

Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar

Memorias



Catalina Niño, *editora*



Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar

Memorias

Quito, 10 y 11 de octubre de 2011

Catalina Niño, *editora*



Programa de Cooperación
en Seguridad Regional



Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador (FES ILDIS)

Av. República 500 y Diego de Almagro

Edificio Pucará, 4to piso, oficina 404

Quito

Teléfono (59 3) 225 621 03

Correo electrónico info@fes.ec

www.fes-ecuador.org

Primera edición

Quito, abril de 2012

ISBN 978-9978-94-133-1

Coordinación editorial

Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación

Ángela Lucía Vargas

Diseño carátula

Ángela Lucía Vargas

Ilustración de la carátula

Sandro Del-Prete. *Das gekrümmte Schachbrett*

Contenido

Presentación	7
Caracterización del crimen organizado en los países andinos	
El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia <i>José Carlos Campero</i>	13
Crimen organizado, narcotráfico y seguridad <i>Ariel Fernando Ávila Martínez</i>	29
Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina <i>Fredy Rivera Vélez</i>	41
Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina <i>Juan Briceño Pomar</i>	50
Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos. El caso Venezuela <i>Hernán Matute Brouzés</i>	54
Principales debilidades de la gobernanza y reformas para superarlas	
Seguridad, gobernanza y crimen organizado en Venezuela <i>Elsa Cardozo</i>	67

Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado <i>Juan Carlos Palou</i>	77
Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana <i>Gustavo Bonifaz Moreno</i>	89
Debilidades de la gobernanza en el Perú que impiden combatir el crimen organizado <i>Enrique Obando</i>	98
Reforma policial <i>Juan Briceño Pomar</i>	108
El narcotráfico y la lucha actual contra las drogas: balance, alternativas y propuestas de acción <i>Hans Mathieu</i>	114

**El papel de la cooperación regional
en la lucha contra el crimen organizado**

Los acuerdos de cooperación fronteriza en el marco de la Comunidad Andina <i>Adolfo López Bustillo</i>	131
¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil? <i>Francisco J. Coy G.</i>	142
Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos <i>Pablo Celi</i>	151
Resumen del debate, las conclusiones y propuestas	156
Autores	161

El papel de la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado

Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos

Pablo Celi

1. Alcance y definiciones del fenómeno

La denominación de crimen organizado alude a un conjunto de delitos diversos y de evolución compleja, que crean problemas de seguridad multifacéticos, con manifestaciones diferenciadas por países y subregiones. En los países de Sudamérica hay varias manifestaciones, algunas de alcance transfronterizo, que actualmente ocupan los diálogos intrarregionales en la búsqueda de definiciones para una agenda común para tratar estos delitos.

En su dimensión transfronteriza, podrían considerarse así a las diferentes formas de asociación ilícita, en algunos casos como redes transnacionales, para distintas modalidades de tráfico de recursos, bienes o servicios, asociadas eventualmente con acciones u organizaciones violentas y caracterizadas por la versatilidad y ampliación de su organización, métodos, medios y redes de relacionamiento.

Mediante sus manifestaciones en los países, el fenómeno incide progresivamente en los problemas de seguridad pública, exacerbados por la emergencia de delitos fronterizos y tipos de violencia que desbordan el control territorial de los estados. Entre los delitos vinculados con la criminalidad transnacional es-

tán el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de bienes y de personas, el secuestro, la extorsión y el sicariato.

Los impactos sociales e institucionales de estas modalidades de crimen organizado elevan los costos de la criminalidad en los países y la región, con lo que la demanda social en asuntos de seguridad pública crece, exigiendo respuestas gubernamentales y cooperación interestatal.

2. Insuficiencia de regímenes regionales

Aun cuando hay varias regulaciones sobre ilícitos específicos, no existe una convención regional integral sobre delitos transnacionales, y la pluralidad de convenciones multilaterales se ve debilitada por la falta de marcos institucionales de ejecución y la debilidad de las instituciones regionales de cooperación.

En cuanto el fenómeno tiene particularidades locales y nacionales, en los países de la región hay diferentes definiciones de los delitos, a las que corresponden distintas políticas nacionales para su tratamiento, con marcos jurídicos e institucionales diferentes, heterogeneidad que dificulta los mecanismos de coordinación y cooperación.

La complejidad del fenómeno en sus manifestaciones transnacionales contrasta con la dificultad que plantea la articulación de las respuestas estatales con la cooperación bilateral y multilateral, con lo cual muchas veces el tratamiento de los delitos se presenta aislado y carente de complementariedades. Ello teniendo en cuenta que la clasificación de actividades delictivas consideradas como inherentes al crimen organizado se diferencia por la evolución y tendencias del fenómeno en los niveles nacionales y en los espacios regionales y subregionales.

Los actores, las estructuras y los medios son múltiples y se manifiestan según los modos y canales de acción de los sujetos o las organizaciones criminales, sus distintos tipos de interacción y la asociación de delitos diversos.

La amplitud de las áreas de impacto (sociales, económicas, de infraestructura) dificulta la asignación de competencias institucionales y mecanismos de intervención estatal y cooperación multilateral, por lo cual esta es objeto de diversos tipos de políticas y de articulaciones multidimensionales e interagenciales de alcance variable.

3. Políticas estatales y ámbito institucional

Por su amplitud y diversidad, el fenómeno abarca el campo de acción de diversas políticas específicas en relación con problemas de seguridad pública, lo que se manifiesta, también, en la heterogeneidad de las estructuras institucionales para su tratamiento: en la mayoría de países es un asunto de control policial, aun cuando en algunos casos se considera la acción subsidiaria de las fuerzas armadas, en condiciones de excepcionalidad, bajo limitaciones legales de proporcionalidad y temporalidad, en situaciones de desborde de las fuerzas policiales.

Uno de los nudos críticos del problema radica precisamente en los riesgos de superposición o traslado de funciones policiales y militares, con los efectos de desprofesionalización y confusión de roles. En este aspecto gravita la tensión política acerca de la ocupación de las fuerzas armadas en problemas de seguridad pública y la militarización eventual del combate a actividades delictivas, asunto que ha sido una preocupación constante sobre todo en relación con la política estadounidense de militarización de la lucha antinarcóticos y su afectación a la profesionalización de las instituciones encargadas del combate al crimen organizado y sus medios.

Los marcos legales y los regímenes jurídicos acerca de la criminalidad transnacional son diversos y poco homologables, de lo que se desprende la necesidad de una aproximación de los cuerpos legales en la definición del fenómeno, de los medios para combatirlo y del ámbito de responsabilidad institucional para la acción estatal, considerando la reforma y modernización de los sistemas judiciales y la implementación de acciones de control homologables y complementarias entre diversas instancias estatales.

4. Perspectiva de cooperación regional

Es necesario partir de la aproximación de los enfoques diferentes de los países, mediante el intercambio de información y el conocimiento mutuo de las situaciones nacionales, a fin de avanzar a definiciones comunes de delitos transnacionales de impacto regional, considerando las diferencias entre los países en cuanto a políticas, normativa legal, institucionalidad y cuerpos de represión, y a las diversas manifestaciones de los delitos en cada situación nacional.

Teniendo en consideración que la seguridad frente a este tipo de fenómeno no puede alcanzarse en forma aislada, es necesaria la complementariedad entre los aspectos internos y externos que la determinan; para ello, en un estadio más avanzado de cooperación es posible pensar en desarrollar una normativa común que viabilice la cooperación judicial, policial y la gestión de fronteras, a partir de un análisis conjunto de riesgos y amenazas comunes con un enfoque regional de sus impactos nacionales y transfronterizos.

El incremento de fenómenos delictivos con impacto transfronterizo ascendentes en escala y articulación transnacional determina que los estados no los puedan enfrentar aisladamente, demandando el perfeccionamiento y la ampliación de la cooperación regional en estas materias, evaluando y relacionando la

pluralidad de convenciones y acuerdos específicos de cooperación preexistentes y sus marcos institucionales, a fin de armonizar políticas y desarrollar capacidades de cooperación en la perspectiva de una agenda común, basada en la complementariedad de los sistemas nacionales, en los niveles judicial, policial, aduanero, de gestión fronteriza y control financiero.

La formulación de una agenda común demanda definiciones de políticas públicas concertadas en diversos niveles y medios de combate, a partir del reconocimiento e integración de diversas visiones, prácticas y marcos legales e institucionales presentes entre los países, que tengan en cuenta, como ámbitos de relacionamiento específico: la cooperación transfronteriza bilateral y multilateral; el desarrollo de mecanismos de coordinación judicial y policial; la gestión de fronteras; el desarrollo de la interoperatividad para la operación de medios para protección de territorios, personas, recursos e infraestructuras.

En la actualidad, la Unasur considera la necesidad de definir mecanismos de cooperación específicos a partir de un enfoque regional común, mediante el intercambio de información, la socialización de buenas prácticas, el análisis conjunto de amenazas y riesgos para la cooperación por sectores, y la perspectiva de conformar una instancia regional de seguridad pública para la cooperación frente a delitos transfronterizos, que pueda coordinar acciones intersectoriales en materia de inteligencia, cooperación policial, cooperación judicial, investigación, control de lavado de divisas, entre otros.

La cooperación multilateral requiere de la coordinación de políticas internas y acciones de política exterior, en materia de acuerdos y generación de mecanismos de interrelación entre los estados y consensos en políticas regionales, a fin de integrarla como componente de la asociación estratégica en la agenda de prioridades regionales.