la simulación muestra que el hecho de entender con mayor detalle las capacidades adaptativas y la variación de las organizaciones del narcotráfico marítimo que operan en la ciudad-puerto, en contraste con la intervención inmediata, abre las puertas a determinar las circunstancias en las cuales se desarrollan las actividades de la organización. Por ello, se logran mejores resultados en el tiempo, en tanto que el sistema desarrolla capacidades para resolver la problemática a través de un proceso en el que la interacción y el aprendizaje entre los individuos es la fuente que genera las soluciones.

11. LAS RESPUESTAS DESDE LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS PUERTOS POR LA ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL

Como Stępień señala (capítulo 9), la regulación de la seguridad portuaria se encuentra directamente relacionada con la seguridad marítima y ha sido una de las principales preocupaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI), la comunidad internacional y la industria marítima, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. Si bien, la seguridad portuaria tradicionalmente se relaciona principalmente con el terrorismo, uno de sus aspectos es la operación de los grupos del COT dentro o a través de las instalaciones y las áreas portuarias. De esta preocupación surge el Código Internacional para la Protección de los Buques y las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) (2001).

Las disposiciones de este Código se aplican a la relación embarcación-interfaz portuaria, pero no al área portuaria en sí misma. Su

aplicación incluye ciertos tipos específicos de embarcaciones, tales como los buques de pasaje (lo que incluye naves de pasaje de gran velocidad), los buques de carga de 500 unidades o más de arqueo bruto (lo que incluye naves de gran tonelaje) y las unidades móviles de perforación mar adentro, así como las instalaciones portuarias que presten servicio a dichos buques cuando se dedican a viajes internacionales. Las medidas de seguridad previstas por el Código se dividen en tres niveles (1, 2 y 3), y cuanto mayor es el número, mayor es el nivel de las medidas de protección que se deben introducir en la instalación portuaria en función de la protección.

Así mismo, el Código introduce la obligación de realizar una Evaluación de la Protección de la Instalación Portuaria (PFSA) como un mecanismo esencial que permite la preparación y actualización del Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PFSP). La PFSA debe ser realizada por el Estado parte en cuyo territorio se encuentra el puerto o por una organización de protección reconocida. Además, en cada puerto se debe designar un Oficial de Protección de la Instalación Portuaria (PFSO).

La OMI ha elaborado también, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Protección en los Puertos (2003). El Repertorio recoge una directriz para reducir el riesgo en los puertos por amenazas de actos ilícitos. Además, ofrece una guía adicional a las incluidas en el Código PBIP, ya que amplía su ámbito de aplicación, más allá del área de la instalación portuaria teniendo en cuenta todo el puerto.

Para cumplir con los objetivos del Repertorio, los Estados miembros de la OMI y de la OIT tienen que: (a) desarrollar una política de seguridad, (b) exigir que las autoridades designadas para cada puerto establezcan un Plan de Seguridad Portuaria, que debe basarse en la Evaluación de la Protección Portuaria; (c) designar a las Personas Responsables de la Seguridad Portuaria; (d) garantizar que se realiza la Evaluación de la Seguridad Portuaria; (e) aprobar las revisiones de las Evaluaciones de la Seguridad Portuaria; y (f) velar por el correcto desarrollo de los Planes de Seguridad Portuaria y su revisión y mantenimiento periódicos.

Además, para garantizar la seguridad física del puerto, se deben ubicar e identificar las áreas restringidas junto con los puntos clave y otras áreas potencialmente vulnerables, y establecerse las funciones críticas para la operación del puerto, los documentos de acceso y los procedimientos de control para reducir el nivel de riesgo.

Finalmente, la OMI ha elaborado en 2012 la Guía para Instalaciones Portuarias, Puertos y Buques. Este es un instrumento de *soft-law* que ha sido adoptado como un manual adicional al Código PBIP. En el mismo se enumeran las medidas y procedimientos de seguridad introducidos por los gobiernos para proteger sus instalaciones portuarias, tales como cercas, puertas, cámaras de supervisión (CCTV), equipos de rayos X, detectores de metales, protección contra intrusos, sistemas de detección, y otros. Además, también, incluye una distinción entre la protección de la instalación portuaria y la protección portuaria, y sirve como texto de referencia para las capacitaciones.

Como señala Stępień (capítulo 9), el problema del impacto en el entorno portuario del COT (especialmente, del narcotráfico marítimo) y las prácticas corruptas que promueve, es competencia de diversas entidades públicas y privadas, al ser los puertos una especie de empresas virtuales que conforman comunidades portuarias. Esto complejiza aún más, si cabe, su abordaje eficaz, debido a que crea un ambiente favorable para el desarrollo y operación de este tipo de criminalidad. Por ello, la OMI ha tratado de desarrollar diversos instrumentos jurídicos (el Código PBIP, el Repertorio y la Guía) con el objetivo de abordar este fenómeno desde las posibilidades que ofrece el derecho internacional marítimo, lo que, a pesar de sus limitaciones (al tener el Repertorio y la Guía una naturaleza de *soft law*), ha tenido como resultado la elaboración de un buen número de mejores prácticas.

Es, precisamente, en el marco de este proceso, en el que se ha producido la reciente adopción por la OMI (2022) de una propuesta de guía para adoptar e implementar procedimientos contra la corrupción marítima, en la que se incluyen diversas recomendaciones frente a los actos de corrupción que se puedan presentar en la inter-

faz buque-puerto¹². Así mismo, también se encuadra en este esfuerzo la obligación desde el 1 de enero de 2024 de que los puertos de ciertas dimensiones y capacidades cuenten con Ventanillas Únicas Marítimas¹³, lo que supone, sin duda, un paso importante en el proceso de lucha contra la corrupción a través de la digitalización del transporte marítimo.

En contraste con la OMI, llama la atención que la Comisión Interamericana de Puertos, que es el principal órgano asesor de la Organización de Estados Americanos en temas relacionados con el sector portuario, no haya preparado hasta el momento ningún instrumento relevante para mejorar la situación de la seguridad en los puertos del continente americano.

Finalmente, Stepień (capítulo 9) destaca también, como algunos Estados están probando ciertas medidas que no habían sido adoptadas con anterioridad, como es el caso de México, que ha traspasado recientemente la administración marítima desde la jurisdicción civil a la militar con el objetivo de erradicar, entre otras cosas, la corrupción existente, constituyendo así un ejemplo novedoso a nivel mundial. A pesar de las opiniones negativas vertidas al respecto por parte de las fuerzas políticas, los representantes de la industria y un amplio sector de la academia, solo evaluando su operación a lo largo del tiempo será posible verificar si este cambio ha tenido efectos positivos o negativos sobre la corrupción en los altos niveles de corrupción en los puertos mexicanos, y, en consecuencia, si puede ser considerado una práctica-modelo para el resto de países (si bien, parece poco probable que la mera intervención militar pueda solucionar por sí misma los problemas generados por el narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que promueve).

¹² La guía se encuentra disponible en: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Facilitation/FAL.5-Circ..48.pdf>. Dentro de las acciones a evitar se encuentran el pago ilegal por zarpes y arribos de buques, multas desproporcionadas, demoras provocadas en puertos, sobornos a funcionarios, otros.

¹³ Vid.: <https://portalportuario.cl/se-cumple-un-mes-desde-que-es-obligatorio-implementar-ventanillas-unicas-maritimas-en-puertos-del-mundo/>.

12. LAS RESPUESTAS DESDE EL ANÁLISIS Y LA GESTIÓN DE RIESGOS PROPUESTOS POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS Y LA UNIÓN EUROPEA

Como señalan García-Llave y Echeverry en el capítulo 6, los informes post pandemia indican un aumento entre 2019 y 2022 en la introducción en España de sustancias ilícitas (sobre todo cocaína) a través del transporte marítimo. Los puertos españoles en los que se ha producido durante este periodo una mayor cantidad de decomisos son Valencia, seguido de Barcelona y Algeciras. Esto pone de manifiesto que, aunque la principal ruta de la cocaína sigue siendo la “Ruta Atlántica”, procedente de Sudamérica y el Caribe, las organizaciones criminales se decantan cada vez más por introducir el producto a través de puertos del Mediterráneo oriental. Además, en 2022, se ha observado un aumento de contenedores procedentes de África, circunstancia que constata la importancia que, año tras año, va adquiriendo este continente en el tráfico de cocaína, especialmente desde Cabo Verde y Guinea.

En los mencionados puertos españoles se realiza un reconocimiento no intrusivo de las mercancías importadas, basado en el procedimiento de control de riesgos de la OMA y la normativa de la UE, el cual se lleva a cabo a través de tecnologías como rayos X o rayos gamma (lo que permite la inspección sin abrir el contenedor). Esto se debe a que, ante el incremento del uso de contenedores en el narcotráfico, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha promovido un procedimiento de control aplicable a las diferentes fases que integran la cadena logística internacional, el cual se recoge en el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE), que está basado en las disposiciones previstas en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) (2006), y que presenta tres elementos principales: (a) la gestión del análisis de riesgo de los movimientos de mercancías; (b) la armonización de los procedimientos de inspección en el puerto de destino; y (c) la utilización de tecnologías de reconocimiento no intrusivas.

La aplicación del primero de estos elementos es fundamental para facilitar el comercio marítimo ya que su uso reduce de forma considerable las mercancías que requieren ser inspeccionadas física-

mente, acortando el tiempo de espera en los cruces fronterizos. Para lograrlo, la OMA ha estandarizado el proceso de “mapeo de riesgos” con sus etapas de definición del contexto, identificación, análisis, evaluación y priorización de los riesgos, y manejo de los mismos. En este proceso, los controles aduaneros se basan, principalmente, en un análisis de riesgos llevado a cabo mediante el uso de técnicas de tratamiento electrónico de datos (EDI/XML), que permiten identificar y evaluar los riesgos, y adoptar medidas para abordarlos a través de un sistema basado en el intercambio de información entre las autoridades aduaneras.

El análisis se realiza con base en la información contenida en los siguientes documentos: (a) la Declaración Sumaria de Entrada (DSE), el manifiesto de carga, el documento de conocimiento de embarque (B/L) o la lista de pasajeros (estos documentos se reciben y analizan antes de que el medio de transporte llegue al territorio aduanero del Estado de la UE); y (b) la Declaración Sumaria de Depósito Temporal (DSDT), comúnmente conocida como declaración sumaria de descarga (a la llegada al recinto aduanero). También, se puede llevar a cabo cuando hayan existido fallos en el sistema de análisis o se pretendan corregir anomalías.

Para la gestión de esta información se ha diseñado un sistema informático de filtros que, atendiendo a los parámetros de riesgo, determina si las mercancías han de ser objeto de un reconocimiento físico no intrusivo a través de rayos X o gamma (canal rojo), de un análisis de la documentación (canal naranja) o no presentan riesgo (canal verde).

En todo caso, es importante tener en cuenta que, en el análisis de riesgos respecto del tráfico de droga, los procedimientos deben considerar algunos aspectos que hacen difícil la detección de la carga en las inspecciones: (a) la droga puede ir camuflada en mercancías de cualquier tipo o naturaleza (como, por ejemplo, muebles, maquinaria, pescado congelado, frutas o verduras); (b) el peso y los bultos declarados no aportan ninguna información adicional ya que la droga, por regla general, no suele ocupar un contenedor completo; y (c) los sistemas de ocultación son innumerables (la droga puede ocultarse en un doble fondo, en la estructura del propio contenedor, o incluso puede ir impregnada o disuelta). A ello cabe añadir otras

técnicas comúnmente utilizadas por las organizaciones como son la suplantación de identidad, el gancho ciego (*rip off*) y el uso de contenedores vacíos.

Junto con la adopción del procedimiento de control previsto por la OMA, la UE ha adoptado ciertos instrumentos adicionales como el relativo a la categoría de Operador Económico Autorizado, que incluye a aquellas empresas que, en el contexto de sus operaciones aduaneras, se consideran “operadores seguros y fiables” en todo el territorio aduanero de la UE, por lo que se les permite someterse a procedimientos más simples y rápidos en los controles aduaneros.

De esta manera, como señalan García-Llave y Echeverry (capítulo 6), la gestión y el análisis de riesgo aduanero se ha convertido en una herramienta importante para facilitar el comercio legítimo, ya que su uso permite una selección informada de las mercancías que han de ser inspeccionadas y, por ende, una disminución en los tiempos de permanencia de las demás en los recintos aduaneros.

Además, para que estas herramientas puedan ser más eficaces, la UE, a través de su Programa Global de Flujos Ilícitos (GIFP) —que, a su vez, es parte del Proyecto de Cooperación Portuaria (SEACOP)—, que busca contribuir a la lucha contra los tráfico ilícitos por vía marítima y contra las redes criminales vinculadas a los mismos en América Latina, el Caribe y África Occidental —ha venido proporcionando medios (equipos, herramientas informáticas y competencias relacionadas)— a los países seleccionados con el fin de: (a) reforzar sus capacidades de control e inteligencia mediante la creación, consolidación y equipamiento de unidades especializadas en los puertos o zonas costeras sensibles; (b) mejorar o establecer sistemas nacionales de información marítima; y (c) mejorar tanto la ejecución operativa como la cooperación a nivel nacional, regional y transnacional.

13. LAS RESPUESTAS ADOPTADAS EN LAS TERMINALES PORTUARIAS COLOMBIANAS: ESPECIAL ATENCIÓN A LOS PUERTOS DE CARTAGENA Y BUENAVENTURA

Como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López señalan en el capítulo 12, una terminal portuaria frecuentemente utilizada por el narcotrá-

fico puede llevar a que sus procesos sean más lentos, por la necesidad de hacer una revisión más detallada de la carga ante un mayor nivel de riesgo. Así mismo, si como resultado de la revisión, se identifica que una determinada carga contaminada ha sido transportada por una cierta compañía naviera, tendrán que hacerse las investigaciones correspondientes. A esto hay que añadir el hecho de que los empleados de dichas compañías en estos puertos están más expuestos a las prácticas de corrupción. En consecuencia, todo esto hace que las compañías navieras dejen de utilizar estas terminales portuarias, por lo que el incentivo de los actores privados que las administran para invertir en su propia seguridad es, en principio, bastante alto.

En las visitas de campo realizadas a las terminales de la Sociedad Portuaria de Cartagena (Contecar), la Sociedad Portuaria de Buenaventura y la Sociedad Puerto Industrial Aguadulce (todas ellas en Colombia), se ha observado la inversión en sistemas de seguridad que ha permitido mejorar la protección de estos espacios. La inversión ha reforzado los sistemas de información, observación y vigilancia, y ha dotado de mayores estímulos al personal con el fin de disuadir posibles esquemas de corrupción. Ahora bien, las condiciones no son las mismas en todas las terminales de la nación, sino que dependen de las capacidades financieras y logísticas de cada una de ellas¹⁴.

En materia de información, observación y vigilancia, las visitas de campo han mostrado que las terminales más desarrolladas han logrado implementar un proceso de revisión de la totalidad de los contenedores que ingresan a puerto. Todos los camiones pasan con sus contenedores por un escáner, como primer punto en la ruta que deben seguir dentro de la terminal. Además, en algunas ocasiones las imágenes son enviadas a una oficina de la Policía Nacional en Bogotá para su revisión, buscando disminuir así la vulnerabilidad del personal, dado que en el pasado se han dado casos de corrupción de los agentes policiales encargados de revisar dichas imágenes *in situ*.

¹⁴ En 2021, había 29 instalaciones portuarias en concesión solo en la zona de Barranquilla (Colombia). Quince estaban operativas, utilizándose once para el tráfico internacional (diez en el departamento del Atlántico y una en el del Magdalena).

Además de esta revisión, los puertos más tecnificados disponen de un centro de vigilancia y control, equipado con cámaras que vigilan todos los espacios del puerto durante las 24 horas, y permite cruzar la información del sistema con lo observado directamente en la terminal. El sistema de vigilancia incluye también drones acuáticos y aéreos, de visión nocturna y de calor, y permite también hacer el seguimiento del recorrido de cada uno de los camiones que ingresan al puerto, y lanzar alertas en caso de que se desvíen de las rutas. A esto hay que unir bases de datos con información de cada uno de los camiones y conductores que ingresan, incluyendo los incidentes anteriores en lo que han estado involucrados y los niveles de riesgo que generan (incluso se puede comprobar que el conductor corresponda a la matrícula del camión que está conduciendo).

En el pasado, los puertos eran de acceso público y libre, por lo que gran cantidad de personas (incluyendo vendedores ambulantes y proveedores de servicios) se acercaban incluso a los buques atracados en los mismos. Todo esto dificultaba el control del espacio y facilitaba el ingreso de la droga, por lo que la vulnerabilidad de la carga era más alta. El cierre de los espacios al público fue el primer paso para incrementar el control. Sin embargo, ha sido solo con la tecnificación de los procesos portuarios que se ha logrado reducir significativamente el número de personas que transitan por las terminales.

De esta manera, cuanto más elevado es el nivel de tecnificación de la terminal portuaria, menor es el número de personas que transitan por sus espacios físicos, y por lo tanto menores son los riesgos de contaminación. Esto es importante porque en los puertos interactúan distintos actores públicos y privados, siendo varias las empresas que están a cargo de los procesos que tienen lugar en los espacios reservados para las actividades comerciales. Así, si bien la empresa que administra el puerto es el actor principal, son también relevantes: (a) las empresas navieras; (b) las compañías propietarias de los buques que realizan el transporte de la carga; (c) las agencias marítimas que se encargan de los procesos logísticos y burocráticos para realizar el transporte; (d) las compañías privadas de vigilancia, que prestan seguridad; (e) los transportadores terrestres, que están en constante entrada y salida del puerto; (f) la Policía Nacional; (g) la Dirección Nacional de Aduanas (DIAN); (h) algunas empresas proveedoras de

servicios para los buques; y (i) los remolcadores y pilotos prácticos, que se encargan de guiar a los buques desde los canales hasta la terminal. Salvo las agencias marítimas que realizan trabajo de oficina, cada uno de estos actores tiene personal operando en las zonas de puerto.

Como consecuencia del uso de las nuevas tecnologías, existen zonas completas de los puertos, como los patios de contenedores, en donde no deben circular personas. Además, los sistemas de seguridad y vigilancia permiten generar alertas en caso de encontrar empleados del puerto en lugares donde no se supone que desarrollan sus funciones. Con ello, se busca disminuir el riesgo de contaminación mediante la ruptura del sello de seguridad de los contenedores para insertar la carga ilícita y reemplazar el sello roto por otro idéntico.

Las visitas de campo han permitido también constatar que los sistemas de vigilancia se extienden también a los buques, dado que los narcotraficantes pueden ubicar la carga en su exterior, pegando un contenedor de metal, que se conoce como “parásito”. Estos contenedores generalmente se pegan a la parte del buque sumergida en el agua, por lo que requiere de buzos para su colocación, los cuales ni siquiera necesitan el equipo de buceo porque son capaces de ubicar el contenedor nadando sin visión y controlando la respiración. Esto ha hecho que se atribuya a los buzos de la Policía Nacional o de la Armada (con la colaboración de las empresas que administran las terminales portuarias) la función de inspeccionar los buques antes de zarpar.

Las visitas de campo han permitido también observar cómo se utilizan drones de día y de noche para vigilar constantemente a los buques que están en las plataformas, poniendo especial atención a lo que ocurre junto a las embarcaciones que transitan los canales y entradas desde el mar, y que no pueden, por tanto, ser observadas desde la terminal. Así mismo, existen patrullas permanentes de vigilancia privada en botes, que se ubican en los canales, o en los espacios de mar abierto que dan hacia las plataformas de las terminales (las compañías que operan los puertos contratan a empresas de vigilancia privada con este fin).

Además, en algunas terminales se han instalado mallas de contención en los espacios submarinos alrededor de las plataformas y los buques para evitar que se acerquen buzos de forma irregular cuando estos están atracados. Estos sistemas también permiten evitar la modalidad del izado, que consiste en acercarse al buque por el mar para levantar con cuerdas la carga y dirigirla a la cubierta de la embarcación, con el fin de que sea escondida, probablemente con la complicidad de algunos de los tripulantes (esto puede realizarse también cuando los buques han salido del puerto, en cuyo caso este último ya no es responsable).

Como han mostrado las visitas de campo, en cada puerto se contratan también compañías de vigilancia privada para hacer rondas de observación en los espacios físicos de la terminal. Así, a menor número de personas circulando por los espacios portuarios, menor es la necesidad de contar con agentes externos que contribuyan a la seguridad. Incluso, en ocasiones, los sistemas de información, vigilancia y seguridad controlados por la empresa que administra el puerto pueden ser suficientes, si se cuenta con la infraestructura y los sistemas para recoger y procesar la información, y emitir las alertas correspondientes.

En materia de estímulos para el personal, las empresas administradoras de los terminales portuarios realizan esfuerzos importantes para evitar que su personal sea corrompido por las redes de narcotráfico. Esto se da mediante una escala salarial lo suficientemente alta como para disuadir a las personas de asumir el riesgo, así como a través del establecimiento de carreras profesionales que permitan a los empleados crecer profesionalmente en términos de capacidades, conocimientos y posiciones. Por ejemplo, la Sociedad Portuaria de Cartagena, ha creado su propia institución universitaria con el fin de motivar a los empleados a continuar su formación.

Si bien estas condiciones pueden ser un factor de disuasión para quienes piensen en colaborar con las organizaciones del narcotráfico, lo cierto es que los empleados de las compañías portuarias son personas de interés para las redes criminales que pueden ofrecerles importantes sobornos para que les colaboren. Además, existen regiones donde la ciudad-puerto en sí misma tiene profundos problemas de inseguridad y una alta presencia de actores criminales, lo que

puede hacer que los incentivos para cooperar con la red criminal no sean tanto los sobornos, sino las amenazas a la propia seguridad personal o de la familia.

Según las entrevistas realizadas a los responsables de las empresas portuarias y de los organismos públicos de control, las medidas adoptadas han permitido reducir el riesgo de contaminación de las cargas en los puertos, lo que ha generado una especie de “efecto globo” en las redes del crimen organizado, de manera que estas han buscado reacomodarse en puertos donde la actividad ilícita es más fácil, como es el caso de los puertos ecuatorianos. De ahí que en 2022 se haya incrementado notablemente el nivel de contaminación en estos últimos, como se refleja en un incremento del 41% en los decomisos de cocaína realizados en los mismos (Primicias, 2023).

Esto, sin embargo, no quiere decir, que los puertos colombianos visitados hayan conseguido blindarse frente a las actividades del narcotráfico. Por el contrario, la contaminación puede realizarse también fuera del puerto, donde algunas empresas realizan el empaque de sus productos. Además, los escáneres no reconocen material biológico, por lo cual pueden no ser efectivos cuando la cocaína se esconde entre productos agrícolas de determinadas texturas y formas, como, por ejemplo, cuando es mezclada con sustrato de coco (Infobae, 2022). A esto hay que sumar que, mientras el narcotráfico siga siendo un negocio tan lucrativo, el COT podrá seguir innovando sus técnicas y modalidades para delinquir en los puertos.

Por ello son tan importantes las labores de inteligencia (tanto policiales como privadas) para ayudar a obtener la información necesaria para determinar cuándo realizar inspecciones más intrusivas que revisen la carga de los contenedores con mayor profundidad. Además, como Beltrán, Guzmán, Olasolo & López (capítulo 12) subrayan, la mejora de la infraestructura portuaria y las innovaciones tecnológicas en seguridad deben ir de la mano de la colaboración: (a) entre la oficina de seguridad de la terminal portuaria (que, en los puertos visitados, era administrada por actores privados) y la seguridad pública (Policía Nacional y Armada); (b) las autoridades nacionales portuarias entre sí; y (c) las autoridades portuarias y de seguridad de los Estados de origen y destino.

14. LAS RESPUESTAS DESDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL MULTILATERAL

Como señala Restrepo (capítulo 11), considerando la complejidad de una vigilancia permanente de los espacios marinos, los cuales cubren aproximadamente el 70% de la superficie de la tierra¹⁵, y los múltiples fenómenos delictivos que ocurren en ellos, es necesario promover sinergias, mantener el diálogo y articular esfuerzos entre los Estados, organizaciones y otros actores del sistema internacional (esto es especialmente relevante en las zonas en donde se sobrepone las jurisdicciones de varios Estados)¹⁶.

Se requiere, por tanto, un trabajo coordinado desde instancias multilaterales para promover iniciativas y acuerdos de seguridad y protección, en donde intervengan entidades públicas y privadas relacionadas con la cadena logística, e instituciones encargadas de abordar las amenazas transnacionales. En particular, se requiere la aplicación coordinada de mecanismos para mitigar estas amenazas a través de la gobernanza fronteriza y portuaria, la seguridad cooperativa y las medidas orientadas a la restricción del tráfico de ciertos tipos de cargas en determinados puertos.

En este contexto, las Armadas juegan un papel importante en el desarrollo de operaciones de *enforcement* frente al COT y al narcotráfico marítimo. Esto puede contribuir, a su vez, indirectamente, a reducir la corrupción en ciertos puertos porque, a medida que se dificulta el uso de los espacios marinos para el transporte de droga, las organizaciones delictivas se ven obligadas a migrar hacia otras áreas, buscando espacios más vulnerables.

De ahí la importancia de iniciativas como el Programa Global para Delitos Marítimos (GMPC) de la UNODC y la Campaña Naval Orión, dirigidas a promover acuerdos de cooperación que faciliten el desarrollo de operaciones conjuntas de interdicción marítima,

¹⁵ Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA) de los Estados Unidos, disponible en <https://oceanservice.noaa.gov/facts/oceanwater.html>.

¹⁶ El art. 123 de la CONVEMAR establece el deber de cooperar para el ejercicio de derechos entre los Estados de mares cerrados o semicerrados.

puesto que estas permiten: (a) ahorrar recursos materiales y de personal; y (b) compartir y desarrollar capacidades de interdicción e inteligencia con la ayuda de Estados que tienen mayor experiencia y capacidades.

Como Restrepo señala (capítulo 11), el Programa Global contra Delitos Marítimos (GMPC) de la UNODC se dirige a promover el fortalecimiento, creación o reforma de la normativa interna sobre los delitos cometidos en el mar, el apoyo a las operaciones marítimas, el fomento de la cooperación regional, el desarrollo de tecnología de vigilancia en los espacios marinos, el intercambio de información, la asistencia a jueces y fiscales y el mapeo de territorios. Además, subraya la responsabilidad de los gobiernos para luchar contra la corrupción y crear una cultura de integridad y justicia. Esto se concreta en diferentes tipos de acciones, como, por ejemplo, las que tuvieron lugar en 2021 en relación con: (a) la entrega de equipos de comunicaciones a las autoridades de Somalia, Maldivas, Sri Lanka y Bangladesh; (b) el suministro de drones a la Armada del Líbano; (c) la realización de campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción en las prisiones de Kenia; y (d) la inclusión de nuevos temas en los programas de capacitación y concienciación, como la prevención de la contaminación marina.

El GMPC favorece además la interacción de Armadas, Cuerpos de Guardacostas, Policías Marítimas y otras instituciones o agencias estatales encargadas de actividades de *enforcement*, con el fin de generar y fortalecer capacidades en relación con la protección del espacio costero, la detección de actos ilícitos en el mar y el monitoreo de embarcaciones. Esto permite, a su vez, que las agencias de seguridad de diversos países puedan intercambiar experiencias y crear nuevos vínculos para luchar contra el COT, el narcotráfico marítimo y la corrupción asociada a los mismos.

Así mismo, articula sus esfuerzos con otras iniciativas marítimas para la seguridad en el mar, como por ejemplo la Operación Atalanta de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR), que tiene como misión el combate a la piratería en Somalia, la protección de embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos, y el monitoreo y represión de delitos como la pesca ilegal y el tráfico ilícito de drogas, armas y carbón.

En relación con la Campaña Naval Orión, Restrepo (capítulo 11) explica cómo tras la firma en 1997 del acuerdo entre Colombia y EE.UU. para suprimir el tráfico ilícito por mar (Decreto 908 (1997)), se han fortalecido notablemente las capacidades colombianas, como se refleja en la creación del cuerpo de guardacostas, el establecimiento de un sistema de control del tráfico marítimo a lo largo del país y el desarrollo de programas de formación para los cuerpos de guardacostas de los demás países del Caribe y Centroamérica. Como resultado, se acordó establecer en 2015 la sede del CMCON (centro académico y de análisis de las experiencias de los países miembros y aliados en la detección e incautación de CHC) en Colombia.

En 2017, la Armada de Colombia propuso la Campaña Naval y Fluvial Orión, que actualmente dirige, y que consiste en una estrategia multinacional naval contra el narcotráfico que incluye la realización de operaciones por los países participantes en los espacios marinos sobre los que ejercen jurisdicción en el Caribe, el Atlántico y el Pacífico, así como en sus fronteras fluviales, con el fin de combatir el tráfico ilícito de droga (y los delitos conexos).

La Campaña se basa en tres pilares interrelacionados:

1. El derecho internacional. En particular, la Convención de 1988 y diversas declaraciones y resoluciones sobre la materia de las Naciones Unidas. Además, se lleva a cabo conforme a los tratados bilaterales de Colombia en materia de narcotráfico y los acuerdos existentes en el ámbito de la defensa, la seguridad y la cooperación marítima.
2. La cooperación naval. La Campaña Orión ha creado sinergias con iniciativas regionales y mundiales relacionadas con la seguridad en el mar, tales como el PGDM, la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur (JIAFT South), el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en materia de Narcotráfico (MAOC-N) y el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (RSS). Busca, en definitiva, crear una red de seguridad marítima regional de impacto global basada en la cooperación, a través de la cual potenciar coordinadamente los medios (equipos, buques, tecnologías, otras) para actuar en los espacios marinos, lo que

permite una mayor capacidad de respuesta frente al narcotráfico y a los delitos conexos.

3. La aplicación simultánea de la ley en el mar. La Campaña se caracteriza porque las Armadas y otras agencias relacionadas con la seguridad desarrollan simultáneamente en diferentes periodos operaciones navales en distintas áreas geográficas, a fin de cerrarle los espacios de actuación al crimen.

La Campaña ha tenido diez fases (cada una de entre 30 y 45 días) desde su inicio en 2018, comenzando con 8 participantes (Colombia, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala, Estados Unidos, México y Ecuador), y llegando en su última fase (Orión X) a involucrar a 41 países de América, África y Europa. Su desarrollo ha permitido integrar esfuerzos analizando información de inteligencia, dispositivos operacionales, unidades aéreas, unidades de guardacostas y el uso de sistemas de vigilancia y control naval de los Estados participantes, lo que: (a) ha permitido analizar la conexión entre las dinámicas criminales existentes en los países latinoamericanos participantes con las que caracterizan a África, Asia, Europa y Norteamérica; y (b) ha tenido un impacto significativo en la capacidad de las organizaciones criminales de mantener los flujos constantes de droga¹⁷.

Como Restrepo (capítulo 11) afirma, la Campaña puede ser encuadrada en el concepto de *Thousand Ship Navy*, conforme al cual los problemas colectivos requieren de respuestas colectivas, sobre todo en los océanos, donde los vastos espacios por vigilar y las condiciones meteorológicas y oceanográficas dificultan las acciones a desarrollar. De ahí, la importancia de la confianza construida a lo largo del tiempo entre las Armadas participantes, lo que hace posible un intercambio rápido de información, que permita identificar redes y

¹⁷ A pesar de cada fase solo se ha extendido entre 30 y 45 días, el total de las incautaciones de droga (cerca de 1270 toneladas) y de sospechosos capturados ha sido importante. En la última fase desarrollada a finales de 2022, se capturaron 294 toneladas de estupefacientes (172 de cocaína, 119.3 de marihuana, 8.7 de metanfetamina y 4.6 de hachís). Además, se decomisaron precursores y otros insumos en más de doscientos laboratorios ilegales en lo que se producían alcaloides, y se incautaron 130 embarcaciones, 7 semi sumergibles, 3 aeronaves y 67 vehículos.

modalidades delictivas y realizar conjuntamente operaciones contra las mismas.

Así mismo, teniendo en cuenta la relación circular entre el narcotráfico y las prácticas de corrupción, la Campaña Naval Orión permite también enfrentar estas últimas, razón por la cual, al menos en el caso colombiano, participan en su desarrollo la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF, 2020). Con ello se busca ir más allá de la mera judicialización de las personas capturadas para tratar de: (a) desarticular las redes criminales afectando a sus finanzas; y (b) identificar otros autores o partícipes, incluyendo autoridades, directivos, funcionarios y empleados de organismos públicos de control y empresas privadas que operan en los puertos.

15. REFLEXIONES FINALES

La tendencia global de incautaciones de CHC parece mostrar el fracaso de la estrategia de lucha contra la economía ilícita de la cocaína, como lo muestran las actuales cifras récord de potencial de CHC en el mundo (muy por encima de los máximos históricos de 2006 y 2007).

Colombia sigue también esta tendencia como se refleja en que entre enero y abril de 2023 las incautaciones de pasta base de cocaína (PBC) alcanzaron las 8,4 toneladas. Esto, a su vez, es consistente con el informe de la UNODC sobre cultivos ilícitos en 2022, donde afirma que existen en la actualidad aproximadamente 230.000 hectáreas sembradas con hoja de coca en el país, lo que supone un máximo histórico y representa un aumento de un 61 % en el periodo 2021-2022 (el 49 % del área cultivada se encuentra en zonas de especial protección ambiental, y el 88% en zonas que han sido utilizadas para el cultivo desde hace más de diez años, con especial incidencia en las áreas fronterizas).

Ante esta situación, surge la pregunta sobre las circunstancias que han causado la misma, y las posibles estrategias para confrontarla de manera más eficaz, teniendo en cuenta las grandes inversiones

económicas, militares y sociales realizadas con este fin durante las últimas décadas.

A lo largo de la presente obra colectiva, se han señalado múltiples causas, incluyendo, entre otras, las siguientes:

1. Las dificultades para alcanzar una gobernanza en los puertos que permita reducir su vulnerabilidad frente a las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico, dado su alto nivel de actividad y la diversidad de infraestructura, propiedad y actores que operan en los mismos (factor particularmente importante a la luz del papel clave que han jugado los puertos, y el transporte en contenedores, en el crecimiento experimentado por el narcotráfico a nivel global en los últimos años).
2. La amenaza que supone la corrupción para la industria marítima y portuaria, ya que permea toda la dinámica del comercio mundial, lo que facilita que el COT pueda recurrir a prácticas como el soborno para fomentar las omisiones en las labores de vigilancia, la expedición de certificaciones falsos o los manifiestos de carga manipulados, socavando así los esfuerzos realizados para garantizar la seguridad (todo ello ante la imposibilidad de una vigilancia permanente de buques, puertos, carga y tripulaciones).
3. El arraigo de una cultura de corrupción (como la observada en Nigeria) en numerosos Estados, tal y como reflejan los índices globales y las denuncias que se conocen en el sector marítimo y de defensa.
4. La lentitud en la adaptación de las instituciones de seguridad y de justicia (así como la falta de coordinación entre ellas), lo que unido a la extendida percepción sobre el fracaso en la guerra contra las drogas, y a su alto coste, disminuye el apoyo del público a las estrategias y políticas planteadas.
5. La ausencia de cooperación internacional y de mecanismos de intercambio automático de información, lo que favorece especialmente los tráficó ilícitos y la corrupción asociada a los mismos debido a la vasta extensión de mar por vigilar, los altos costes de los mecanismos de vigilancia y control y la falta

- de coordinación con los entes judiciales y de inteligencia financiera.
6. La ausencia en los programas de creación y fortalecimiento de capacidades para confrontar el narcotráfico marítimo de componentes en materia de identificación y abordaje de las prácticas corruptas que promueve, lo que contribuye a invisibilizar este aspecto central de la seguridad en los espacios marinos y los puertos.
 7. La ineficacia de los instrumentos internacionales adoptados hasta el momento para combatir el narcotráfico marítimo y sus prácticas corruptas, ya sea debido a la no suscripción de los mismos por suficientes Estados (o por Estados especialmente relevantes), a su inadecuado planteamiento frente al problema que se trata de abordar, a la falta de implementación a nivel interno o a una combinación de todas estas razones.
 8. La importancia de las relaciones sociales y de capital humano para el narcotráfico marítimo, de manera que las variaciones en su estructura organizacional y en sus actividades no siempre son consecuencia de las actividades de interdicción diseñadas y aplicadas por los Estados, sino que, con frecuencia, son otras las motivaciones, incluidas las relativas a la evolución de las condiciones de mercado (su funcionamiento tiende a ser muy similar al de los negocios legítimos, teniendo en cuenta a los competidores locales, puesto que las rutas del narcotráfico tienen por objetivo trasladar las mercancías desde donde se producen hasta la frontera para venderlas allí a traficantes internacionales, que las revenden en el lugar de destino).
 9. El limitado conocimiento que tienen las autoridades de control y vigilancia sobre las organizaciones del narcotráfico marítimo y su forma de organización y funcionamiento, lo que les impide anticiparse a las mismas mediante la identificación de sus posibles cursos de acción, y con ello desarrollar estrategias encaminadas a prevenir vulneraciones de seguridad que afectan directamente al desarrollo logístico y comercial portuario.
 10. El hecho de que los actores políticos siguen teniendo dificultades para comprender los cambios en las dinámicas crimina-

les del narcotráfico marítimo, así como la función cada vez más importante de los puertos en su desarrollo y la rápida adaptabilidad de estas organizaciones ante los cambios en su entorno, lo que ha dificultado su adecuada caracterización y por ende el diseño de políticas más efectivas.

11. La constatación de que, al limitar el espacio para las operaciones de narcotráfico marítimo en ciertos puertos o espacios marinos, estas no se reducen necesariamente, sino que se trasladan a otros espacios o puertos más vulnerables (el caso de Ecuador es un buen ejemplo a este respecto).

Estas cuatro últimas causas ponen de manifiesto que durante mucho tiempo se ha creído erróneamente que era más importante atacar las rutas que entender, mediante un trabajo sociológico, cómo están estructuradas las organizaciones, cómo se comunican con otros grupos a nivel nacional e internacional y cómo se adaptan constantemente al cambio, limitando así el impacto de la política criminal.

Esto ha causado importantes limitaciones a la hora de analizar las organizaciones dedicadas al narcotráfico marítimo, entre las que se pueden destacar las siguientes: (a) la incompreensión de su modo de operar y de la estructura logística necesaria para desarrollar sus actividades; (b) la falta de análisis del origen de la droga para comprender los diferentes países involucrados en el tráfico ilícito; y (c) la ausencia de un estudio sistemático sobre la evolución de las redes del narcotráfico marítimo, lo que ha impedido, a su vez, cualquier comparación.

De ahí la importancia, de índices como el *Maritime Security Index*, que proporciona a los Estados un diagnóstico y análisis integral de las distintas variables que afectan la seguridad en el mar, lo que puede hacer que se convierta en una herramienta estratégica para la toma de decisiones, a fin de identificar y tratar de neutralizar los ejes en que el narcotráfico marítimo y la corrupción interactúan¹⁸.

¹⁸ Restrepo explica en el capítulo 11, el *Maritime Security Index* (MSI) es elaborado por la organización *Stable Seas*, con el fin de tratar de generar una visión holística de la situación de seguridad en el mar, teniendo en cuenta distintas fuentes de información como los comunicados de los gobiernos,

Pero, ¿es esto posible, si como Noguera, Ávila y Beltrán (capítulo 2) afirman, las organizaciones dedicadas al narcotráfico pueden ser consideradas como sistemas sociales adaptativos, fruto de la interacción permanente de individuos capaces de innovar en sus actividades y conductas, con elevados niveles de aprendizaje, adaptación y cambio, que tienen la capacidad de desplazarse a otros puertos y espacios marinos más vulnerables y desarrollar estrechas relaciones sociales y de capital humano en las comunidades de los entornos portuarios en los que operan?

Ciertamente, con las últimas cuatro décadas muestra que con un enfoque basado sobre la interdicción y la acción represiva sobre la producción no parece que esto vaya a ser posible, por mucho que se puedan mitigar algunas de las causas arriba señaladas y fortalecer las capacidades institucionales y de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que genera (sobre todo si el consumo y la demanda continúan en un crecimiento constante en los mercados de EE.UU., Europa y Asia oriental).

los indicadores globales y regionales, las opiniones de expertos, el análisis de casos, los informes de organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales, el contexto de las disputas marítimas y el estado de cumplimiento de los acuerdos internacionales. Además, el MSI otorga un papel relevante al enfoque de la seguridad humana, los objetivos de desarrollo sostenible y a distintas estrategias regionales en favor de la seguridad marítima. Para su análisis concibe la seguridad en el mar como un sistema compuesto por nueve variables principales: (a) piratería y robos armados, (b) tráfico ilícito, (c) migración mixta marítima, (d) pesca, (e) economía azul, (f) bienestar costero, (g) acciones para el cumplimiento de la ley en el mar, (h) estado de derecho y, (i) cooperación internacional. Las tres primeras recogen las amenazas marítimas a la seguridad provenientes del COT. La variable de cumplimiento de la ley considera a las Armadas y a los Cuerpos de Guardacostas como actores relevantes en la gobernanza marítima, al ser los encargados de la protección de los espacios marinos. Finalmente, las repercusiones de la corrupción en la seguridad marítima se aborda como una amenaza al estado de derecho, que permite la comisión de distintas actividades del crimen transnacional, afectando con ello el comercio marítimo. Además, para mostrar el entorno de la corrupción, se analizan, entre otras cosas, las condiciones socioeconómicas, igualdad de género, grupos sociales, aspectos democráticos y religión.

Por eso, distintos gobiernos están adoptando paulatinamente nuevas políticas antidroga, que intentan superar algunos de los vicios de sus antecesoras, enfocándose más en atacar los eslabones (comercialización y distribución) que crean mayor valor en la cadena del narcotráfico, y dejando, por tanto, en su segundo plano su acción contra la producción.

Esta es la posición adoptada por el actual gobierno colombiano en su nueva Política de Drogas “sembrando vida desterramos el narcotráfico” (recogida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), que está basada en el concepto de seguridad humana, el cual: (a) permite pensar en cómo los fenómenos constituyen amenazas o riesgos para los individuos y las comunidades en todas sus dimensiones (alimentación, salud, ambiente, economía, política, seguridad personal), yendo más allá de una visión de las amenazas en contra de la estabilidad de las instituciones, la sociedad como un todo o el Estado; y (b) entiende la seguridad como la ausencia de miedos, la ausencia de necesidades y la libertad de las personas de vivir en dignidad.

Con base en este marco, la nueva política se presenta como una iniciativa para erradicar 90.000 hectáreas de cultivos ilícitos de coca para 2026 (69.000 de forma voluntaria, y 23.000 forzosamente, las cuales corresponden a cultivos de alto rendimiento industrial), abordando para ello las causas estructurales de la consolidación de las economías ilícitas, que impulsan a las comunidades hacia el narcotráfico. Esto se acompaña con el compromiso y acompañamiento de la Fuerza Pública que implica la destinación específica de unidades a la protección de la población en zonas de sustitución voluntaria, donde, como ha ocurrido históricamente, se podría presentar un incremento de la violencia y el asesinato de líderes para entorpecer y obstaculizar esta estrategia.

Como Beltrán, Guzmán, Olasolo y López (capítulo 12) señalan, la nueva política busca debilitar a los actores estratégicos y de alto valor del sistema del narcotráfico, mediante la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial dirigida a incautar el CHC en su etapa de tráfico, que es cuando adquiere un alto valor añadido. Además, para poder conocer el impacto y afectación que la interdicción ocasiona a las organizaciones criminales, la nueva política: (a) contempla la creación e implementación de una metodología de validación de los

resultados operacionales en materia de erradicación de cultivos ilícitos y labores de interdicción por parte de la Fuerza Pública; y (b) establece metas sectoriales de erradicación e interdicción, validadas a través del “Sistema de captura y validación de operaciones”.

Sin embargo, para su aplicación, la Fuerza Pública requiere evaluar los escenarios de implementación, porque los grupos ilegales prefieren hacer dinero que mantener el control territorial de las zonas estratégicas donde los cultivos de coca se ubican (especialmente, en las fronteras terrestres y marítimas de Nariño, Catatumbo y Putumayo). Además, al mismo tiempo, es en las áreas urbanas donde se lucha contra la comercialización y el consumo interno, haciendo más complicado si cabe el cumplimiento de las metas.

Por ello, existe la preocupación de que, si esta nueva aproximación no tiene éxito, su aplicación es muy probable que suponga en el medio plazo el incremento, o al menos el menos mantenimiento, del área de superficie de los cultivos ilícitos, y, en consecuencia, de la disponibilidad de CHC en Colombia.

Además, en caso de consolidarse este último escenario, es probable que pueda volver a plantearse la cuestión abordada en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada en 2016 al análisis de las limitaciones de la tradicional “guerra contra las drogas”, en la que, por primera vez en décadas, se abrió oficialmente el debate relativo a la posible regulación o legalización de las drogas, el cual, por el momento, no se ha visto plasmado en un cambio del régimen jurídico internacional¹⁹.

¹⁹ Por esta razón, el contenido de este debate no ha sido objeto de la presente obra colectiva.

Capítulo 14

Recomendaciones de política pública: redes de narcotráfico en ciudades-puerto

ÓSCAR PALMA*

ÁNGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO*

HÉCTOR OLASOLO*

SEBASTIÁN BELTRÁN VALBUENA*

JUAN SEBASTIÁN HERNÁNDEZ*

* Profesor Asociado, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y exdirector del Observatorio de Drogas y Armas de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). PhD en Relaciones Internacionales, London School of Economics and Political Science. MA en Estudios de Seguridad Internacional, Universidad de Leicester como becario Chevening del Gobierno Británico. Conferencista recurrente del George C. Marshall European Center for Security Studies y el William J. Perry Center for Hemispheric Security Studies. Conferencista de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares de Colombia, incluyendo la Escuela Superior de Guerra y las escuelas de inteligencia de la Armada y el Ejército Nacional. Exoficial del Ejército Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>.

* Profesora, Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos, Universidad del Rosario (Bogotá). Doctora en Ciencias de la Dirección Universidad del Rosario. Tesis Doctoral con mención meritoria. Magister en Administración Empresas. Universidad Externado de Colombia. Ingeniera Industrial. Becaria del programa Liderazgo por Bogotá en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Investigador doctoral visitante de la Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, grupo de investigación en Teorías de Sistemas de las Organizaciones. Directora de la Especialización en Gobernanza y Desarrollo Territorial de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y Urbanos de la Universidad del Rosario Coordinadora académica del programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ejecutado por la Universidad del Rosario. Experiencia en investigación y formulación de política pública, gestión organización, innovación social, planes estratégicos, estudios prospectivos, y manejo de sistemas de información para la investigación.

1. La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana en Colombia denominada, “Garantías para la Vida y la Paz” 2022-2026 propone el marco de la Seguridad Humana para la actuación frente a los problemas de seguridad de la nación. Este marco permite pensar en cómo los fenómenos constituyen amenazas o riesgos para los individuos y las comunidades, en todas sus dimensiones (alimentación, salud, ambiente, economía, política, seguridad personal), yendo más allá de una visión de las amenazas en contra de la estabilidad

* Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE. UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación en Derecho Internacional, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR). Coordinador General de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9724-0163>.

* Internacionalista con énfasis en seguridad, paz y conflictos de la Universidad del Rosario. Máster en Conflict, Security & Development de la Universidad de Sussex. Joven investigador de la Universidad del Rosario en el proyecto “Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales” financiado por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (MINCIENCIAS).

* Internacionalista de la Universidad del Rosario, con maestría en Gestión del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Joven Investigador del Programa de Investigación 70593 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias) sobre “Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales” (2020-2023). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5555-5929?lang=en>.

de las instituciones, la sociedad como un todo, o el Estado. Entiende la seguridad como la ausencia de miedos, la ausencia de necesidades y la libertad de las personas de vivir en dignidad. Este marco permite pensar en el problema del narcotráfico marítimo y desde los puertos de una forma más integral¹.

2. Teniendo en cuenta las dinámicas de interdependencia que existen en ciudades-puerto entre la organización portuaria y las comunidades donde se ubican las terminales, el enfoque de Seguridad Humana permite pensar en soluciones de política que vayan más allá de las acciones policiales y militares. Si bien la acción tradicional de persecución al crimen organizado por parte de las instituciones de seguridad es necesaria, se recomienda establecer planes y estrategias para incrementar los estándares de seguridad humana de dichas comunidades en todas sus dimensiones, situación que obligaría a pensar en intervenciones integrales buscando el desarrollo sostenible a largo plazo de dichas comunidades, esquemas fuertes para desmotivar la cooperación con el crimen organizado. Es claro que en algunos contextos de ciudad-puerto, especialmente en Colombia, el crimen se nutre de las dinámicas socioeconómicas constituyendo un límite para la acción de agencias de seguridad, policiales o militares. Por lo tanto, se requiere mayor acción interagencial, mayor interacción entre institución estatal y comunidades, alianzas público-privadas más fuertes, efectivas, y mejores coordinaciones entre los niveles nacional y local.

3. Teniendo en cuenta la necesidad en la coyuntura de pensar en respuestas al problema del narcotráfico marítimo, especialmente en ciudades-puerto, a largo plazo y más allá de acciones de decomiso y captura, se recomienda la creación de un grupo especial temporal

¹ La sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UN-GASS) de 2016 se dedicó a la reflexión de las limitaciones de la tradicional ‘guerra contra las drogas’ determinando algunos caminos de acción sobre un nuevo enfoque. Como parte de la misma, se llevó a cabo un debate sobre la cuestión de la posible regulación o legalización de los narcóticos, el cual, hasta el momento, no se ha plasmado en un cambio de su régimen jurídico internacional. El presente Proyecto no aborda esta cuestión, sino que parte en sus recomendaciones de la actual regulación del derecho internacional a este respecto.

(sin perjuicio que se transforme en permanente) para la reflexión sobre las políticas y estrategias existentes. La necesidad de pensar en respuestas articuladas y multidisciplinarias al fenómeno debería motivar una discusión en la que participen representantes de varias instituciones del nivel nacional como el Departamento Nacional de Planeación, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Armada Nacional de Colombia, con posible participación de miembros de la academia, las compañías portuarias, agentes del nivel local, y otras que puedan considerarse estratégicas en el ejercicio.

4. En el marco de Seguridad Humana se recomienda diseñar ejercicios experimentales de acción para enfrentar la economía del narcotráfico, el crimen organizado y las culturas de corrupción y cooperación con el crimen, en cada ciudad-puerto de forma independiente, entendiendo la heterogeneidad existente a nivel nacional, y las diferentes vocaciones de cada puerto. Estos ejercicios deben involucrar una variedad de actores y protagonistas de la región: líderes de la comunidad, miembros de las empresas vinculadas a las terminales portuarias (especialmente aquellos encargados de la seguridad, la responsabilidad corporativa y la sostenibilidad), representantes del gobierno (nacional y local), miembros de Policía y FF.MM., representantes de agencias nacionales relevantes como la DIAN, entre otras. Estos ejercicios deben enfocarse hacia recoger el aprendizaje de estrategias y acciones previamente implementadas, y llamar a una discusión abierta de todos los actores en la exploración de acciones que contribuyan al propósito.

5. Así mismo, se recomienda diseñar una robusta estrategia de gestión interinstitucional, que incluya la gestión del conocimiento y la información disponible. Si bien la lógica del problema llevaría a pensar que el Estado actúa por medio de la coordinación de las instituciones, las realidades en el terreno demuestran que este no es el caso. Las diferentes agencias difícilmente discuten las consecuencias de los planes y las acciones operacionales, y hasta compiten por el alcance de logros específicos. Esto, obviamente, sin discutir la competencia general por la distribución de presupuestos nacionales. Menos aún, discuten las ventajas o desventajas de sus acciones en el marco de un entendimiento amplio del problema, con las comuni-

dades y empresas de puerto, que permitan reflexionar sobre medidas de mediano y largo plazo.

6. Al respecto, se recomienda también evaluar la idoneidad que podría tener la creación de ‘centros de fusión’ o centros semi-permanentes/ permanentes de discusión interagencial para cada ciudad-puerto vulnerable, bajo la dirección de un funcionario nombrado por el Estado. Tal como se han creado para otras tareas en el pasado (ver p.e. Centro de Fusión Integral de la Macarena que implementó el Plan de Consolidación Integral), este tipo de centros podría concentrar *in situ* a representantes de diferentes agencias nacionales (además del sector privado) para la toma de decisiones y acciones interagenciales de forma expedita y en el contexto específico de la localidad. Se puede proyectar como centro permanente de reflexión sobre la implementación de planes, acciones y la viabilidad de estrategias. Es también la oportunidad para contar con un espacio de discusión más permanente entre comunidades e instituciones. Este sería un marco ideal para formular proyectos específicos que busquen reemplazar las economías ilícitas por economías lícitas sostenibles en el largo plazo, en un ejercicio de discusión colectiva y participativa.

7. Todo lo anterior es especialmente relevante teniendo en cuenta la constante adaptación de las redes de narcotráfico marítimo, y la capacidad de innovación permanente de los criminales. Se hace necesario generar una cultura de pensamiento disruptivo en los funcionarios de las distintas entidades, a través de la cual sea posible mentalizarse del estado de flujo permanente que experimentan estas redes, lo que requiere de una planeación constante frente a las dinámicas de los escenarios, y de cierta forma de anticipación a posibles caminos y opciones para el crimen. Esto requiere de la conversación permanente de los agentes de las instituciones del Estado (en todos los niveles), del sector privado y de los miembros de las comunidades.

8. Lo discutido en los puntos anteriores deja en evidencia la relevancia de la dimensión social en esta problemática. En línea con las propuestas anteriores, se recomienda fortalecer proyectos que busquen evitar el ingreso de personas, especialmente de niños y adolescentes, a las actividades criminales, por medio del fortalecimiento de valores y culturas contra el crimen. Como se observó en la investigación de campo, algunas actividades deportivas, como el fútbol o

el boxeo, han sido útiles para fortalecer los valores sociales de contribución a la sociedad, generando factores de disuasión para la actividad criminal. Además de los deportes, existe un catálogo amplio, que incluye también las artes, como medios para lograr este objetivo. Aunque esto no es nada nuevo, los diferentes actores en las regiones (públicos, sociales y privados) podrían construir conjuntamente estrategias para fortalecer este tipo de acciones. Esto, en el marco del fortalecimiento de economías lícitas sostenibles, mencionado anteriormente, buscando reducir la dependencia a las economías ilícitas.

9. Resulta también esencial lograr mayor articulación entre las instituciones del Estado del nivel nacional, regional y local. Con las discusiones de múltiples actores realizadas en el marco de la presente investigación, ha quedado en evidencia que esta interacción es poco productiva, y que, respecto a las realidades de ciudad-puerto, cada institución persigue sus objetivos, intereses y presupuestos. Los esfuerzos son dispersos, y cada nivel se preocupa por elementos correspondientes a su jurisdicción. Se recomienda incrementar el diálogo basado en planes, estrategias y acciones conjuntas e interagenciales que persigan objetivos comunes, incluyendo a las comunidades y al sector privado. Para esto, propuestas como las de los 'centros de fusión' serían también ideales.

10. Para la comprensión del comportamiento de sistemas sociales, como las redes de tráfico marítimo de narcóticos, se recomienda utilizar herramientas de simulación de sistemas sociales, que, para este tipo de ejercicios, resultan ser más instrumentales que las herramientas convencionales de modelación estadística. Programas como Net-Logo permiten incluir un alto número de variables, y examinar las diferentes interacciones entre ellas, evaluando distintos escenarios. Más allá de la academia, tanto instituciones del Estado como actores del sector privado interesados en la prospectiva y en evaluar este tipo de dinámicas, podrían recurrir a este tipo de herramientas, varias de las cuales son de acceso público gratuito.

11. En el caso del presente proyecto se ha realizado una simulación genérica teniendo en cuenta elementos de la ciudad-puerto que se han definido a partir de una serie de visitas de campo a terminales portuarias en Buenaventura y Cartagena. Este tipo de modelos genéricos podría ser adaptado a algunas condiciones especiales que

expliquen las circunstancias particulares de una ciudad puerto específica. De tal forma, se recomienda que quienes tengan el interés de observar dinámicas en algún caso específico (alguna ciudad-puerto en particular) recurran al análisis realizado en este proyecto como base para la reflexión.

12. El problema de la competencia se ha visto materializado no solo entre instituciones del Estado, sino incluso al interior de algunas instituciones, y entre divisiones o unidades. Esta competencia es motivada especialmente por las métricas, los incentivos, el alcance de resultados operativos y de éxito en la lucha contra el narcotráfico. El balance de dichos logros ha llevado a luchas por el reconocimiento de las tareas realizadas y puede llevar a desincentivar la comunicación y cooperación entre unidades. Estas dinámicas se han visto, por ejemplo, al interior de la Policía Nacional entre DIRAN, DITRA y DIJIN. Por lo descrito, se recomienda realizar una revisión de la forma en la que, al interior de las instituciones, se realizan las mediciones, se otorgan los reconocimientos y se reconoce el éxito operacional. Incluso de la forma en que se planean las actividades y se imparten las responsabilidades. Es necesario encontrar mecanismos de comunicación y cooperación que pueden estar bloqueados como consecuencia de esta dinámica, todo con el propósito de encontrar soluciones y aportar al incremento de la productividad en general.

13. Respecto de las métricas, para entender de forma integral las soluciones al problema socioeconómico que motiva el narcotráfico marítimo, y en particular, al tráfico desde los puertos, se recomienda ir más allá de las tradicionales cifras de decomisos y capturas. Sin duda, ese tipo de mediciones seguirá siendo relevante para entender el funcionamiento del fenómeno y los logros de una de las dimensiones del problema, pero el avance de la lucha a largo plazo debe ir mucho más allá. El marco de la Seguridad Humana, y la concepción de múltiples dimensiones que el concepto incluye, debe motivar la exploración del diseño de métricas multidimensionales con lógica sistémica, que permitan establecer avances en las dimensiones social, económica, ambiental, etc., a medida que se desincentiva la cooperación con el crimen, el ingreso de personas a grupos criminales, y la existencia de culturas del crimen. Medir los éxitos en términos de los decomisos y capturas resulta limitante y desmotiva la discusión sobre

estrategias a largo plazo en las instituciones. El esfuerzo se concentra de forma excesiva en estas dos metas, pero difícilmente se discuten, en el día a día, los factores que explican las cifras.

14. Nada de lo anterior debe entenderse como una forma de reducir la lucha que realizan las fuerzas de seguridad, y en el ambiente marítimo la Armada Nacional, en contra de las redes de narcotráfico y el COT. Si bien, desde la Seguridad Humana, y entendiendo el fenómeno como sistema, existe una forma más integral de comprender el problema y los logros, la lucha contra el crimen organizado sigue siendo esencial. Se debe golpear a los eslabones más fuertes: los traficantes transnacionales que mueven carga del producto terminado a los mercados de alto consumo global. El impacto al sistema de narcotráfico es mayor cuando se golpean estos eslabones en lugar de los más débiles: los campesinos y cultivadores de coca. Por esta razón, se recomienda enfatizar la interdicción en los mares, incluso más que sobre los movimientos de la carga en tierra o en el procesamiento inicial en la producción de pasta base de cocaína. Deberían fortalecerse las capacidades de la Armada Nacional, incluso en términos presupuestales si es necesario, para incrementar sus acciones en los mares de forma continua. La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz” 2022-2026 de hecho reconoce y afirma la necesidad de dar golpes contundentes a este nivel, más que en la persecución de los eslabones más débiles.

15. Debe reconocerse el valor de realizar operaciones de interdicción marítima con la participación de Estados de diferentes continentes, y en aguas internacionales. Si bien, la interdicción marítima genera un mayor impacto sobre el sistema de valor del narcotráfico, la naturaleza transnacional del fenómeno hace que los esfuerzos realizados por los Estados en espacios marítimos en los cuales es soberano, puedan ser limitados frente a la acción criminal. Por eso se recomienda enfatizar y fortalecer las operaciones transnacionales de interdicción y de compartición de la información e inteligencia para dicha lucha. Esfuerzos en los cuales Colombia ha sido líder global, demostrando excelentes resultados, como la Campaña Naval Orión, deben mantenerse y ser fortalecidos, así se demande un mayor presupuesto para lograrlo. Los esquemas multinacionales a través de los cuales logra compartirse información de inteligencia como la Fuerza

de Tarea Interagencial asociada al Comando Sur de EE.UU. (JIATF-South) son también ejemplos de cooperación multinacional y multiagencial que vale la pena fortalecer.

16. Algunos de los puertos de mayor envergadura en Colombia han tenido sus propios procesos de aprendizaje respecto de la mejora de las condiciones de seguridad, como forma de prevenir el tráfico ilícito. Se han implementado medidas en diferentes ámbitos como los procesos de tecnificación del puerto reduciendo la circulación de las personas en el espacio de las terminales; la implementación de sistemas de seguridad, vigilancia e información; los incentivos de protección de personal; y la evaluación de riesgos y el uso de información para construir inteligencia sobre las empresas de comercio. Se recomienda consolidar un acervo de lecciones aprendidas que incluyan logros y fracasos de los esfuerzos de las empresas portuarias, con proyección a ser discutidas con otras empresas portuarias y el Estado. Esto, por supuesto, sin desconocer la necesidad que pueden tener las empresas de salvaguardar su secreto corporativo, evaluando incluso el nivel de reserva que pueda tener dicha información, para evitar que el conocimiento llegue a manos de las organizaciones del crimen organizado.

17. De forma paralela, las compañías portuarias y las instituciones, especialmente la Policía y las Fuerzas Militares, tienen interacciones constantes. En la lucha contra el crimen organizado comparten objetivos, espacios y acciones operativas. Se han dado casos en los cuales las compañías portuarias terminan incluyendo presupuestos para financiar acciones de protección que terminan ejecutando las instituciones de seguridad. Es el caso específico de una de las terminales portuarias visitadas en el estudio de campo financiando las inspecciones hechas por buzos en las partes sumergidas de los buques. Se recomienda construir también un acervo de lecciones aprendidas sobre las relaciones entre las compañías portuarias y las instituciones de seguridad, e incluso de investigación judicial como la Fiscalía General de la Nación, que sirva para la discusión interagencial sobre acciones, estrategias y planes a mediano y largo plazo.

18. Teniendo en cuenta, de nuevo, el carácter transnacional de las redes de tráfico marítimo, se recomienda ampliar la discusión sobre seguridad portuaria frente al narcotráfico por lo menos al nivel

regional. El aparente relativo éxito de los puertos colombianos en incrementar sus niveles de seguridad puede haber motivado un desplazamiento del fenómeno a los puertos ecuatorianos en los últimos años. De tal forma, las lecciones aprendidas en todo este proceso podrían ser replicadas por puertos con diferentes niveles de vulnerabilidad en otros países, y reconociendo las diferencias que existen en cada contexto socioeconómico local. Esto se podría hacer por medio de conferencias técnicas periódicas, o por medio de mecanismos semi-permanentes, en los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores podría tener algún liderazgo.

19. Esta naturaleza transnacional del fenómeno también obliga a pensar en otras respuestas en este nivel. Si bien existen normas e instituciones para lograr la cooperación internacional en diferentes ámbitos, muchas veces esta resulta lenta e ineficiente. Es claro que para los criminales las fronteras de los Estados no representan límites para sus acciones, mientras que para las instituciones sí representan espacios de actuación soberana. Podrían existir mecanismos de cooperación en materia judicial y de inteligencia mucho más expeditos para lograr una acción rápida frente a la criminalidad. Por eso, se recomienda hacer una reflexión sobre la mecánica de los procesos de cooperación institucional para encontrar puntos débiles y sólidos, y poder reacomodarse al escenario actual de la criminalidad. El Maritime Analysis and Operation Center (MAOC-N), organismo multilateral europeo donde se comparte inteligencia *in situ* para tomar las mejores decisiones de acción militar o policial en cada caso, puede ser un buen ejemplo para la discusión.

20. Los esfuerzos que realizan las diferentes Armadas y cuerpos de Guardacostas del continente americano por medio de centros de acción integrada como el JIATF-S y la Campaña Naval Orión, son un gran ejemplo en la lucha contra el narcotráfico marítimo a nivel global. Estas iniciativas, sin embargo, son lideradas desde el nivel nacional, por Estados Unidos, en el primer caso, y por Colombia, en el segundo. En el orden panamericano, si bien existe una Comisión Contra el Abuso de Drogas, no existe un espacio de interacción para reaccionar, incluso en términos operativos, frente a los problemas del narcotráfico marítimo, y particularmente frente al tráfico desde

los puertos. Podría explorarse la posibilidad de contar con un espacio como este.

21. Por otro lado, es necesario retomar el debate global sobre las respuestas al problema del narcotráfico. La sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016 se dedicó a la reflexión de las limitaciones de la tradicional ‘guerra contra las drogas’ determinando algunos caminos de acción sobre un nuevo enfoque. La continuación de esta discusión permitiría llegar a decisiones en conjunto sobre mecanismos políticos, jurídicos e institucionales para enfrentar el crimen organizado en los mares, y particularmente en los puertos. Colombia debería liderar la convocatoria de un nuevo encuentro global para avanzar en estas discusiones, y quienes determinen la agenda deberían incluir un espacio para la discusión del crimen organizado y el tráfico desde los puertos.

22. En el seno de un espacio regional o panamericano de esta naturaleza, sería recomendable mantener una conversación sobre las diferentes experiencias de los países frente a la adaptación y transformación de las redes de narcotráfico marítimo y las ciudades puerto en sus territorios. El caso de Brasil demuestra que algunas modalidades, como el velero recreacional y el buque pesquero, son usados ampliamente por el narcotráfico, lo que no ocurre en la misma medida en otros países como Colombia, o por lo menos, no en la misma frecuencia que con las lanchas go-fast, los contenedores o los semi-sumergibles. Esto se configura como mayor amenaza al tener en cuenta la cantidad de personal con experiencia en navegación transoceánica. Este tipo de intercambios permitiría prevenir el incremento de algunas modalidades de tráfico, en caso de que los criminales tengan que reacomodarse debido a las acciones de las instituciones frente a otras modalidades del tráfico, reduciendo su probabilidad de uso.

23. Respecto de la judicialización y los procesos de investigación, se recomienda considerar la posibilidad de incluir fiscales especializados en narcotráfico y actividad portuaria en cada una de las ciudades-puerto, de forma que se pueda descongestionar la investigación de los casos de tráfico y corrupción, logrando ser más ágiles en la impartición de justicia, incrementando la disuasión frente a personas interesadas en sumarse a las actividades criminales. El aumento de la eficiencia judicial podría contribuir a la lucha contra culturas de

impunidad que existen, entre otras, al interior de organizaciones e instituciones del Estado.

24. Desde la óptica judicial, la tecnología es fundamental. Resultaría una contribución la adquisición de herramientas tecnológicas que ayuden a la rama judicial a enjuiciar a las personas que participan en los delitos relacionados con el narcotráfico. Las organizaciones se comunican por medio de diversos canales para evitar la interceptación, por lo que resultaría positivo acceder a esa información electrónica mediante el '*hacking*' judicial. El uso de estos nuevos medios de interceptación no está impedido por la Constitución, y solo requiere de una reglamentación por parte de Fiscalía.

25. En las instituciones del Estado, particularmente en algunas instituciones de seguridad, se han visto casos de personas cuyas actuaciones u omisiones terminan favoreciendo la actividad criminal. Esto puede pasar incluso sin que la persona tenga un incentivo directo de remuneración por parte de los criminales. Por ejemplo, pueden existir incentivos sistémicos negativos al interior de las instituciones para dejar de actuar de determinada forma por las implicaciones posteriores que podría haber, por ejemplo, en términos de procedimientos, nombramientos, tensiones con superiores o subalternos, o incluso por el riesgo jurídico o de seguridad personal. En ocasiones, las penas a este tipo de omisiones pueden ser traslados de personal a otras unidades, perdiéndose la discusión sobre el proceso. Esto alimenta una percepción sobre culturas de impunidad al interior de las instituciones. Por otro lado, se ha visto que el traslado frecuente de personal desde unidades especializadas dedicadas a la lucha contra el narcotráfico marítimo implica pérdida del conocimiento especializado y el costo de tiempo en el reentrenamiento del nuevo personal que debe asumir estas tareas. Por lo tanto, se recomienda realizar un estudio y discusión al interior de las instituciones para encontrar las conductas, normas y prácticas que alimentan este tipo de vicios organizacionales que terminan debilitando la acción de la institución frente al crimen, y que se realicen planes de acción específicos para mejorarlos.

26. De la mano de lo anterior, se recomienda reforzar la aplicación de un segundo control para instituciones del Estado. Esto es, la implementación de diferentes instancias de vigilancia y análisis, espe-

cialmente para el perfilamiento, que realice actividades de auditoría tanto en ciudades-puerto como en Bogotá.

27. Algunas estrategias de investigación judicial y acción contra el crimen organizado como las entregas controladas y agentes encubiertos, no se han utilizado lo suficiente para desarticular redes de narcotráfico marítimo. Esto obedece a problemas de coordinación interinstitucional, al desconocimiento de los procedimientos por parte del personal, y a un temor de trasgredir algunos derechos. Se recomienda considerar esta estrategia para la acción contra redes del tráfico marítimo dado que constituye un mecanismo robusto para su desarticulación. Es también necesario fortalecer la inteligencia policial judicial, los sistemas de información, y estudiar las formas en las que nuevas tecnologías, como las derivadas de inteligencia artificial, pueden ayudar a contar de forma más rápida con información, por ejemplo, para la realización de perfilamientos y el análisis de riesgos.

28. Como consecuencia de lo anterior, corresponde regular mediante resoluciones internas de la Fiscalía General de la Nación, las actividades desarrolladas en la implementación de estas técnicas especiales de investigación para evitar su uso inadecuado e indiscriminado, estableciendo situaciones claras como quien lo puede realizar, en qué casos, cómo se ejecutaría, bajo qué formatos, y quien estaría a cargo de su control. Así mismo, se debe recurrir al uso de normas nacionales e internacionales que soporten el uso de estas técnicas especiales de investigación que, por su carácter excepcional, el costo y la limitación de uso necesitan de un análisis de pertinencia, junto con el estudio de las condiciones particulares del caso, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad. Considerando que solo se hace viable la toma de la medida para casos de comportamientos criminales de grave afectación nacional o con repercusiones internacionales.

29. Recurrir a instrumentos como los agentes encubiertos y las entregas controladas permitiría, además de un impacto inmediato a las redes y al mercado, pensar en estrategias no solo a nivel nacional sino también a nivel regional e internacional. Lo que a su vez facilitaría ejercicios de coordinación entre unidades policiales de varias jurisdicciones para desarticular de una manera integral redes internacionales de crimen.

30. Con respecto al papel fundamental de las aduanas, se recomienda hacer más enfática la rendición de cuentas, el mejoramiento de la supervisión y la disminución de la discreción de funcionarios. Esto con el objetivo de generar cambios en la cultura organizacional sobre las normas sociales (que en últimas definen verdaderamente lo que se entiende como corrupción).

31. En la búsqueda de soluciones, se discute la dificultad de enfrentar la corrupción en los puertos. Algunos países han establecido 'unidades de anticorrupción portuaria' con autonomía investigativa, lo que puede ser interesante para que otras ciudades-puerto analicen este tipo de instrumentos, aunque la cooperación efectiva entre estas unidades y otras fuerzas policiales ha resultado insuficiente. Se mencionan también las infiltraciones de organizaciones criminales en los puertos a través de empresas creadas por ellos, lo que le proporciona acceso directo a la administración portuaria y les permite influir en contratos a largo plazo, generando problemas de gobernanza sistémica. Este tipo de unidades podrían dedicarse al análisis cuidadoso de este tipo de amenazas.

32. Por otro lado, las diferencias entre los marcos jurídicos de los Estados, en ocasiones, dificulta los procedimientos de cooperación. Para ello, se requiere ampliar el compromiso de los Estados en la incorporación de normas nacionales e internacionales que especifiquen conductas asociadas a la corrupción vinculadas al mar y adhieran a los tratados internacionales que les permiten ampliar la cooperación internacional entre éstos. Actualmente en el ámbito del mar territorial, las normas previstas para las regulaciones del combate de la corrupción y el COT, son mayoritariamente de exclusiva construcción soberana de los Estados, pero donde la Convención de 1982 y los demás tratados concordantes en cuestiones de corrupción y mitigación de delitos, requieren ciertas adecuaciones.

33. Para garantizar la protección de sus recursos marinos y una adecuada seguridad en sus espacios soberanos, los Estados parte de la Convención de 1982 han de dar un renovado avance a los alcances interpretativos de la normatividad existente, ya sea a través de reuniones multilaterales con este fin, o dando la necesaria relevancia a los valiosos aportes que la jurisprudencia de los tribunales especializados brinda al desarrollo progresivo del derecho del mar. Pero como no

todos los Estados integran los mismos tratados y otras obligaciones internacionales, se requiere en la actualidad de una norma internacional que complemente en aspectos de corrupción y COT las disposiciones de la Convención. En la actualidad se avizora la necesidad de actualizar y especificar conductas delictivas que posibilite a los Estados Parte de la Convención de 1982 contar con interpretaciones uniformes sobre delitos en el mar territorial y una mejor cooperación interestatal.

34. Se recomienda revisar y actualizar la legislación nacional y las políticas públicas relacionadas con la seguridad marítima y portuaria, incorporando enfoques innovadores y basados en pensamiento disruptivo para el combate de la criminalidad organizada, asegurando su alineación con los estándares internacionales.

35. Con respecto a la dispersión de la normativa internacional, se recomienda realizar un modelo de norma de *soft law* cuyo fin sea recoger la diversidad de normas y obligaciones internacionales y mejorar los acuerdos entre los Estados en sus mecanismos de cooperación, así como de especificar conductas delictivas que posibiliten a los Estados parte de la Convención de 1982 contar con interpretaciones uniformes sobre delitos en el mar territorial y una mejor cooperación interestatal. Lo que adicionalmente posibilita que mediante objetivos y metas que se fijen los Estados en un Pacto o Acuerdo Marco, se genere a su vez una mejor articulación y adecuación de sus marcos normativos nacionales en su mar territorial y zonas adyacentes que permita una fortaleza en la gobernanza del mar y con ello la soberanía de los Estados.

36. En caso de no conocerse o de no ser tenida en cuenta, una herramienta recomendada para el análisis y evaluación de los riesgos existentes en materia de narcotráfico marítimo es el *Maritime Security Index*, que proporciona a los Estados un diagnóstico y análisis integral de las distintas variables que afectan la seguridad en el mar. El indicador puede fungir a su vez como una herramienta estratégica para la toma de decisiones, a fin de identificar y neutralizar los ejes en que el crimen y la corrupción interactúan.



tirant
PRIME

Inteligencia jurídica
en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**

 96 369 17 28

 atencionalcliente@tirantonline.com

prime.tirant.com/es/

978-84-1071-454-0



9 788410 714540



tirant
lo blanch

**PERSPECTIVAS
IBEROAMERICANAS
SOBRE LA JUSTICIA**

