

**VIII ASAMBLEA PLENARIA DEL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS
8-10 DE SEPTIEMBRE DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

GRUPO DE TRABAJO: ASPECTOS TRANSNACIONALES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

PONENTE: ERIC L. OLSON

** NO CITAR SIN AUTORIZACION DEL AUTOR*

1. CONTEXTO

Durante la última década (e incluso más) problemas como el delito y la violencia han sido la principal preocupación de la ciudadanía en toda la región. Desde las favelas de Río de Janeiro a los barrios urbanos de Caracas, pasando por las pandillas de América Central o el crimen organizado en México y Colombia, los ciudadanos exigen a sus gobiernos políticas más eficaces para combatir la inseguridad.

La inseguridad pública es el subproducto de muchos factores complejos y superpuestos tales como una impunidad ampliamente difundida, mayormente causada por instituciones débiles e ineficaces a la hora de hacer cumplir la ley, disparidad económica y el colapso de las redes sociales y familiares de apoyo.

Crimen y violencia no solo constituyen un problema local y nacional; recientemente sus dimensiones transnacionales e internacionales han ganado protagonismo y se ha vuelto esencial una mayor cooperación transfronteriza. Dicha perspectiva se vio reflejada en un discurso reciente sobre crimen organizado en Centroamérica, pronunciado por el embajador William Brownfield, Subsecretario de Estado para Asuntos de Estupefacientes Internacionales y Cumplimiento de la Ley: "... nuestro punto de partida es que [las organizaciones delictivas] constituyen amenazas regionales. No son específicas de un país. Afectan a toda la región centroamericana, y por eso su solución debe ser también regional".

Si bien siempre ha habido aspectos transnacionales en el tráfico de estupefacientes y la trata de personas, ciertas organizaciones delictivas han asumido un carácter mucho más transnacional y operan en múltiples niveles y en varios países. En ciertos casos, ya no transitan un segundo país, o uno intermedio, sino que de hecho se establecen en otros territorios nacionales.

2. LA LÓGICA DE UN ENFOQUE TRANSNACIONAL

Si la amenaza a la seguridad ciudadana no es solo local o nacional sino transnacional, tiene sentido abordar el desafío de manera internacional y colectiva, y no individualmente. En ese contexto, existen al menos tres razones para formular políticas que consideren dichos aspectos del crimen organizado:

En primer lugar, resulta importante desde el punto de vista estratégico que el Estado identifique claramente los componentes internacionales del crimen organizado y procure la asistencia de los aliados internacionales para hacer frente a la amenaza. Un entendimiento de los vínculos internacionales entre las organizaciones delictivas en Centroamérica y aquellas de México o Colombia ayudará a establecer operaciones estratégicas. Por otra parte, las organizaciones delictivas transnacionales (ODT) no siempre operan con socios locales, sino que a veces establecen una presencia propia ya sea para trasladar sus productos ilícitos o bien para establecer una presencia delictiva más amplia. Por ejemplo, si bien sus orígenes e identidad quizás puedan encontrarse en México, varias organizaciones delictivas mexicanas operan en forma transnacional con una presencia minorista considerable en los Estados Unidos de América, con operaciones en los Andes, con una mayor presencia en Centroamérica, con operaciones globales en África Occidental y Europa, y por intermedio de las transferencias financieras internacionales que pueden encontrarse bajo el control del crimen organizado en Asia o Rusia.

En segundo lugar, trabajar en un marco de cooperación transnacional puede ayudar a contrarrestar la relativa movilidad de las organizaciones delictivas transnacionales. Un exitoso debilitamiento de las organizaciones delictivas en un país podrá dar como resultado el desplazamiento de sus actividades delictivas a un segundo país, o bien a múltiples países. Algo similar ocurrió en la década de 1980 cuando se cerró el corredor del Caribe, hecho que redundó en el establecimiento de nuevas rutas y asociaciones a lo largo de todo el corredor de Meso-América. Es lo que se conoce como el efecto globo. Una mejor colaboración y coordinación internacional puede potencialmente anticipar dichos movimientos y adoptar las medidas necesarias para desbaratar dichas organizaciones.

Sin embargo, un enfoque regional o transnacional también se enfrenta a numerosos desafíos.

En primer lugar, el enfoque transnacional se opone a las varias décadas de experiencia en el pasado, cuando los problemas de inseguridad pública se abordaban, por lo general, en el contexto de la soberanía nacional y, en ciertas instancias, sobre una base de cooperación internacional. El hecho de compartir la inteligencia transfronteriza y la colaboración en materia operativa continúan siendo poco frecuentes y escasas, si bien tampoco es algo que nunca se haya dado.

En segundo lugar, para que un enfoque de esta naturaleza tenga éxito se requiere del reconocimiento de la responsabilidad compartida. La experiencia de los Estados Unidos de América-México es emblemática en dicho sentido. Durante muchos años, se consideró al tráfico de estupefacientes como un problema del otro. Los EEUU presionaron a México – y de hecho a la mayoría de Latinoamérica – para que hiciera mayores esfuerzos para detener la producción y el tráfico de estupefacientes a los EE. UU. En cambio, muchos en México y en toda la región consideraban que el tráfico de estupefacientes por sus territorios era relativamente benigno, dado que las tasas de consumo interno eran relativamente bajas y la violencia a menudo era aislada y ocurría en áreas rurales remotas.

Una de las principales transformaciones de esta perspectiva tuvo lugar durante los gobiernos de George W. Bush y Felipe Calderón Hinojosa, que concluyó con el primer acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre ambos países, conocido como la Iniciativa de Mérida. Lo que permitió dicho acuerdo fue un mayor reconocimiento de los funcionarios de los EEUU de que el consumo de drogas y el dinero que eso generaba requerían una mayor atención por parte de su país. Asimismo, el presidente Calderón reconoció por primera vez que las organizaciones delictivas representaban una grave amenaza para la

sociedad mexicana y al Estado mexicano en sí, y por consiguiente debían ser una mayor prioridad para su gobierno. También aceptó que resultaba deseable tener una mejor cooperación con EEUU para enfrentar dicha amenaza, algo que ha tenido un elevado costo político para el presidente y su partido.

Un beneficio final de la cooperación transnacional proviene de las posibles enseñanzas de los esfuerzos realizados por otros países. Las experiencias de Colombia y México pueden aportar una visión significativa a la operación y el funcionamiento de una ODT en particular, así como también lecciones sobre las estrategias a seguir o a evitar al momento de enfrentarse al crimen organizado. Existe actualmente un creciente archivo de bibliografía respetable que evalúa la experiencia de Colombia, que podría ser de enorme beneficio para otros países de la región, especialmente si es que están trabajando en colaboración para enfrentarse a los mismos grupos y problemas.

3. ACTUALES INICIATIVAS REGIONALES

Ante el presente contexto, han comenzado a surgir algunas iniciativas multilaterales de seguridad regional para dar respuesta a los aspectos transnacionales del crimen organizado.

Además de la mencionada Iniciativa bilateral de Mérida, lentamente han comenzado a tomar forma la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés) en un esfuerzo por fortalecer la cooperación transnacional para hacer frente a la amenaza de las ODT.

CARSI representa el enfoque integral de los EEUU en apoyo a una mayor seguridad en Centroamérica, lo cual incluye los componentes de desarrollo social y económico, los programas de prevención del delito específicamente respecto de la juventud en riesgo, así como los esfuerzos de aplicación de la ley que por lo general se encuentran agrupados bajo la Alianza para la Seguridad Ciudadana en Centroamérica. La meta de dichas iniciativas es permitir que los países centroamericanos puedan combatir el crimen y el crimen transnacional con mayor eficacia mediante:

- El apoyo a los programas de seguridad y de policía orientados a la comunidad, diseñados para abordar las preocupaciones locales y la inseguridad.
- Desbaratar la capacidad de operación de los traficantes mediante una mejora en las operaciones de inteligencia, reforzando las fronteras, reduciendo su capacidad de lavado de dinero, y el desbaratamiento de su capacidad de tráfico de armas.
- Afianzando instituciones gubernamentales sólidas y responsables en el nivel local, estatal y federal. Tradicionalmente, dichos esfuerzos se enfocaban primordialmente en la aplicación de la ley y esencialmente en la capacidad de la policía nacional y de las fuerzas armadas. Sin embargo, a pesar de su importancia, un enfoque tan limitado al fortalecimiento institucional tiene serias limitaciones. Cada vez reviste más importancia la necesidad de contar con instituciones jurídicas y de fiscalía que sean transparentes y responsables de sus actos, mejores sistemas penitenciarios y correccionales y una mejor fiscalización financiera y rendición de cuentas no solamente a los fines de garantizar que se haga uso de los recursos según lo previsto y que no sean objeto de un uso indebido o incluso de robo, sino para garantizar que se los use en forma eficaz. (El dinero podrá gastarse conforme a la ley y con integridad pero si el programa de destino es ineficaz y no produce resultados cuantificables, se trataría entonces de dinero malgastado). En dicho contexto, las legislaturas y los

- parlamentos tienen un papel importante que desempeñar en la fiscalización y en plantear inquietudes respecto de la eficacia y los resultados de una estrategia en particular.
- En cuarto lugar, invertir en comunidades sólidas mediante programas de desarrollo económico, la asistencia en el sector comercial y a la creación de empleos, y una política social cuyo enfoque sea el fortalecimiento de las oportunidades y los programas educativos diseñados para asistir a la juventud en situación de riesgo, la cual se enfrenta a una familia fracturada y a la falta de apoyo comunitario, con una precaria calidad educativa, y con limitado acceso a las oportunidades de empleo, entre otras. Los servicios públicos y el acceso a una atención de la salud, adecuados, son también elementos de importancia en dicho esfuerzo. Cabe mencionarse también que si bien el enfoque de dichos programas por lo general es urbano, existe un importante elemento rural para garantizar la existencia de un sustento alternativo y de una presencia estatal eficaz para combatir la erosión de las instituciones locales mediante un crimen organizado que cuenta con fondos suficientes. Un análisis de la penetración del crimen organizado en la región de Petén de Guatemala constituiría un buen ejemplo de cómo la falta de una estrategia eficaz de desarrollo rural y una débil presencia del Estado pueden socavar la seguridad general para un país.
 - Por último, una mejor cooperación entre agencias y la coordinación internacional resultan imprescindibles para evitar la duplicación de esfuerzos y un debilitamiento de las respuestas del Estado. En Centroamérica, este tema se encuentra en tratamiento en el contexto del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). La totalidad de los siete países centroamericanos, junto con los donantes internacionales, han acordado un marco amplio para una estrategia de seguridad que abarque a toda la región. Dicho acuerdo, firmado en junio, es importante en dos sentidos. Primero, refleja una estrategia que emerge de los países mismos y que no se ve implantada por actores externos. Además, compromete a los donantes a una mayor coordinación y colaboración en sus programas de asistencia. Estos constituyen avances importantes y significativos, pero el proceso aún puede perfeccionarse significativamente. ¿Tienen la SICA y los países por separado la capacidad y voluntad de aplicar y ejecutar dichas estrategias a nivel nacional y de forma integrada con sus socios regionales? En la actualidad la estrategia de SICA consiste mayormente en una recopilación de planes de seguridad nacionales. Otra cuestión importante es si los donantes dejarán de lado sus propias prioridades así como los intereses nacionales e institucionales para apoyar eficazmente a dichas iniciativas sin procurar imponer sus propios intereses en los países.

Otra iniciativa importante en materia de seguridad regional que comienza a emerger es la Iniciativa Regional Caribeña sobre Seguridad. Nuevamente, los EEUU se encuentran trabajando estrechamente con los estados caribeños para definir los parámetros de dicha estrategia, la mayoría de los cuales se condicen con aquellos otros ya articulados en la Iniciativa de Mérida, CARSI y SICA. La estrategia de la IRCS no se encuentra tan avanzada, sin embargo, y el proceso actualmente aborda ciertos asuntos importantes y urgentes relacionados con las economías de escala.

4. EL PAPEL DE LAS LEGISLATURAS Y LOS PARLAMENTOS

Cada nación cuenta con su propio sistema parlamentario con áreas de responsabilidad y capacidades que difieren de un país otro. No deseo excederme en las generalizaciones sobre el tema, ni tampoco puedo ser exhaustivo considerando el tiempo limitado del que dispongo. Sin embargo, si se reflexiona al respecto surge un número de importantes elementos que las legislaturas y los legisladores en particular pueden aplicar al abordar el crimen transnacional organizado. Entre ellos, yo propondría los siguientes:

- I. Actualizar y modernizar las legislaciones nacionales para hacer frente a las nuevas amenazas que presentan las organizaciones delictivas transnacionales. Ello podría incluir, por ejemplo, la modernización de las leyes bancarias y en materia de transparencia para garantizar que el Estado tenga las herramientas necesarias para combatir las técnicas sofisticadas y de rápida evolución empleadas por el crimen organizado para trasladar dinero e infiltrarse en las instituciones estatales.
- II. Garantizar la existencia de contrapesos efectivos, o de acciones de control y verificación, respecto de las demás entidades del Estado para asegurar que haya una rendición de cuentas sobre los recursos utilizados y, sobre todo, la eficacia de la estrategia de seguridad del Ejecutivo.
- III. Aumentar la capacidad técnica de la legislatura respecto a las principales cuestiones estratégicas tales como modernización del Estado, aplicación de leyes y estrategias para combatir el crimen. Las legislaturas precisarán contar con su propia capacidad independiente para comprender las más recientes mejores prácticas en la lucha contra el crimen organizado. Si bien las legislaturas no pueden establecer una estrategia nacional, su capacidad de comprensión y de definición de políticas resulta de vital importancia para garantizar un enfoque equilibrado a largo plazo.
- IV. Las legislaturas, al igual que el poder ejecutivo, deberán desarrollar la capacidad de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil sobre temas difíciles tales como el crimen y la violencia. No solamente existe la idoneidad necesaria entre algunos miembros de la sociedad civil que puede ser de gran valor para los encargados de formular políticas; es de suma importancia permitir que los grupos de la sociedad civil –académicos, víctimas y grupos económicos– establezcan un sentido de titularidad en lo que el Estado hace. Si los ciudadanos y la sociedad civil organizada se sienten alienados del Estado y de sus autoridades, pueden socavar o incluso debilitar los esfuerzos del Estado en la lucha contra el crimen.
- V. Por último, las legislaturas pueden asumir el liderazgo en el fomento de una mayor colaboración transnacional para combatir el crimen organizado. Dichas instancias de articulación pueden tener resultados positivos inmediatos o a largo plazo, pero sí pueden ser fundamentales para afianzar una estrategia integral para combatir lo que ya es una amenaza transnacional.

5. CONCLUSIÓN

Resulta indudable que los esfuerzos para combatir el crimen y la inseguridad pública precisan comenzar en forma local y contar con la participación de los actores, las comunidades y autoridades locales en un esfuerzo mancomunado para abordar los complejos factores que contribuyen a un aumento en el crimen y la inseguridad. Sin embargo, con la evolución de ciertas organizaciones delictivas que pasan a ser actores transnacionales, los gobiernos de las Américas precisarán también perseguir una estrategia multinacional y colaborativa para luchar contra el crimen organizado. Dicha estrategia requerirá la resolución de algunos desafíos importantes en los que el hecho de compartir la inteligencia y las alianzas transfronterizas entre las instituciones militares y de aplicación de la ley son poco frecuentes y plantean temas sensibles de soberanía y política. No obstante, la índole transnacional del crimen organizado cada vez más requiere que las naciones comiencen a trabajar en dicho sentido, definiendo para sí los límites y el potencial de dicha colaboración. En ese contexto, las legislaturas deberían tener un papel significativo como constructoras de la colaboración transnacional, garantes de la eficacia y elemento modernizador de las legislaciones nacionales necesarias para combatir el crimen organizado, cada vez más sofisticado.

NOTA BIOGRÁFICA DEL PONENTE: ERIC L. OLSON

Eric L. Olson es Especialista Principal del Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars, DC. En su cargo, supervisa la labor del Instituto en temas de cooperación en materia de seguridad entre los EEUU y México y la investigación del crimen organizado y el tráfico de estupefacientes entre EEUU, México y Centroamérica.

Antes de unirse al Centro Wilson, se desempeñó como Especialista *Senior* en la Sección de Promoción de la Buena Gobernanza de la Organización de Estados Americanos, desde 2006-2007. Cumplió funciones como Director interino de Relaciones Gubernamentales de Amnistía Internacional EEUU y fue *Advocacy Director* para las Américas entre 2002-2006. Antes de trabajar con Amnesty, fue Asociado *Senior* para México, y de Política Económica en la Oficina de Washington para América Latina durante 8 años. Trabajó en el Centro de Educación Global del Augsburg College en Cuernavaca, México entre 1989 y 1993, en el que se desempeñó como director de programas. Entre 1986 y 1988 trabajó en Honduras, Centroamérica, como especialista en desarrollo para distintas organizaciones no gubernamentales locales.

Testificó ante el Congreso de los EEUU en distintas oportunidades, figuró en numerosas notas de prensa como comentarista experto en temas de derechos humanos, política de estupefacientes y crimen organizado y escribió ampliamente sobre las relaciones EE. UU.-México, la reforma democrática y electoral en México; la política anti-narcóticos en los EEUU y sobre Colombia.

Educación: Maestría en Asuntos Internacionales de la American University; B.A. en Historia y Educación Secundaria, Trinity College.