



UNASUR Y LA COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL Y LOS DELITOS TRANSFRONTERIZOS

Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional

I. ANTECEDENTES

1. Mandato

La III Reunión de Ministros del Consejo de Defensa Suramericano, al aprobar su plan de acción anual, incluyó la propuesta de Colombia de llevar a cabo una “reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en Colombia, a efectos de analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional”. Posteriormente, la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Buenos Aires el 24 de agosto de 2011, convocó a llevarse a cabo la mencionada reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior y, paralelamente, encomendó al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano iniciar estudios sobre esta materia para apoyar los trabajos de la futura reunión.

2. El Informe Preliminar del CEED al CDS acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana

El Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa -CEED- elevó al Consejo de Defensa -CDS- en noviembre de 2011 el “Informe Preliminar



acerca de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región Suramericana”. Este Informe fue aprobado oportunamente por el Consejo de Defensa Suramericano. En él se abordan los conceptos y realidades de Defensa, Seguridad Regional y Seguridad Pública, sus relaciones y diferencias, y se presentan recomendaciones para definiciones políticas e institucionales relativas a posibles alternativas de mecanismos de cooperación en estos campos. El “Informe Preliminar” sirvió de antecedente y fundamento general al estudio instruido por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para la conferencia en Colombia.

En efecto, para el estudio requerido por los Cancilleres sobre la problemática del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas registradas a nivel regional, son particularmente pertinentes los numerales 2 y 3 del mencionado Informe Preliminar del CEED al CDS, donde se establecen diferenciaciones y precisiones sobre temas de seguridad pública y asuntos de seguridad regional y defensa.

En este sentido el mencionado Informe en su numeral 2 manifiesta:

“A partir de un **concepto amplio de Seguridad** que aborda aspectos de **defensa y seguridad pública**, la práctica y el desarrollo institucional de los países ha ido diferenciando progresivamente sus ámbitos en distintas formas, propias de cada proceso nacional. En la actualidad, la seguridad pública y la defensa cuentan con marcos legales específicos en gran parte de los países de la región, donde sus respectivos ámbitos están legalmente establecidos, jerarquizados y regulados.

Recomendación:

Sistematizar las definiciones, objetivos, marcos legales y funciones institucionales de defensa y seguridad pública presentes en los países miembros, a fin de efectuar análisis comparativos y propuestas de replicación de experiencias exitosas y buenas prácticas para la definición de modelos sistémicos coincidentes, propicios para el intercambio, la interacción y la cooperación diferenciados según las áreas de correspondencia específica.”



Asimismo, en el numeral 3 del mismo Informe, se dice:

“3. La **seguridad pública**, más allá de las diversas denominaciones que puede adoptar, por ejemplo seguridad interior o seguridad ciudadana, está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo al enfoque político y los objetivos de desarrollo de cada Estado, en relación con los cuales se formulan sus objetivos y percepciones de riesgos y amenazas.

La conducción y gestión de las actividades de Seguridad Pública tiende a situar la responsabilidad primaria en ministerios específicos u otras instancias especializadas, distintas de la Defensa Nacional.

Para el desempeño de esta función de Estado, en sus misiones y responsabilidades particulares, se establecen sistemas de seguridad pública o interior, con organismos políticos y de coordinación técnica, cuyo elemento operativo principal son las policías u otros cuerpos de control del orden interno. Cada país, independientemente de la denominación o modelo de fuerzas policiales y de seguridad interior que haya adoptado de acuerdo a su tradición institucional, cuenta con una estructura institucional cuyas acciones se circunscriben al territorio nacional, que está regulada por un marco jurídico propio y dotado de un presupuesto específico para el desempeño de sus funciones.

Con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en condición subsidiaria en acciones de seguridad pública, autorizadas por autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia; sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional.

Recomendación:

- a. *Sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública en su relación con la Defensa, fundamentalmente las referidas a las condiciones*



de participación subsidiaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública o interior, a fin de coadyuvar a una definición más rigurosa de este campo de la seguridad, en su dimensión política e institucional, para efectos de la cooperación regional y la eventual homologación de modelos de organización y gestión. Por lo general, los Ministerios de Defensa no tienen competencia en asuntos de seguridad pública, por lo cual, no disponen de información directa. De ser necesario, habrá que remitir consultas a los Ministerios de Seguridad Pública y otros organismos responsables de esa área según las particularidades de cada uno de los países.

- b. Consecuentemente, al no corresponder al Consejo de Defensa Suramericano el tratamiento de asuntos de seguridad pública, que además son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en la mayor parte de países, es necesario avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de Seguridad pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior.”*

3. Objeto y Alcance del Presente Informe

Con el presente Informe el CEED da cumplimiento a lo instruido por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR, en relación al inicio de los estudios correspondientes sobre el crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional, en apoyo a la Reunión Preparatoria de la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en la República de Colombia.

Para su elaboración, y a fin de contar con la información oficial correspondiente de los países miembros, el CEED circuló, entre todos ellos, a través de sus Ministerios de Defensa, una matriz conceptual de variables múltiples, destinada a elaborar, sobre parámetros similares y comparables, un registro de los enfoques nacionales que sirviera de base para el análisis de la situación regional y las alternativas de cooperación, en relación con: definiciones, tipología, características, impacto, ámbitos



responsabilidades institucionales (políticas y operativas), medios de combate, marcos legales, y acuerdos de cooperación.

Para el diagnóstico de la situación regional y las consecuentes recomendaciones de mecanismos y medios de cooperación frente al fenómeno del crimen organizado y los delitos transnacionales, el presente Informe parte de las actuales realidades normativas, institucionales y operativas de las naciones suramericanas; buscando identificar las *coincidencias y similitudes* a partir de las particularidades propias de cada nación miembro de la UNASUR, y los *elementos comunes* para la construcción colectiva regional de alternativas de respuestas frente a estos flagelos, sin agotar lo que será materia de políticas y agendas institucionales específicas que se deriven de los acuerdos interministeriales.

II. SITUACIÓN REGIONAL

- a. En los países de la región se presenta un conjunto de fenómenos de criminalidad organizada, asociados a diversas actividades delictivas, que en muchos casos adquieren una dimensión transnacional. Asimismo, evidencian una progresiva diversificación en su organización, productos, métodos, medios, áreas de instalación, rutas de tráfico, mercados y sistemas de redes.

Los diversos y variados impactos de los delitos transfronterizos y el incremento de la criminalidad organizada, ha generado a nivel regional una fuerte demanda social por mejores niveles de *seguridad pública*.

El incremento de amenazas a la seguridad pública, en escala y sofisticación, que adopta diversas formas locales y articulaciones transnacionales, ha puesto en evidencia que los Estados no pueden enfrentar solos y aisladamente delitos que desbordan las fronteras nacionales; lo que reafirma el requerimiento de desarrollar desde UNASUR *mecanismos de cooperación* específicos para la efectiva prevención y represión de los mismos.

- b. A pesar de que se aprecian impactos de diferente magnitud en los países de la región, entre los delitos que se presentan asociados al crimen



organizado y adquieren dimensiones transfronterizas se consideran: el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y órganos, el lavado de dinero, los delitos informáticos, el tráfico de bienes y recursos ambientales, el secuestro, y acciones provenientes de grupos armados fuera de la ley.

Estos fenómenos delictivos se presentan asociados a distintos tipos de violencia y configuran problemas de seguridad multifacéticos, con manifestaciones variadas en cada uno de los países. Esto lleva a diferenciar entre las actividades delictivas que se presentan al interior de cada uno de los países de aquellas cuyas manifestaciones y efectos sobrepasan las fronteras nacionales. Estas últimas han sido objeto de una amplia gama de acuerdos, tratados o convenciones internacionales de alcance subregional, regional y global, destinados a su prevención y represión.

- c. Los niveles de amenaza o riesgos tienen una afectación diferenciada entre los países según cada tipo de fenómeno criminal específico, con incidencia e impacto diverso en cuanto a integridad territorial, a la institucionalidad estatal y la seguridad ciudadana.
- d. El impacto del crimen organizado variará según las características de las actividades delictivas que lo configuren, pudiendo darse relacionamientos transversales entre diversas actividades ilícitas que las instrumentalizan, vinculan y potencian sus efectos.

Al afectar la seguridad de personas e instituciones, se constituye una creciente amenaza a la seguridad pública o interna de los países, como lo reconocen los diversos tratados internacionales y las legislaciones de los diferentes países.

- e. Entre los países de la región se presentan diferentes enfoques y abordajes del fenómeno de la criminalidad organizada, caracterizaciones de los delitos, marcos jurídicos y mecanismos de combate desde diferentes campos institucionales.

Dada la naturaleza y el impacto del crimen organizado y los delitos transnacionales, se hace indispensable abordar sistemáticamente la



articulación de una respuesta multilateral, como requisito para la prevención y represión de estos fenómenos.

- f. En la definición del objeto y los mecanismos de la requerida cooperación multilateral regional, es necesario tener en consideración la diversidad de ámbitos institucionales estatales nacionales encargados de atender estos fenómenos, así como también, las diferentes y específicas políticas de seguridad pública -preventivas, punitivas o paliativas- que involucran a instancias y estructuras judiciales, policiales, de inteligencia, fiscales, aduaneras, de control fronterizo, salud o desarrollo social u otras creadas para tales efectos.
- g. En la mayoría de los países de la región se enfrenta al crimen organizado y a los delitos transnacionales como una problemática de seguridad pública, abordada, según sus competencias específicas, por Ministerios de Seguridad Pública, Justicia, Interior; con responsabilidades operativas y medios de combate de distinta naturaleza. Ante situaciones de excepción que implican la superación de las capacidades de los sistemas de seguridad pública, la legislación de la mayoría de los Estados prevé el apoyo subsidiario de las fuerzas armadas a dichos sistemas de seguridad pública.
- h. Complementariamente a las normas de carácter nacional, los países de la región reconocen una variedad de instrumentos internacionales, bilaterales y multilaterales, para la cooperación interestatal en la lucha contra determinadas actividades delictivas, muchos de ellos destinados a la implementación de mecanismos técnicos de complementación entre organismos especializados en problemáticas particulares de seguridad pública.
- i. Más allá de diversos y variados compromisos bilaterales y multilaterales, no se ha configurado aún un régimen regional integrado para el combate al crimen organizado transnacional, con mecanismos concretos y operativos de cooperación. En efecto, en la región existe una pluralidad de convenciones y acuerdos específicos de cooperación, con distintos marcos institucionales de ejecución y operatividad relativas, que todavía no lograron integrar en un único mecanismo e instancia multilateral efectiva los esfuerzos regionales desplegados en la materia, preventivos



o punitivos, frente a la mayoría de los delitos transnacionales que afectan a la región.

III. CONCLUSIONES

- a. En la región se presenta una afectación diferenciada del crimen organizado y los delitos transnacionales en cada uno de los países de la región. En función de los niveles de impacto y amenaza, varían las percepciones estatales, según las manifestaciones específicas de los fenómenos criminales de los que se trate.
- b. En la casi totalidad de las naciones suramericanas, el crimen organizado y los delitos transnacionales son tratados como amenazas a la seguridad pública de nuestras sociedades, hallándose bajo las competencias de los sistemas de seguridad interior, ciudadana o pública –según las diferentes denominaciones existentes–, con normativas específicas, responsabilidades políticas e instancias institucionales identificables.
- c. Las responsabilidades operativas y los medios de enfrentamiento al crimen organizado y al delito transnacional son de índole variada, además de los policiales, también intervienen otras instancias y agencias del estado, como las judiciales, de inteligencia, fiscales, de aduanas, migraciones u otras de control fronterizo.
- d. En términos generales, en situaciones de excepción y por decisión política ajustada a normativas particulares según el país, las fuerzas armadas participan en el combate a dichos fenómenos, apoyando subsidiariamente a los sistemas de seguridad pública y fuerzas policiales, cuando los mismos han sido superados o desbordados.
- e. La naturaleza y la complejidad de la dinámica delictiva transnacional demandan multilateralismo e integralidad en la respuesta a los fenómenos criminales: ello es, efectiva cooperación regional y políticas activas tanto de prevención como de represión de los fenómenos delictivos.
- f. Pese a las diferencias en los distintos ordenamientos jurídicos e institucionales estatales, es posible y necesario articular efectivas instancias y mecanismos multilaterales regionales de cooperación,



coordinación e implementación de políticas de prevención y represión del crimen organizado.

IV. RECOMENDACIONES

1. Mecanismo de Cooperación Regional en Seguridad Pública

En el marco de la situación regional descrita y ante la constatación de la actual inexistencia de una instancia institucional multilateral regional de la UNASUR que atienda específicamente al conjunto de fenómenos relacionados con el crimen organizado y los delitos transnacionales, se confirma la necesidad de una efectiva cooperación multilateral como condición para una respuesta eficaz a los riesgos y amenazas del crimen organizado. En este sentido, se concluye en la necesidad del establecimiento en el seno de la UNASUR de una instancia o mecanismo institucional de cooperación y cooperación que atienda a la totalidad de las cuestiones que hacen a la seguridad interior o seguridad pública de nuestros estados.

Consecuentemente, podrían evaluarse como alternativas a estos efectos la creación de un **Consejo Suramericano de Seguridad Pública**, o, en su defecto, la **transformación del actual Consejo Suramericano de Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas** en la instancia institucional de la UNASUR que atienda todos los delitos transnacionales que afectan a la seguridad pública de nuestros países, con capacidad de coordinación interagencial para abordar el fenómeno en sus múltiples manifestaciones.

En cualquiera de las opciones mencionadas, la composición de esta nueva instancia regional, debería integrar a las instancias institucionales nacionales con competencia primaria en la prevención y represión del delito.

Al respecto, la II Reunión Ordinaria Consejo de Defensa Suramericano, de 6 y 7 de mayo de 2010, resolvió: “Remitir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores lo acordado sobre las medidas en el ámbito de la Seguridad, numerales III b., relativo a los sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas; III c., referente a las medidas para prevenir e impedir la acción de grupos armados al margen de la ley; y, III d., relativa a los



compromisos frente a la lucha contra el terrorismo, a fin de que evalúen e identifiquen los órganos e instancias competentes a efectos de su implementación, seguimiento y evaluación, teniendo presente, asimismo las recomendaciones pertinentes sobre eventuales futuros órganos de la UNASUR”.

De igual forma, la III Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, efectuada en Lima, mayo 12 y 13 de 2011, resolvió “Reiterar la necesidad de remitir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores lo acordado sobre las medidas en el ámbito de la Seguridad, numerales III b., relativo a los sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas; III c., referente a las medidas para prevenir e impedir la acción de grupos armados al margen de la ley; y, III d., relativa a los compromisos frente a la lucha contra el terrorismo, a fin de que evalúen e identifiquen los órganos e instancias competentes a efectos de su implementación, seguimiento y evaluación, teniendo presente asimismo, las recomendaciones pertinentes sobre eventuales futuros órganos de la UNASUR”.

2. Posibles Cursos de Acción del Mecanismo Regional

El mecanismo de Cooperación Regional en Seguridad Pública que eventualmente se estableciere, podría evaluar la conveniencia de implementar, entre otras, las siguientes acciones e iniciativas:

- a. 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, para una cooperación sustentada en una asociación estratégica que permita potenciar las capacidades nacionales.

Esta asociación y cooperación regional podría ser objeto de una *Convención Sudamericana de lucha contra el delito transnacional*, en la que se definan, en forma consensuada, los diversos tipos de acción delictiva a ser combatidos con cooperación interestatal y multilateral en la región, considerando las diferencias entre los países en cuanto a políticas, institucionalidad y normativa legal, a fin de avanzar hacia una normativa común que viabilice la cooperación judicial y policial.



Para el efecto, el organismo especializado propuesto, podría realizar una revisión de los acuerdos bilaterales y multilaterales suscriptos en la región incluyendo también los suscriptos con otros bloques regionales, destinada a evaluar su efectividad y aplicabilidad en el marco de UNASUR.

- b. La cooperación en el seno de UNASUR en la materia debe partir del reconocimiento de que la seguridad interior de nuestros estados frente al crimen organizado y al delito transnacional no puede alcanzarse en forma aislada, en base a políticas exclusivamente nacionales, puesto que por la esencia misma de estos fenómenos y sus impactos transfronterizos, es imprescindible la cooperación multilateral mediante acciones integrales, complementarias y coordinadas, en los niveles preventivos, punitivos y paliativos, para lo cual, UNASUR constituye un espacio multilateral en el cual es posible impulsar acuerdos y mecanismos de cooperación efectiva para articular y coordinar *políticas públicas* en varios campos interrelacionados, orientadas a:
 - o Armonizar y coordinar políticas y desarrollar capacidades legales e institucionales nacionales y multilaterales regionales.
 - o Promocionar prácticas y legislaciones compatibles a nivel regional, así como una cultura institucional basada en valores compartidos.
 - o Articular experiencias nacionales, en pos de formular patrones comunes y visiones integrales tendientes a incrementar los niveles de seguridad pública en el seno de los estados miembros.
- c. El mecanismo propuesto podría establecer **estrategias de cooperación regional** en materia de combate y prevención del crimen organizado y las diversas formas de delincuencia transnacional, a desplegarse en diversos niveles institucionales y medios operativos, a partir del reconocimiento e integración de diversas visiones, prácticas y marcos legales e institucionales presentes entre los países. En estas estrategias podrían incluirse, entre otras:



- La formulación de un **enfoque regional** acerca del crimen organizado y delitos transfronterizos, basado en definiciones y apreciaciones compartidas, mediante la elaboración de metodologías, términos de referencia y normas mínimas comunes, aplicables a la determinación de amenazas y riesgos, investigación, intercambio de información, operaciones conjuntas y cooperación institucionalizada; lo que podría ser materia del organismo especializado sugerido.
- El intercambio de información acerca de las particulares situaciones nacionales y la formulación de definiciones comunes de delitos y formas de combate y sanción. Estos intercambios pueden ser la base de un **Informe regional sobre crimen organizado y delitos transfronterizos** con aportaciones de cada uno de los países, a partir de sus propios Informes Nacionales sobre estado del crimen organizado y amenazas transnacionales en sus territorios, y de estudios intersectoriales orientados a fundamentar políticas comunes o de cooperación en diversos campos de seguridad pública.
- El desarrollo de la **interoperabilidad de medios** para la protección de territorios, personas, infraestructuras críticas, transportes, de formas de delincuencia que usan tecnologías desarrolladas para ejecutar actividades ilícitas transfronterizas.

Para el efecto, podría elaborarse un **Inventario de capacidades nacionales y regionales** para la acción conjunta, en campos investigación, inteligencia, acción policial y judicial, para la cooperación interagencial por sectores, basada en la interoperabilidad y cooperación interagencial entre las estructuras nacionales.

- Teniendo en cuenta la diversidad de políticas sectoriales que concurren al tratamiento de los fenómenos de criminalidad y sus impactos, será necesario, desde las instancias



correspondientes, desarrollar estrategias de inclusión de la *sociedad civil y autoridades locales, municipales y comunitarias*, a nivel local, fronterizo y regional.