

SEMINARIO INTERNACIONAL

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

AMENAZAS Y PERSPECTIVAS

Ciudad de México, México, 24 – 26 de Junio de 2008

Relatoría

Melisa Chávez Moreno

Introducción:

El Seminario Internacional “El Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas” fue celebrado en la Ciudad de México los días 24, 25 y 26 de junio de 2008 bajo el auspicio del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Este encuentro contó con la participación de alrededor de cincuenta académicos, funcionarios públicos, miembros de organizaciones civiles y expertos en temas de seguridad, defensa y crimen organizado. Como parte del Seminario se llevó a cabo un foro público denominado “Crimen Organizado y Gobernabilidad: Retos del Estado” el 24 de junio en la Casa Lamm de la Ciudad de México, que tuvo como conferencista magistral al Subsecretario Facundo Rosas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Uno de los objetivos principales de este seminario fue generar y nutrir el diálogo entre los participantes, con la intención de fomentar el desarrollo de propuestas novedosas capaces de ser aplicadas en la formulación de políticas públicas que ataquen con mayor precisión y eficacia el crimen organizado y sus múltiples manifestaciones en la región de América Latina y el Caribe. Bajo la premisa de que el combate al crimen organizado es un tema central en la agenda de seguridad regional y considerando la actual configuración geopolítica, los conflictos regionales e internos de estos países así como el papel específico que juega cada estado en estas dinámicas, existen numerosos cuestionamientos sobre las medidas que son más adecuadas para combatir al crimen organizado, sobre las que se están llevando a cabo, sus impactos y el grado en el que se ha avanzado en el estudio y comprensión del problema desde diversos ángulos como el académico, gubernamental, de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Tratar un tema tan complejo y multidimensional como el crimen organizado es sin duda una actividad tan extensa como ambiciosa, por lo cual el seminario se estructuró en cinco vertientes particulares. El primer día fue dedicado al tema de crimen organizado, gobernabilidad y democracia en México. Ese mismo día se llevó a cabo el foro público sobre crimen organizado y gobernabilidad: los retos del estado. El miércoles 25 de junio el seminario estuvo enfocado en desarrollar un mapeo del crimen organizado en las subregiones de América Latina y el Caribe, El último día del seminario estuvo dedicado a

la discusión del impacto del crimen organizado en la gobernabilidad democrática y finalizó con un panel sobre las prioridades en la cooperación regional en el combate al crimen organizado.

Día 1: Crimen Organizado, gobernabilidad y democracia en México

El seminario comenzó con una presentación magistral a cargo de Pablo Dreyfus de la organización Viva Río denominada “El Crimen Organizado en América Latina y sus efectos sobre la Gobernabilidad y la Democracia.”, la cual estuvo enfocada describir las características de los estados que permiten la proliferación y permanencia del crimen organizado, lo cual en opinión del experto depende del grado de vulnerabilidad socio-política de los mismos, la cual se manifiesta mediante fenómenos como la corrupción, la economía informal y falta de oportunidades. Estos problemas también denotan la falta de consolidación democrática de los países, pues su existencia se encuentra inextricablemente ligada a la ausencia de un estado de derecho sólido. En opinión del autor, una estrategia efectiva para combatir al crimen organizado debe basarse en el fortalecimiento de los estados en cuatro aspectos fundamentales: cohesión sociopolítica, capacidad política, desarrollo socioeconómico y cohesión territorial.

El debate del primer día se centró en la problemática de crimen organizado y sus efectos en el caso mexicano. En el marco de este panel se realizó la presentación del “Atlas Delictivo del Fuero Común 1997-2006” elaborado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), en el cual se presentaron de manera breve algunos de los resultados del estudio realizado por esta organización civil. Uno de los argumentos más recurrentes, así como uno de los principales motivos para la realización de este trabajo, se desprende del problema de la falta de información de calidad, es decir de un sistema que concentre la información generada por las diferentes entidades encargadas de la prevención, procuración y administración de justicia y que esté orientado a la construcción de indicadores, ya que a la fecha existen serios problemas con la información disponible, tales como su falta de confiabilidad, disponibilidad y homogeneidad, la falta de información auditable y geo-referenciada, entre muchos otros aspectos. A pesar de que el crimen organizado es presentado de manera espectacular en los medios de comunicación y su combate constituye una prioridad para el gobierno mexicano actual, éste no constituye la principal causa de la delictividad en el escenario nacional, ya que de acuerdo con el Atlas, sólo el 3.7 por ciento de los delitos realizados están relacionados con la delincuencia organizada.

El siguiente segmento de la sesión consistió en un panel sobre el parlamento, la seguridad pública y el combate al crimen organizado. A pesar de que se trató específicamente el caso mexicano, este panel abordó un punto fundamental para cualquier estado en materia de seguridad: el papel y la inclusión de los poderes legislativos en la definición de las políticas de seguridad nacional a fin de generar contrapeso al poder

ejecutivo. Es así como se presentaron los avances y propuestas generadas en torno a la formulación y readecuación de las leyes sobre la seguridad nacional mexicana desde la perspectiva de quienes forman parte del poder legislativo; se plantearon numerosos retos como la coordinación de esfuerzos entre federación, entidades federadas y municipios, así como entre las entidades encargadas de garantizar la seguridad nacional. También se precisó la importancia de integrar nuevos fenómenos como el cambio climático, amenazas cibernéticas o presiones migratorias a la lista de elementos que deben considerarse amenazas a la seguridad nacional. En este panel también se enfatizó que en el caso mexicano el Congreso ejerce sólo un control inefectivo y esporádico que genera peligrosas asimetrías de poder. Esto se debe a que el presidente y la burocracia son los principales agentes que definen las políticas de seguridad nacional en un contexto donde dichas burocracias están fuertemente conectadas y seguirán defendiendo sus espacios de poder.

El foro público realizado ese mismo día por la tarde contó con la participación de representantes de la academia, organizaciones civiles, medios de comunicación y órganos de seguridad pública. Durante su conferencia, el Ing. Facundo Rosas Rosas, Subsecretario de Estrategia e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública, planteó que el problema más grande es la venta de droga al menudeo, cuestión que se ha venido desarrollando a partir del cierre de fronteras en los Estados Unidos, derivado de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Agregó que anteriormente México era un país de paso para el tráfico de drogas, pero últimamente ha permanecido en el territorio cierta cantidad de droga. Asimismo, planteó la necesidad de acercamiento con círculos académicos y de la sociedad civil para enfrentar la problemática de manera más eficiente y efectiva.

Una de las ideas más recurrentes de este foro público fue la necesidad de contar con información confiable que permita reflejar una imagen cada vez más fiel y transparente de la magnitud del problema del crimen organizado, de la misma manera, es fundamental que la ciudadanía tenga acceso a información veraz en torno al problema de la delincuencia, ya que la falta de ésta ha generado una suerte de “inseguridad informativa.” Asimismo, se discutió cómo el crimen organizado afecta la gobernabilidad de los países, cómo a raíz de un problema de gobernabilidad se desprende otro de gobernanza, traducido en la pérdida de institucionalidad que permita al gobierno la implementación de políticas públicas., Tal es el caso de Colombia, en donde se aprecian graves problemas de gobernabilidad con efectos negativos para la gobernanza. Otro punto central en la discusión fue la necesidad de crear y aplicar estrategias integrales contra el crimen organizado, el cual no debe ser visto únicamente como un fenómeno delincuencial, sino que debe estar acompañado de políticas de prevención, de ataque de la delincuencia organizada desde la perspectiva del libre mercado, que permitan desarticular las estructuras de protección política y eviten la aplicación de respuestas reactivas y de políticas de “mano dura” que atentan contra los derechos humanos.

Día 2: El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas.

Una de las actividades más importantes del segundo día de labores estuvo enfocada a exponer un mapeo del crimen organizado en América Latina y el Caribe. De esta manera se proporcionaron datos duros, cifras y estadísticas del crimen organizado en sus diversas variantes provenientes de las fuentes más confiables. En este panel se cubrieron las siguientes zonas: Región Andina (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela), Brasil, Centroamérica, Caribe, México y Estados Unidos en relación con América Latina. Se expusieron datos sobre distintas modalidades del crimen organizado, tales como el tráfico de drogas, armas, personas, piratería, madera, fauna silvestre y lavado de dinero. Este ejercicio de mapeo reveló datos interesantes, tales como que en la Región Andina participan entre 182 mil y 225 mil familias en el cultivo de coca; en lo que respecta a la importación de armas y municiones de guerra, Colombia ha ingresado a su territorio alrededor de 80 millones de dólares, de países como Estados Unidos, Brasil e Israel.

En el caso brasileño, el negocio de tráfico de drogas reporta ganancias de alrededor de 5,000 millones de dólares anuales. Este país es el sexto mayor exportador de armas pequeñas en el mundo, de las cuales alrededor del 68 por ciento están destinados al mercado doméstico de uso privado. Asimismo, el tráfico de fauna silvestre con fines de venta a zoológicos, coleccionistas y biopiratería genera ganancias por 900 millones de dólares anuales. Para este tipo de actividades las rutas de tráfico aún no son claras; no obstante, los principales destinos son Estados Unidos y la Unión Europea.

En lo que se refiere a Centroamérica, destaca que el 88 por ciento de las drogas que ingresan a los Estados Unidos pasan por la región; asimismo, la Zona Libre de Colón es la segunda zona más grande del mundo para el lavado de dinero, el cual también se realiza a través del manejo de remesas enviadas por los migrantes. El problema de las maras es complejo debido a que sus actividades se relacionan con el secuestro, la extorsión el robo y el asesinato; no obstante, el grado de sofisticación con el que operan estos grupos ha sido sobredimensionado por los medios de comunicación. Asimismo, en Centroamérica el 66 por ciento de los suicidios y lesiones están relacionados con armas de fuego, de los cuales el 27 por ciento ocurre en El Salvador.

En la zona del Caribe, la relación entre tráfico de armas y drogas es simbiótica. En una región donde prevalecen siete de las economías más pobres del mundo y donde habita el 0.5 por ciento de la población mundial, la región ostenta el 7.4 por ciento de la incautación global de cocaína. Mientras que Puerto Rico ofrece condiciones logísticas favorables para el tráfico de estupefacientes, este negocio generó tan sólo en Jamaica ganancias equivalentes al 3.7 por ciento de su PIB nacional y constituye uno de los mayores obstáculos para alcanzar la paz en Haití, país donde existen severos problemas de corrupción en la legalización de armas.

Para el caso mexicano la mayor información disponible es sobre narcotráfico; el país es lugar de tránsito del 90 por ciento de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos y es productor de heroína, metanfetaminas y marihuana. Las principales rutas de ingreso se encuentran en el sur y oeste de Texas así como en California. Los cárteles mexicanos del Golfo, Juárez, Tijuana, Sinaloa y los Zetas actúan también en territorio estadounidense. En lo que se refiere a armas, hay estimaciones de que existen de 12 a 15 millones de armas ilegales, asimismo, se reportan alrededor de 20 mil niños utilizados para la explotación sexual, la mayoría proveniente de Centroamérica.

Día 3: Impacto del crimen organizado en la gobernabilidad democrática y prioridades en la cooperación regional en el combate al crimen organizado.

El tercer día del seminario estuvo dedicado a atender dos puntos fundamentales, en primera instancia: los efectos de la delincuencia organizada en los estados y sus repercusiones para la gobernabilidad y legitimidad democrática y en segundo lugar, la importancia de la cooperación regional y la coordinación de políticas internas y externas para el combate al crimen organizado.

Como ya se había comentado en etapas anteriores del seminario, una estrategia efectiva de combate a la delincuencia organizada debe observar un carácter integral que no se remita únicamente a las funciones policiales; por esta razón es fundamental que la cooperación regional no se remita únicamente a labores de inteligencia, las cuales si bien son necesarias, deben de contemplar un enfoque de seguridad de las personas. Asimismo, las tareas de cooperación regional deben incluir esquemas de asistencia técnica, intercambio de experiencias análisis de mejores prácticas, promoción de los derechos humanos y esquemas de lucha contra el racismo y la violencia de género. Asimismo, la cooperación indirecta en la reducción de vulnerabilidades sociales y económicas es fundamental para minimizar problemas como adicciones o falta de participación en la economía formal, los cuales son elementos que contribuyen a la participación directa o indirecta de las personas en el crimen organizado. Otras medidas que son fundamentales para el combate de este fenómeno es el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el uso compartido de tecnologías que permitan la detección de redes criminales, la reducción de los trámites burocráticos, el fortalecimiento institucional y la promoción de nuevos enfoques sobre el fenómeno de la migración.

Conclusiones generales

Una de las observaciones más recurrentes en torno a las implicaciones del crimen organizado son sus repercusiones en la gobernabilidad y legitimidad de la democracia de los países. En este sentido es fundamental observar cómo el crimen organizado afecta a la ciudadanía y qué efectos genera en ella, debido a que ésta es la piedra angular de la legitimidad del estado. Con base en esto, se observa que uno de los grandes perdedores en

los últimos debates han sido los derechos humanos y el enfoque en la sociedad ya que por ejemplo, Colombia es uno de los países donde más se ha fortalecido el aparato estatal junto con sus elementos represivos, lo cual no se traduce en que junto con éste se haya fortalecido la sociedad, sino por el contrario, se ha debilitado.

Otra conclusión central se basa en replantear los enfoques de lucha contra el narcotráfico, el cual es el principal componente del crimen organizado en la región que promueve impunidad y permite la entrada de muchas otras áreas empresariales criminales. Los estados no sólo se deben enfocar en la demanda, sino en el carácter ilícito de la actividad y cuestionar la efectividad de los sistemas prohibicionistas y represivos acatados hasta ahora.

Una estrategia integral de lucha contra el crimen organizado debe contemplar como uno de los aspectos centrales la dimensión económica y de ganancias que genera el crimen organizado, de manera que pueda generar mecanismos que lo ataquen por ese frente. Asimismo, es fundamental fortalecer las economías existentes para minimizar en la mayor medida posible la existencia del mercado informal, el cual se encuentra altamente relacionado con la existencia de delincuencia organizada.

Es fundamental desarrollar perspectivas de combate al crimen organizado que no estén totalmente enfocadas en el estado como único agente político, ya que la delincuencia organizada también puede considerarse un actor político debido a que no se mueve enteramente dentro de la ilegalidad. Asimismo, siendo el crimen organizado un fenómeno transnacional las soluciones para su erradicación deben de moverse también en ámbitos transnacionales, dejar de enfocarse en el estado como único actor capaz de combatirlo y abordar las transformaciones actuales y el cambio de paradigmas a fin de entender el fenómeno de manera más integral y atacarlo debidamente.

En relación con esto último, es fundamental obtener cifras certeras y confiables, contar con información adecuadamente estructurada que permita un procesamiento capaz de representar de manera más fiel la situación del crimen organizado y sus impactos en todos los sectores en los que influya. En este sentido la participación conjunta entre gobierno, academia y sociedad civil es fundamental.