

EL TRATAMIENTO LEGAL DE LA VIOLENCIA DEL NARCOTRÁFICO COMO ACTOS TERRORISTAS Y SU VINCULACIÓN CON LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

THE LEGAL TREATMENT OF THE NARCOTRÁFICO'S VIOLENCE AS TERRORISTS ACTS AND ITS LINKAGE TO THE TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

*Omar Huertas Díaz**

*Juan Manuel Gómez Rodríguez***

*Christian Benítez Núñez****

Fecha de recepción: 19 de abril de 2016

Fecha de aceptación: 27 de septiembre de 2016

*Es importante que la lucha contra la violencia sea tratada como un
asunto de defensa de la legalidad no como una guerra.*

Mary Kaldor

RESUMEN

Este artículo busca analizar los vínculos entre terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada transnacional, mediante el uso de una metodología deductiva y analítica. Se analizan en primer término, los antecedentes norma-

tivos del terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional, para de ahí explorar las deficiencias de los sistemas institucionales nacionales, problemas como la corrupción y la economía informal, que son considerados como factores decisivos en esta problemática. Así mismo, se examina el

-
- * Abogado, Profesor Asociado, Especialista en Derecho Penal, Líder Grupo de Investigador y Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Candidato a Doctor en Ciencias de la Educación, Universidad Simón Bolívar. Mg. en Derecho Penal Universidad Libre, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica Universidad de Alcalá, España. Mg. en Educación Universidad Pedagógica Nacional. Socio de la Fundación Internacional de Ciencias Penales FICP. Miembro de honor de la Fundación de Victimología. Miembro Honorario Asociación Colombiana de Criminología. Investigador Asociado COLCIENCIAS 2015. Correo electrónico: ohuertasd@unal.edu.co
- ** Doctor en Derecho comunitario europeo por la Universidad de Castilla la Mancha, España, Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en Madrid, España. Profesor Investigador de Tiempo Completo, UAEMOR jm2oct@yahoo.com
- *** Licenciado y maestro en Derecho, becario del CONACYT del Programa de estudios del Doctorado en Derecho y Globalización, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de

enfoque de lucha contra el terrorismo y su influencia en América Latina para la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, se explora el papel que la Declaración de Seguridad de las Américas de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y su concepto de “seguridad humana” hemisférica, y el efecto que la Convención de Palermo sobre Delincuencia Organizada Transnacional, han jugado a la hora de abordar el tratamiento de la inseguridad a nivel regional en Latinoamérica.

Palabras claves: Narcotráfico, Terrorismo, Delincuencia Organizada Transnacional, Corrupción, Seguridad.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the links between terrorism, drug trafficking and transnational organized crime, through the use of a deductive and analytical methodology. First, the normative bac-

kground of terrorism, drug trafficking and transnational organized crime are explored, in order to show the weaknesses of national institutional systems, problems such as corruption and the informal economy, which are considered as decisive factors in this problem. Likewise, it examines the approach to fight against terrorism and its influence in Latin America for the militarization of the fight against drug trafficking. Finally, it explores the role that the Declaration of Security of the Americas of the Organization of American States and its concept of “human security” in the hemisphere, and the effect that the Palermo Convention on Transnational Organized Crime has played in addressing The treatment of insecurity at the regional level in Latin America.

Key words: Drug trafficking, Terrorism, Transnational Organized Crime, Corruption, Security.

Morelos. Becario de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el curso “Medición y evaluación de acceso a los derechos humanos”. Buenos Aires, Argentina, 2015. Certificación por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el curso “Justice in matters involving Child victims”, marzo 2016 christianbenitez@uaem.mx

INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía y la liberalización de los mercados han facilitado las actividades criminales de los grupos organizados, como es el caso de los carteles de narcotraficantes. Estos grupos se han servido de la erosión de las fronteras y de la demanda creciente de drogas, así como del comercio ilegal de productos ilícitos para superar el ámbito tradicional de actuación de las redes criminales, que ha pasado del territorio interno de los Estados a un ámbito transnacional.

Esta evolución en la actuación de los grupos criminales también se apoya en los ingentes recursos que se obtienen del lavado de dinero, a partir de la liberalización de los mercados de capitales en el sistema financiero internacional, así como en la endémica corrupción que alimenta la delincuencia organizada (Buscaglia, 2014, p.79). La mayor interconexión de las economías en el marco de la globalización, la creación y desarrollo de bloques regionales de integración económica, la reducción de los controles aduaneros y un menor control del tránsito de las personas, son algunos de los elementos que han beneficiado la capacidad operativa de las redes del crimen organizado para actuar a escala transnacional.

La lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, como fenómenos con recíprocas influencias, sólo puede ser eficaz si se lucha de forma simultánea contra la delincuencia organizada como un ilícito multidimensional, el tráfico ilícito de armas convencionales, el tráfico de personas, el lavado de dinero y otras actividades ilícitas que apoyan y permiten la financiación de su realización. El análisis de la relación entre el narcotráfico y la financiación de actos y actividades terroristas como ha destacado Shelley (2003), comúnmente se analiza sólo desde la perspectiva del financiamiento a éstas últimas.

Así por ejemplo, se ha señalado la vinculación del narcotráfico y el financiamiento de los talibanes en Afganistán, o que la compra de explosivos en los atentados del 11-M de Madrid fue financiada por el narcotráfico (Cassese, 2003, p. 126). En ambos casos, la actividad considerada secundaria es el narcotráfico respecto a la actividad principal que serían los actos terroristas. Sin embargo, el narcotráfico, como actividad criminal organizada de carácter transnacional, también puede usar las actividades terroristas con el fin de eludir los obstáculos legales inherentes a su realización, y apoyar a esta actividad ilícita de carácter principal.

Este artículo busca analizar los vínculos entre terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada transnacional mediante el uso de una metodología deductiva y analítica. Se analizan en primer término, los antecedentes normativos del terrorismo, el narcotráfico, y la delincuencia organizada transnacional para de ahí explorar las deficiencias de los sistemas institucionales nacionales, donde

problemas como la corrupción y la economía informal son considerados como factores decisivos en esta problemática. Así mismo, se examina el enfoque de lucha contra el terrorismo y su influencia en América Latina para la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Finalmente se explora el papel que la Declaración de Seguridad de las Américas de la OEA y su concepto de “seguridad humana” hemisférica, y el efecto que la Convención de Palermo sobre Delincuencia Organizada Transnacional, han jugado a la hora de abordar el tratamiento de la inseguridad a nivel regional en Latinoamérica.

Los nexos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional se han puesto de manifiesto en diferentes oportunidades en el ámbito internacional, como puede apreciarse en el informe sobre amenazas, desafíos y cambio emitido por un panel de alto nivel de Naciones Unidas. En dicho informe se hace énfasis en la falta de instrumentos jurídicos nacionales que regulen el blanqueo de capitales (United Nations, 2004, p. 46). Otro documento importante fue el suscrito en Naciones Unidas con motivo del Congreso sobre prevención del delito y justicia penal, celebrado en Bangkok el 18 de abril de 2005. Algunas de las reflexiones que se destacan en este documento son:

- a. Que la interconexión entre el terrorismo y el crimen organizado genera dificultades progresivas para la adecuada sanción de estos delitos por parte de los cuerpos de seguridad y fuerzas policiales nacionales, dado el creciente ámbito transnacional de su realización.
- b. El entorno sociológico en que se desenvuelven estas actividades criminales. Se hace referencia a que el arraigo, refugio y captación de personas para la realización de estas actividades, se sitúa principalmente en situaciones económicas de pobreza y de exclusión social.
- c. La necesidad de utilizar documentación falsa, armamento ligero, y tener como interés común enfrentar por medio de la violencia extrema las medidas de sanción jurídica y de seguridad pública de los Estados.

Aunque se ha destacado la transformación de los “luchadores por la libertad” en “terroristas”, merece destacarse también la transformación de grupos de la delincuencia organizada en terroristas. Las razones para esta metamorfosis pueden tener tres diferentes fines:

1. Fines políticos. La captura de autoridades estatales para la realización de actividades ilícitas, a través de la corrupción o la disuasión, mediante el ejercicio de violencia extrema o masiva.

2. Fines económicos. La obtención de enormes ganancias derivadas de actividades de delincuencia organizada o del narcotráfico.
3. Fines sociales. Mediante la eventual sustitución del Estado en la realización de ciertos servicios públicos, o la utilización de jóvenes excluidos para la realización de actividades ilícitas.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

No es sino a partir de la década pasada que se comienza a poner una mayor atención en el ámbito del derecho internacional, a la estrecha conexión entre el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo. En 1992, el Comité Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) establece la Comisión de Prevención del Delito y la Justicia Penal. Esta comisión es de carácter intergubernamental, integrada por representantes de cuarenta Estados miembros de Naciones Unidas. Entre sus funciones se le encomienda la propuesta de acciones internacionales para combatir la delincuencia, tanto nacional como transnacional, incluyendo el crimen organizado, los delitos económicos y el lavado de dinero. En 1997 se llevó a cabo una reestructuración de la Organización de Naciones Unidas, estableciéndose el Centro Internacional de Prevención del Delito (CIPD), más adelante, en 2002, se establece la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; así el centro pasa a formar parte de ella como el Programa contra el Delito de dicha oficina (Ubeda-Portugues, 2009, p. 41).

El centro ha tenido como función principal colaborar con los Estados miembros para fortalecer el imperio de la ley en su territorio, lograr sistemas judiciales penales estables y eficaces, combatir la delincuencia organizada transnacional, la corrupción y el tráfico ilícito de seres humanos, así como ejecutar las políticas contra el crimen organizado que emite la comisión. Además, el centro tiene una división de investigación que se denomina “Instituto de Naciones Unidas de Justicia Penal Interregional e Investigación”, con sede en Turín, Italia. A través del instituto, el centro ha desarrollado tres programas mundiales en tres aspectos esenciales que concentran su actividad: el programa mundial contra la corrupción, el programa mundial contra el tráfico de seres humanos y el programa mundial contra la delincuencia organizada transnacional.

Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNDOC) tiene la función de auxiliar a los Estados miembros en su lucha contra la criminalidad transnacional, teniendo como centro de referencia la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada. Además de los tres programas que hemos mencionado, se añade la prevención del terrorismo a través de la conformación

de una división para “*la prevención del terrorismo y acciones contra el blanqueo de dinero*”. La Asamblea General de Naciones Unidas ha emitido una resolución a la que se denomina “La Declaración del Milenio”, en cuyo contenido se establecen tres decisiones que es relevante considerar en nuestro estudio:

- a. La adopción de medidas contra el terrorismo internacional.
- b. Redoblar esfuerzos para luchar contra el problema mundial de la droga.
- c. Intensificar la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus dimensiones, incluido el tráfico de personas y el blanqueo de dinero.

En el ámbito específico de la delincuencia organizada, la UNDOC promueve la suscripción de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y realiza actividades para apoyar la lucha contra este flagelo, entre otras: la formación de personal especializado en la lucha contra la criminalidad; recabar información relativa a los grupos criminales activos, su conformación, evolución y los procedimientos, así como en relación con los organismos gubernamentales de cooperación internacional dedicados a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; finalmente, destaca su actividad en la elaboración de estudios sistemáticos sobre la delincuencia organizada transnacional y la cooperación técnica.

Desde otra perspectiva, es importante destacar la lucha de Naciones Unidas en el marco de los congresos de Naciones Unidas sobre la prevención del delito. Pese a que desde 1955 se celebró el primer congreso de Naciones Unidas en Ginebra, la delincuencia organizada transnacional relacionada con el tráfico de drogas y el terrorismo comenzó a ser tratada incipientemente a partir del Congreso de 1975 en la misma ciudad, siendo retomado en el Congreso del Cairo de 1995, haciendo énfasis, en particular, en la lucha contra los delitos económicos como el blanqueo de capitales.

Ya en el siglo XXI, el Congreso de Viena del año 2000 aprobó la *Declaración de Viena*, mediante la cual los Estados se comprometen a reforzar sus esfuerzos en la lucha contra las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional: la lucha contra el terrorismo, el comercio ilícito de armas de fuego y el blanqueo de capitales.

Unos meses después de dicho congreso, fue aprobada el 15 de noviembre de 2000, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, que se analiza a detalle más adelante en este capítulo. Por tanto, sería en el Congreso de Bangkok en 2005, el primero tras los atentados

terroristas del 11 de septiembre y la aprobación de la convención mencionada, en el que la lucha contra el terrorismo, en cuanto expresión paradigmática de la delincuencia organizada transnacional, estaría especialmente tratada.

Así, temas como el tráfico de armas de fuego, la utilización y el tráfico de explosivos, los efectos del cambio tecnológico en la delincuencia organizada y la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), serían objeto de análisis y reflexión en este congreso. Como fruto del mismo se destaca la denominada *Declaración de Bangkok*. En dicha declaración resalta como aspecto innovador el que no solo se apoyan medidas contra la corrupción y respecto a todas las actividades ilícitas relacionadas con el terrorismo, sino también la importancia que tiene la cooperación al desarrollo para el tratamiento adecuado de este flagelo.

Los últimos congresos realizados sobre la prevención del delito y la justicia criminal fueron el Congreso celebrado en Salvador (Brasil), en abril de 2010, dedicado entre otros temas, a la relación entre la juventud y el delito, el tráfico de personas, el lavado de dinero y el cybercrimen, y el Congreso realizado en Doha en 2015, cuya principal aporte es la inclusión de la prevención del delito y la justicia penal en el programa más amplio de Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos.

Otra modalidad del trabajo desempeñado por Naciones Unidas en el ámbito de la delincuencia organizada transnacional, lo constituyen las diversas resoluciones emitidas a nivel ministerial. El 27 de julio de 1993, el ECOSOC emitió la Resolución 1993/29 en la que se solicitaba a la Secretaría General, la convocatoria para la realización de una conferencia a nivel ministerial sobre la delincuencia organizada transnacional. La organización de la conferencia fue apoyada por la Secretaría General mediante su Resolución 48/103, de 8 de marzo de 1994, y se realizó en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994.

Como resultado de esta conferencia, se formuló la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El plan consistía en un conjunto de medidas y recomendaciones de carácter jurídico, político y policíaco, estudios e intercambio de información cuya adopción se promueve en el ámbito internacional, para mejorar la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

La Declaración de Nápoles y el Plan de Acción Mundial fueron aprobados por la AGNU en su Resolución 49/159, del 23 de diciembre de 1994. Es importante destacar que con motivo de la conferencia se realizaron varios talleres regionales alrededor del mundo, que culminaron con la conformación de un comité

especial intergubernamental con la misión de elaborar, de forma conjunta con la Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, un proyecto de Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional.

2. DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y LAS DEFICIENCIAS DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES NACIONALES PARA SU ADECUADA PREVENCIÓN Y GESTIÓN

Existen numerosas críticas en la actualidad respecto al enfoque en materia de seguridad que se ha dado a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional. Se habla de una “securitización” de temas que no parecen estar vinculados con la seguridad sino con la cooperación al desarrollo, como la pobreza extrema, la exclusión social de amplios sectores de la población, los desastres naturales, los riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

Lo cierto es que parece haber un consenso en los últimos años sobre los enfoques de seguridad de la Unión Europea y Estados Unidos por primera vez, en el sentido de identificar la fragilidad estatal en la proliferación de actores ilegales, el narcotráfico y el terrorismo en las sociedades en desarrollo, pese a que sean distintas las soluciones para responder a estos riesgos: en la visión estadounidense el unilateralismo militar, o bien, en la visión europea, el multilateralismo institucional.

De esta forma, la inestabilidad global es vista como violencia y colapso en la periferia mundial, las condiciones de fracaso institucional suponen un estímulo para la llegada de grupos terroristas, narcotraficantes y criminales que exacerban las condiciones de fragilidad institucional a través de la corrupción y el terror. La amenaza a la seguridad se haría consistir en que al aprovechar los circuitos legales de los movimientos financiero, humano y comercial, abiertos por la captura de un Estado débil integrado a la economía mundial, estos grupos pueden contagiar después a los Estados desarrollados (Briscoe, 2007).

Los puntos cuestionables de este enfoque compartido por el mundo occidental serían la supuesta dirección del contagio, ante la demanda de drogas que estimula su producción y tráfico, y la búsqueda de nuevas fuentes de energía o materias primas que provocan subdesarrollo, corrupción e impunidad y que constituyen el motor de las olas migratorias de cientos de miles de personas que no encuentran condiciones de vida dignas en sus países y son objeto de rechazo, xenofobia y discriminación.

A ello se sumaría el floreciente negocio de la liberalización de capitales que genera la proliferación de paraísos fiscales alrededor del mundo. De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional, hasta 46 paraísos fiscales (FMI, 2006, p. 8), y la creciente preponderancia de los movimientos financieros a través de las modalidades de pago electrónicas que facilitan el lavado de dinero. De acuerdo con datos de la Fuerza de Tarea sobre Acción Financiera, el negocio del lavado de dinero representa entre 500 millones y 1.5 billones de dólares al año (FATF, 2010).

En el caso de los grupos dedicados a la delincuencia organizada transnacional, es posible caracterizar su forma de operar considerando sus relaciones con el tipo de Estado en que desarrollan sus actividades ilícitas, así como su postura frente al terrorismo. De esta forma, los grupos delictivos tradicionales y de mayor antigüedad dependen de las estructuras institucionales y financieras existentes para mover sus productos e invertir sus ganancias. No se relacionan con grupos terroristas, porque sus intereses a largo plazo requieren la preservación de las estructuras del Estado (Heyman & Smart, 1999).

Es a través de la corrupción y el ingreso a la economía lícita que estos grupos minimizan el riesgo de la acción de la justicia o policial. Este tipo de delincuencia es característica de países desarrollados como Japón, Estados Unidos o Italia. En cambio, los nuevos grupos de delincuencia organizada transnacional prosperan en un estado de caos y conflicto constante. Es importante destacar que la delincuencia organizada transnacional no es privativa de un Estado o región, los grupos de delincuencia organizada se han desarrollado en Asia, Europa, Estados Unidos, África y América Latina. Ninguna región del mundo y ningún sistema político han impedido su surgimiento o han tenido éxito en eliminarlos (Shelley, 1995).

Ahora bien, los grupos de delincuencia organizada transnacional que se desenvuelven en México y Centroamérica prosperan en un estado de caos y conflicto constante. Aunque no dominan por completo la economía regional, estos grupos de delincuencia organizada dominan la economía clandestina, que ocupa a grandes cantidades de personas sin posibilidades de ser insertadas en la economía formal, ante la falta de oportunidades de educación, salud y desarrollo. Los grupos de delincuencia organizada transnacional, principalmente los grupos de narcotraficantes y tratantes de personas, forjarían alianzas con terroristas con el fin de aprovechar la ingobernabilidad que suponen los regímenes corruptos y el escaso o nulo control social en esta región.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, Japón o Italia, los grupos de delincuencia organizada en nuestra región no obtienen utilidades de los contratos estatales. Tampoco lavan grandes cantidades de dinero a través de las insti-

tuciones financieras tradicionales o de proyectos inmobiliarios (Naylor, 2002). Su fuente de ingresos principal la obtienen de la economía clandestina, ante la ausencia de un Estado efectivo, y a la presencia de una corrupción endémica.

Estos grupos no tienen interés en estimular las funciones de un Estado que garantice la estabilidad ni la seguridad. De hecho, promueven el miedo, la injusticia y la desigualdad, a través de la prolongación de los conflictos sociales, con lo que obtienen mayores ventajas para la realización de sus actividades ilícitas, esta violencia permite el incremento de sus ganancias. La convergencia de la delincuencia transnacional, el terrorismo y el narcotráfico, constituyen una amenaza para el orden internacional. La naturaleza arraigada de estas estructuras en redes delictivas insertas en las comunidades locales, así como la incapacidad de las corporaciones policiales para controlar sus actividades, la hacen un peligro creciente (Shelley, 2006, p. 17).

Como reconoce la Estrategia de Seguridad Europea del año 2003, “la calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos que constituyen sus cimientos”, lo que se traduce en que el fracaso contra la delincuencia organizada transnacional y sus manifestaciones más dañinas, el narcotráfico y el terrorismo, es típico de políticas de seguridad que no consideran las condiciones básicas de la gobernabilidad y la eficacia estatal, como factores primordiales de su tratamiento efectivo.

Los narcotraficantes y terroristas prosperan y se desarrollan en medio de la violencia y el desorden del Estado. Es cierto que los nexos entre la delincuencia transnacional y el terrorismo son más evidentes en el caso del terrorismo islámico. No obstante, el vínculo entre la delincuencia transnacional y el terrorismo no se limita exclusivamente a los grupos yihadistas, sino que también existe en otras regiones, en particular, América Latina, como en Perú con el resurgimiento de Sendero Luminoso, las FARC en Colombia, o bien las acciones terroristas en la India y en Indonesia o los carteles de la droga en Centroamérica y México. Los narcotraficantes y los terroristas como delincuentes transnacionales, a menudo interactúan en estos territorios, donde las organizaciones policiales y de control sobre las fronteras son corruptas y, en algunos casos, cómplices de los grupos delictivos.

Como hemos apuntado, los nuevos grupos de delincuencia organizada transnacional generan sus ganancias a través de la desestabilización del Estado y de sus estructuras (Berdal & Malone, 2000). Por ello, la relación entre la delincuencia transnacional y el terrorismo se extiende más allá de la conveniencia de generar ganancias o apoyar con logística, sino que incide y afecta funciones básicas, como la seguridad del Estado en el que realizan sus actividades ilícitas.

Los nuevos grupos de delincuencia transnacional *con frecuencia operan regionalmente como ocurre en el caso de Centroamérica y México, aprovechan las fronteras permeables, la ineficacia y fragmentación del Estado, la disfuncionalidad de sus instituciones y aquellos territorios que están fuera del control del gobierno central*. En ese sentido, se ha señalado (Naim, 2006, p. 77) que el auge del crimen organizado multifacético, está íntimamente relacionado no solamente a la ineficacia y fragmentación del Estado, sino también a un desprestigio general de las autoridades policíacas creadas después de las guerras civiles de los ochentas, así como a la destrucción progresiva del Estado de Derecho.

De igual forma, estos grupos delincuenciales aprovechan las ventajas que suponen las diferencias entre las normas legales y procedimientos en jurisdicciones locales, cuyos controles legales tienen su fundamento interno en el gobierno central, sin que exista una armonización jurídica internacional suficiente que permita un control más adecuado de las actividades ilícitas transnacionales.

Desde otra perspectiva, el pasado reciente de conflictos y regímenes autoritarios genera problemas de delincuencia cuando países y regiones como México y Centroamérica realizan el tránsito a democracias no consolidadas e incipientes. Al respecto, Benitez Manaut (2009) considera que el crimen organizado está más relacionado con una transición incompleta hacia la democracia, la debilidad del Estado de Derecho y la tardanza en la instrumentación de la reforma del Estado, en el sector de la seguridad.

Otro elemento a considerar son las autoridades que inciden en el funcionamiento de las políticas de seguridad pública. Para algunos autores (Maertens & Andres, 2009) la actuación policial autoritaria genera malos hábitos en los servicios de seguridad, y atrofia el desarrollo de las habilidades necesarias para el trabajo policial en la comunidad. El crimen organizado corroe a las fuerzas policiales mediante la corrupción y la complicidad pasiva y parasitaria. En opinión de Cockayne (2007, p. 5), se ha pasado de una fase “predatoria” o “parasitaria” del crimen organizado, a una “simbiosis” entre la ley y la ilegalidad, mientras que el acceso fácil a las armas y el crecimiento del problema de la drogadicción en países de tránsito de las drogas como México y Centroamérica, genera la intensificación de la violencia en las zonas urbanas. La segregación social y el miedo instintivo generan parálisis en la formulación de una respuesta colectiva y consensuada a la vulnerabilidad institucional; el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado estimulan una política de mano dura y provocan la creación de “psico-geografías” urbanas y estereotipos sociales, que indudablemente debilitan la confianza en soluciones públicas eficaces (Aguilera, 2008).

Resulta claro que en la lucha contra el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y el terrorismo, la cooperación internacional debe tener un enfoque

multisectorial que implique la lucha coordinada, sistemática y conjunta de estos flagelos. *En el caso del terrorismo y el narcotráfico, el enfoque debe ser integrado* y tomar en consideración las mejores experiencias internacionales. Por una parte, elementos de la estrategia europea contra productores y criminales, por ejemplo mediante la implementación de medidas de desarrollo alternativo de carácter social y económico, el fortalecimiento judicial, la lucha contra el lavado de dinero y el tráfico de armas. Por otra, desde la perspectiva estadounidense, la extradición de delincuentes de alta peligrosidad social, la formación y la capacitación policial, el trabajo comunitario, así como el apoyo tecnológico de sistemas de información y comunicación para labores de inteligencia y vigilancia.

Los aspectos más críticos tienen que ver con el uso de las fuerzas militares en labores de seguridad, y que pueden tener su origen en varios factores: la tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas durante la vigencia de regímenes autoritarios o en el contexto de conflictos armados o inestabilidad social; la crisis de los sistemas de seguridad pública ante la proliferación del narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional; así como la justificación del uso de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que pasan a ser consideradas amenazas o riesgos en contra de la gobernabilidad y la calidad de las sociedades, por la destrucción progresiva del Estado de Derecho que generan.

Con base en lo expuesto, podemos identificar un conjunto de deficiencias presentes en sistemas institucionales, que optan por la alternativa castrense en labores propias de seguridad pública:

- Las fuerzas armadas no están diseñadas para realizar labores de seguridad y no tienen ni la formación ni el entrenamiento para enfrentar al crimen organizado transnacional.
- El fenómeno del narcotráfico y el terrorismo es transnacional. Sin embargo, los esfuerzos para su tratamiento y prevención se realizan en escenarios nacionales con una cooperación internacional limitada e insuficiente.
- Los cuerpos policiales ordinarios no tienen unidades especiales para enfrentarse con el crimen organizado, ni armamento adecuado ni entrenamiento especializado.
- Los servicios de inteligencia no están capacitados para tratar el carácter multidimensional del narcotráfico y el terrorismo como fenómenos del crimen organizado transnacional.

- Los sistemas judiciales, en particular el sistema judicial penal, carecen de herramientas e instrumentos para llevar a cabo una investigación criminal científica y eficiente en la prevención y procuración de justicia sobre estos delitos.
- Los sistemas de información fiscal no están enfocados a la prevención y el tratamiento de actividades ilícitas como el blanqueo de capitales derivado del narcotráfico y el terrorismo, como delincuencia organizada transnacional.
- La corrupción del aparato institucional no solo llega a los funcionarios policiales y judiciales, sino también a las fuerzas armadas y a los funcionarios políticos de los ámbitos municipal, estatal y federal.

3. LA INFLUENCIA DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LA MILITARIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Hay varios lugares comunes a la hora de buscar una respuesta a la militarización creciente de la seguridad en América Latina. En principio, fue una respuesta contra conflictos internos, pero se ha ido transformando ante la amenaza que representa el narcotráfico y la carencia de políticas de seguridad pública, que aunada a la incapacidad de las instituciones en cumplir la ley para responder al crimen organizado y a la inseguridad, ha generado que los gobiernos utilicen a las fuerzas armadas para la solución de los problemas de seguridad internos.

Una causa externa la constituye la política antinarcóticos de Estados Unidos, que ha promovido la participación militar en las misiones de lucha contra el narcotráfico. La llamada *guerra contra las drogas* se ha basado en el fortalecimiento de las fuerzas armadas en América Latina, cuyo objetivo es participar directamente en misiones antinarcóticos (Wola, 1991). Existe cierto consenso en que la presión de Estados Unidos es el principal factor externo que ha influido en la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior (Youngers & Roisin, 2005).

Otro factor que contribuye a esta militarización es de orden económico. Los graves problemas de pobreza y desigualdad no han sido resueltos por el consenso de Washington, más bien han exacerbado las tasas de criminalidad. En México, el proceso de militarización en materia de seguridad pública es una política *ad hoc* de respuesta por parte de la elite política mexicana, ante la escalada de la delincuencia organizada, particularmente, en el caso del narcotráfico (Arzt, 2003).

La política de Estados Unidos en este ámbito ha favorecido esta tendencia a través de la provisión de entrenamiento, material y equipo para el ejército mexicano. La militarización es vista como una solución temporal a los graves problemas de corrupción y de incapacidad de las agencias para hacer cumplir la ley.

La militarización en México tiene una vertiente orgánica y otra funcional. En el primer caso, a través de la designación de militares en activo o retirados para puestos de carácter civil en el ámbito de la seguridad pública. En el segundo, se trata de la expansión de la misión del rol antinarcóticos de las fuerzas armadas, hacia responsabilidades sobre el cumplimiento de la ley. Esta última ha sido la vertiente más criticada, por cuanto la militarización de la seguridad pública supone un incremento importante de violaciones contra los derechos humanos (Bergman, 2009).

Es importante destacar que el fenómeno de la militarización no es exclusivo de México ni empezó en este país, existen experiencias de militarización previa en varios países de Sudamérica, como es el caso de Bolivia (Ledebur, 1991) con la llamada “iniciativa andina”; en Brasil, las policías encargadas de patrullar las calles se denominan policías militares y son fuerzas de seguridad militarizadas en cuanto a sus prácticas, estructuras y mecanismos de control (Amar, 2003).

Además, la legislación permite a las fuerzas armadas asumir funciones policiales en acciones “de carácter preventivo y represivo”, necesarias para asegurar el resultado de las operaciones en la garantía de la ley y el orden, principalmente relacionadas con la lucha contra el narcotráfico¹. Otro país que caracteriza un modelo policial es Venezuela, cuya Constitución de 1999 crea un nuevo modelo de seguridad y defensa nacional. Para San Juan, “la característica fundamental de este nuevo modelo de seguridad en Venezuela es su carácter maximalista y totalizante, abarcando temas fundamentales del desarrollo y concibiendo una defensa integral de la nación, como categoría superior a la estatal, buscando superar el aspecto exclusivamente militar incluyendo factores económicos, sociales, políticos y ambientales”.

Finalmente, es en Argentina donde cada vez se plantea con más fuerza la participación de las fuerzas armadas como una posibilidad para resolver el alto grado de conflicto social existente en el país, como consecuencia del fracaso de las políticas neoliberales². Existen voces críticas (Record, 2004) señalando que a raíz de la importancia de la “guerra contra el terrorismo” en la política exterior de Estados Unidos, el Pentágono y su comando Sur ven los problemas de la región como potenciales amenazas terroristas, y que esta situación puede exacerbar

1 Ley Complementaria número 117, de 2 de septiembre de 2004.

2 Periódico *La Nación* “Nacionalizar la inseguridad”, 11 de septiembre de 2004.

la tendencia regional hacia la militarización y sus consecuentes impactos sobre los derechos humanos y la delincuencia.

Esta situación generaría una superposición de las agendas de seguridad vinculadas con el terrorismo con las agendas locales (Tickner, 2003). Se señalan como ejemplos, los casos de Colombia, que reduce el conflicto armado con la guerrilla a un problema de terrorismo (Wola, 2004), o el caso de Chile, en el que el gobierno ha apelado al fenómeno del terrorismo en un conflicto social sobre tierras entre empresarios y el pueblo indígena Mapuche, para dar un tratamiento judicial al conflicto como si se tratara de actos contra el terrorismo (Human Rights Watch, 2004).

La idea general es, de acuerdo con *Human Rights Watch*, que la guerra contra el terrorismo se ha convertido en una excusa para algunos gobiernos que quieren desviar la atención de su tratamiento con mano dura a los disidentes internos. Hoy día, gobiernos de todo el mundo están intentando usar medidas antiterroristas o de seguridad nacional para evitar el escrutinio internacional de prácticas dudosas en materia de derechos humanos.

Parte de la problemática se explicaría en la definición amplia del fenómeno terrorista, en la que se diluyen las líneas divisorias entre las actividades que corresponden a la defensa y a la seguridad. Problemas como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado transnacional se ubicarían precisamente en la línea divisoria entre las actividades policiales de cumplimiento de la ley y las operaciones militares, por lo que las fuerzas armadas podrían tener un rol que cumplir para solucionarlos.

El antecedente más común que se cita es el caso colombiano. En un principio, la iniciativa dirigida a este país estaba destinada al entrenamiento y capacitación de las fuerzas policíacas que tenían la misión de la lucha contra el narcotráfico (Ramírez Lemus *et al*, 2005). No obstante, a partir del establecimiento del Plan Colombia, las fuerzas armadas colombianas comenzaron a tener un rol protagónico en la política antinarcóticos. Este giro también fue impulsado a partir del 11-S, cuando el Congreso de Estados Unidos expandió las atribuciones del Departamento de Estado y del Pentágono para usar dicha asistencia militar y económica con fines contrainsurgentes (Hirst, 2003).

A ello se sumó el propio gobierno colombiano de Álvaro Uribe, cuando al llegar a la presidencia en 2002, estableció la política de Seguridad Democrática y comenzó a aplicar la categoría de terrorismo para referirse al problema colombiano, negando la existencia de un conflicto armado (International Crisis Group, 2003).

Sin perjuicio de aceptar que hay una clara influencia de la lucha contra el terrorismo en la militarización de la lucha contra el narcotráfico, en nuestra opinión, esta influencia y el problema que genera no tiene su base en una definición amplia de terrorismo sino en las medidas e instrumentos que se utilizan para su prevención y erradicación, así como la forma en que se usan, es decir, el qué y el cómo de las políticas de seguridad utilizadas para hacer frente al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada transnacional.

No es a nuestro juicio, la definición amplia del terrorismo el problema, precisamente porque tratar de distinguir a la delincuencia organizada transnacional del terrorismo es lo que provoca un tratamiento limitado y parcial de dicho fenómeno. Tampoco la militarización debe constituir un problema de fondo, porque ante la captura de las agencias policiales estatales y municipales por la delincuencia organizada y su corrupción endémica, se hizo necesario acudir a las fuerzas armadas como último instrumento para garantizar la seguridad del Estado. Es importante precisar también que la alianza entre narcotraficantes y terroristas en los últimos años está centrada en la financiación de sus actividades y en eliminar los obstáculos para su realización, a través de la corrupción principalmente de cuerpos policíacos y autoridades municipales y estatales.

Aquí habría que matizar que esta solución en cualquier caso debe considerarse temporal hasta que se establezca la adecuada colaboración, cooperación y coordinación entre las diferentes corporaciones policiales, y se reestructuren los cuerpos policíacos buscando su formación y profesionalización. Estas últimas cuestiones son las que no han sido respetadas con la militarización que, lejos de ser temporal, adquiere visos de permanencia ante la falta de una estrategia, a mediano y largo plazo, para dotar a las fuerzas policiales de los instrumentos y herramientas materiales y de inteligencia para la mejor realización de sus labores.

4. LA DECLARACIÓN DE SEGURIDAD DE LAS AMÉRICAS Y EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA DE LA OEA

En octubre de 2003, la Organización de Estados Americanos aprobó una Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la que adoptó un nuevo concepto de seguridad regional. La declaración reconoce que los desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo que los enfoques de seguridad deben ampliarse para incluir aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. En ella se establecen como amenazas, preocupaciones o desafíos a la seguridad, no sólo al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, el lavado de dinero o el tráfico ilícito de armas y sus interconexiones, sino también la pobreza extrema y

la exclusión social en amplios sectores de la población, los desastres naturales, enfermedades como el VIH/SIDA, el deterioro del medio ambiente y los ataques a la seguridad cibernética.

No obstante, la declaración incurre a nuestro juicio en el mismo error que el enfoque tradicional en el ámbito de la seguridad pública, al reconocer la soberanía de los Estados para identificar sus prioridades respecto a la seguridad y la flexibilidad en la elección de los mecanismos para confrontar las amenazas. La declaración establece como valores compartidos que deben orientar los mecanismos para confrontar estas amenazas, a la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el multilateralismo.

Al respecto, es importante destacar que a pesar del “enfoque multidimensional” y la “arquitectura flexible”, que se pretenden como características del nuevo sistema, a la multidimensionalidad en el tratamiento de las nuevas amenazas no se corresponde un igual tratamiento multifacético de ellas, centrándose sólo en las medidas policiales y militares; y que la arquitectura flexible respecto a la diversidad de mecanismos no implica el establecimiento de instituciones comunes transnacionales, con atribuciones suficientes para la adopción de las medidas apropiadas a los nuevos retos de carácter social y ambiental que abarca la seguridad, sólo se limita a las medidas de rango nacional.

Por ello, se ha considerado que la ampliación del concepto de seguridad incluyendo una lista de nuevas amenazas y preocupaciones, es el resultado de la falta de acuerdo en crear una agenda común para la seguridad de la región. Si bien es cierto se reconoce la necesidad de actualizar el sistema vigente desde la Guerra Fría y que ya no responde a las necesidades y a la realidad de la región (Restrepo, 2004), se razona que la implementación del nuevo concepto multidimensional de seguridad aumenta la militarización como respuesta para confrontarlos.

La declaración crea las condiciones para la securitización de los problemas de índole político, económico, social o ambiental, que para algunos no debieran formar parte de una agenda de seguridad hemisférica. De acuerdo con Hirst (2003), la agenda preliminar de la Conferencia de Seguridad pone en evidencia la tendencia hacia la securitización de la agenda política de la región.

Otro problema que se considera asociado a este enfoque consiste en que la declaración parece erosionar las diferencias entre los conceptos de defensa y de seguridad pública. La defensa ha tenido como objetivo tradicional en la región proteger la integridad del Estado, aunque enfocada en las amenazas que emanan del exterior y, en circunstancias excepcionales definidas por la ley, de graves hechos internos que amenacen la estabilidad del Estado. En el caso de

la seguridad, su objetivo sería la conservación del orden público y la promoción del cumplimiento de la ley mediante el uso de las fuerzas policiales.

No obstante, el problema ha sido asociar los problemas del desarrollo con amenazas a la seguridad y el uso de las fuerzas armadas como respuesta a estos problemas. Esta situación se reflejaría en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas y en su resultado, la Declaración de Quito, en la que los conceptos de seguridad y defensa no parecen distinguirse entre sí y tampoco se distinguen las funciones que deben cumplir las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas.

Ahora bien, no debe perderse de vista que la declaración incorpora como concepto clave la seguridad humana, al reafirmar que el fundamento y razón de la seguridad es la protección de la persona humana³. En ese sentido, el nuevo concepto de seguridad no es, a nuestro juicio, el que determina el tratamiento de seguridad a los problemas sociales sino la carencia de instrumentos y mecanismos que aborden las nuevas amenazas y desafíos también de forma multidimensional.

En otras palabras, el diagnóstico de la realidad actual de la región y sus necesidades es certero, mas no así las medidas y enfoques amplios que son necesarios para su tratamiento eficiente. Las estrategias militares deben, por tanto, verse como medidas de carácter temporal y complementario de medidas sectoriales en los ámbitos social, económico, educativo y cultural, en tanto se recupera la seguridad y la estabilidad del Estado, y no como alternativas de solución que sustituyan a estas últimas.

El problema es la relatividad de la multidimensionalidad de enfoques, que a la concepción amplia del concepto de seguridad *no trae aparejada a su vez la concepción de medidas multisectoriales para brindar una respuesta adecuada al nuevo fenómeno*. Se enfatiza el terrorismo porque en la región latinoamericana es visto como un fin y no como un medio para la realización de actividades ilícitas más lucrativas, como el narcotráfico, el contrabando de armas, el tráfico de personas o el lavado de dinero, todas ellas actividades del crimen organizado más dañinas para la estabilidad de las sociedades en desarrollo.

Por otra parte, respecto a la disolución de las líneas divisorias entre defensa y seguridad pública, debe señalarse que la misma declaración en su párrafo 13, establece *la idea de una concepción cooperativa de la seguridad y de la defensa*, es decir, reconoce su carácter multidimensional, involucra a actores estatales y

3 Sección II, Párrafo segundo, inciso e). Al respecto se argumenta que los mecanismos de la Declaración son de defensa (fomento de la confianza mutua y transparencia; política de defensa; cooperación militar; capacitación militar etc.)

no estatales, e incluye componentes políticos, económicos, sociales y naturales. Nos parece que más que una disolución, lo que es claro es que cada vez es más evidente una interrelación entre la seguridad y la defensa que hace indispensable medidas de coordinación y cooperación eficaces, que incluyan también componentes políticos, económicos, sociales y naturales que han estado ausentes del tratamiento a la delincuencia organizada en un entorno internacional. Un esfuerzo importante en este sentido es la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional que analizamos a continuación.

5. LA CONVENCIÓN DE PALERMO CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

La Convención es producto de la Asamblea General de Naciones Unidas A/55/25, aprobada en sesión plenaria el 15 de noviembre del año 2000, y abierta a la firma en la Conferencia de Palermo (Italia), celebrada en diciembre de ese mismo año. La finalidad de la Convención es promover la cooperación y constituirse en marco básico en el ámbito del derecho internacional, para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

La Convención establece diversas definiciones que son importantes a la hora de analizar el crimen organizado. Entre ellas destaca la definición de “grupo delictivo organizado”, que se establece en su artículo 2 como “un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Esta definición ofrece cuatro criterios para abordar el concepto de delincuencia organizada transnacional:

1. Un criterio numérico, precisando un número igual a tres o más personas para pertenecer a un grupo delictivo organizado.
2. Un criterio de concertación de las actividades delictivas para la comisión de uno o más delitos tipificados en la Convención.
3. Un criterio de identificación de las conductas delictivas que engloba dos tipos delictivos: aquellos considerados en la Convención como graves, en los que la aplicación de la pena sea de al menos cuatro años o con una sanción mayor. Así como delitos que en la Convención se incluyen de forma expresa como el blanqueo de dinero, producto del delito establecido en el artículo 6, la sanción de la corrupción como delito, prevista en el artículo 8, y la penalización por la obstrucción de la justicia, establecida en el artículo 23.

Respecto al tercer criterio, este espectro de conductas delictivas tendría como objetivo sancionar el eje en el que se asienta la acción de la delincuencia organizada: la violencia, la corrupción y la obstrucción de la justicia. Se han destacado cinco niveles de relación entre la corrupción y la delincuencia organizada transnacional: un primer nivel es *el soborno esporádico* para la realización de un acto ilegal o la omisión de un acto legal, un segundo nivel es la *incorporación del funcionario a "la nómina"* del grupo delictivo, un tercer y cuarto nivel es la *infiltración en rangos bajos y altos del Estado* respectivamente, y en el último nivel está la *infiltración política*. Cada uno de estos niveles debe ser combatido con medidas y estrategias específicas. Adicionalmente, la convención pretende disminuir el atractivo de la actividad delictiva penalizando las actividades que pretenden legalizar los productos económicos del delito.

4. El criterio lucrativo o material en las actividades de los grupos de la delincuencia organizada transnacional, que implica la obtención de beneficios económicos o materiales por la realización de actividades ilícitas.

A estos cuatro criterios se añadiría el carácter transnacional del ilícito, que no sólo implica la comisión del mismo en más de un Estado, sino que atiende también a aquellos cometidos en un solo Estado y que presenten, de acuerdo con el artículo 5, las siguientes características:

- a. La comisión del delito sea en un solo Estado pero alguno de los elementos del proceso delictivo: la preparación, la planificación, la dirección o el control del mismo, se realice en otro Estado.
- b. La comisión del delito sea en un solo Estado pero implica la participación de un grupo delictivo organizado que efectúa actos y actividades delictivas en más de un Estado.
- c. La comisión del delito es en un solo Estado pero tiene efectos relevantes en otro Estado.

Al comparar la definición de la Convención con la establecida en el ámbito europeo tenemos que, en la Unión Europea, la acción común sobre la base del artículo K. 3 del Tratado de la Unión Europea (CE 98/733/JAL), define a una organización delictiva como:

Una asociación estructurada de más de dos personas cuya conducta durante un cierto periodo de tiempo, actué de forma concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad de al menos 4 años como mínimo o con una pena más rigurosa con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismos o un medio para obtener beneficios

patrimoniales, y, en su caso, influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública.

Es importante destacar que la acción común incluye expresamente al narcotráfico y al terrorismo como delitos e inclusive, en su Anexo, se incluye una lista adicional de delitos entre los que están la falsificación de documentos y tráfico de documentos falsificados, el contrabando ilícito de armas, municiones y explosivos, así como el secuestro, la extorsión, el homicidio voluntario, entre otros. Es importante destacar el amplio abanico de conductas que regula esta acción común, en la que se reconoce la estrecha vinculación del terrorismo y el narcotráfico con la delincuencia organizada transnacional.

En el ámbito regional, el Consejo de Europa en 2001 también ha emitido un concepto sobre la delincuencia organizada de acuerdo con la recomendación 11 del Comité de Ministros, sobre principios directrices contra el crimen organizado, que reúne los caracteres establecidos por la Convención de Palermo: la colaboración de tres o más personas, la prolongación en el tiempo de las actividades delictivas, la comisión de delitos graves y la obtención de un beneficio lucrativo.

En el caso de México, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece como tipificación de la delincuencia organizada transnacional el que dos o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, permanente o reiteradamente, conductas que por sí mismas o unidas a otras tengan como fin o resultado la comisión de delitos específicos como terrorismo, narcotráfico, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos y piratería de obras protegidas por la Ley Federal de Derechos de Autor. Al igual que ocurre con las definiciones de las organizaciones internacionales, en la definición mexicana se incluye una mayor cantidad de conductas delictivas a las que se les da el tratamiento de delincuencia organizada de carácter transnacional.

La Convención delega en los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para establecer la responsabilidad de personas jurídicas por la participación en delitos graves de un grupo delictivo organizado (artículo 10). Sin embargo, *la Convención establece diversas reglas procesales y lineamientos con el fin de armonizar el derecho interno con lo establecido en ella.* Algunas de estas disposiciones pueden resultar polémicas, como la establecida en el artículo 11, que busca dotar a las autoridades de cualesquiera facultades legales discrecionales para enjuiciar a las personas y lograr el cumplimiento eficaz de la ley. Dicha disposición exige una preparación y capacitación de las autoridades para discernir su aplicación, que en muchas ocasiones no tienen, lo que provoca abusos de autoridad o una incorrecta aplicación de la ley.

Otra disposición consiste en la posibilidad de conceder la libertad provisional, conforme con el derecho de defensa, siempre que se garantice que el acusado comparezca ante la autoridad cuando se le requiera; reglas relativas a la autorización del decomiso, estableciéndose la carga de la prueba al delincuente para que demuestre el origen lícito de los bienes o productos que tenga al momento de su detención.

También se instauran reglas respecto a la cooperación judicial para la disposición de los bienes o productos decomisados (artículos 13 y 14); reglas de coordinación y cooperación para el establecimiento de la jurisdicción y para la investigación de delitos de carácter transnacional (artículo 15); los casos y requisitos para la procedencia de la extradición (artículo 16); la asistencia judicial recíproca en el caso de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales, como es el caso del desahogo de pruebas, recibir declaraciones o testimonios o entregar documentación, respetando su carácter confidencial (artículo 18).

Por otra parte, se conviene la posibilidad de crear órganos mixtos de investigación para la realización de investigaciones conjuntas, cuando los procesos o actuaciones deban realizarse en más de un Estado (artículo 19). Para tal efecto, los Estados parte podrán remitirse actuaciones penales con el objetivo de concentrar las actuaciones del proceso (artículo 21). La Convención también contempla la posibilidad de considerar los antecedentes penales, o las declaraciones de culpabilidad realizadas en otro Estado (artículo 22). Igualmente pone énfasis en la protección de los testigos y de sus familias (artículo 24), y en la asistencia y protección de las víctimas de los delitos, con el objeto de que obtengan indemnización o restitución por los daños sufridos. Igualmente, promueve la delación de quienes participan o hayan participado en grupos delictivos organizados con el fin de obtener información y facilitar las labores de identificación y ubicación de las organizaciones delictivas (artículo 26).

Es importante mencionar que esta parte de la Convención no es auto-aplicativa, requiere que los órganos competentes de los Estados expidan la normatividad penal que tenga en cuenta las pautas que marca la Convención.

En el ámbito de la cooperación internacional, la Convención no requiere desarrollos normativos adicionales y puede basarse directamente en su contenido. En ella se hace una amplia cobertura de temas que no habían recibido una atención multilateral consistente. Se establece la colaboración para facilitar el intercambio de información y el apoyo entre Estados parte para realizar indagaciones, intercambiar personal, celebrar acuerdos y hacer frente a los delitos cometidos a través de medios tecnológicos (artículo 27); la colaboración con científicos y académicos para analizar las tendencias de la delincuencia organizada (artículo

28); la formulación de programas de capacitación para el personal y autoridades involucradas en la procuración de justicia (artículo 29); así como la promoción de la cooperación de los Estados parte para fortalecer sus capacidades en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional (artículo 30).

En este artículo se reconoce la necesidad de promover el desarrollo económico como condición previa para la implementación de la Convención al establecerse el desarrollo económico y la asistencia técnica como otras medidas de aplicación que tienen como fin apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para combatir con eficacia la delincuencia organizada transnacional.

Otros aspectos interesantes de la Convención son: el establecimiento y promoción de prácticas y políticas óptimas, como la prevención de la utilización indebida de personas jurídicas a través del establecimiento de registros públicos de personas jurídicas y de registros nacionales de personas inhabilitadas para actuar como directores de personas jurídicas (artículo 31).

Es relevante que las controversias que puedan derivar de la interpretación o aplicación de la Convención deberán resolverse a través de la negociación, en su caso, someterse al arbitraje, o bien, a la Corte Internacional de Justicia. La Convención se complementa con tres protocolos adicionales que regulan delitos específicos considerados como delincuencia organizada:

1. El Protocolo contra la trata de personas, cuyos objetivos son prevenir y combatir este flagelo, proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, y promover la cooperación entre los Estados parte.
2. El Protocolo contra el tráfico ilegal de personas, que tiene como fines prevenir y combatir el movimiento ilícito de migrantes y promover la cooperación internacional entre los Estados parte, al mismo tiempo que busca proteger los derechos de las personas víctimas de este ilícito.
3. El Protocolo sobre tráfico de armas de fuego, cuyo propósito es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados parte con el objeto de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego. Aquí con una ausencia notable, dada la permisividad de Estados Unidos respecto al control de las armas convencionales.

La Convención promueve el desarrollo de nuevas técnicas de investigación como “las entregas vigiladas”, “las operaciones encubiertas” y “la vigilancia electrónica” (artículo 20). En el ámbito de la procuración de justicia, destaca la penalización de la obstrucción a la justicia (artículo 23), que es definida bajo dos supuestos:

- a. El uso de la fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso, en relación con la comisión de un delito previsto por la Convención, y
- b. El uso de la fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, en relación con la comisión de delitos previstos en la Convención.

CONCLUSIONES

En la actualidad, es posible observar cambios en la naturaleza y las manifestaciones de la violencia que responden a las dinámicas de la globalización, la transnacionalización y la privatización, que no sólo afectan al ámbito interno de los Estados, sino al sistema penal internacional en su conjunto. La violencia del terrorismo y el narcotráfico está ligada a actividades transnacionales ilícitas, como la producción y tráfico de drogas, armas, personas o capitales. Las organizaciones criminales que realizan estas actividades buscan debilitar y desmantelar al Estado para asegurar el control en el ejercicio de éstas actividades, mediante el uso de una estrategia de violencia extrema.

Del mismo modo, hay cambios en la naturaleza de los actores y en los conflictos que generan esta violencia organizada no estatal. Se trata de conflictos asimétricos en los que los actores armados no son estatales, la violencia se privatiza; estos tienen un alcance transnacional en el que se incluyen: tanto compañías privadas de seguridad que operan como contratistas de los Estados, como también organizaciones paramilitares que son contratadas para realizar actos terroristas por grupos delincuenciales del crimen organizado.

Por ejemplo, se ha demostrado que el número de muertes y de daños materiales en Irak y Afganistán ha sido mayor después de derrotar a los talibanes y al régimen de Saddam Hussein, infringido por organizaciones armadas no estatales, durante el propio conflicto armado con motivo de la invasión a dichos países. Este sería también el caso de las organizaciones criminales de narcotraficantes, que contratan a policías municipales en activo y ex-militares (Munkler, 2005).

Un elemento esencial que contribuye a estos cambios es la reestructuración de la industria militar y el creciente comercio de armas. El proceso de privatización de la industria militar tiene efectos importantes en la estructura de la seguridad, especialmente en lo referido al acceso de grupos de delincuen-

cia organizada transnacional a las armas ligeras con las que se libran hoy los conflictos de carácter no estatal y asimétricos, más mortíferos incluso, que los propios conflictos armados.

Si bien es clara la influencia de la lucha contra el terrorismo en la militarización del combate al narcotráfico, en nuestra opinión, esta influencia y el problema que genera no tiene su base en una definición amplia de terrorismo. A nuestro juicio, tratar de distinguir a la delincuencia organizada transnacional del terrorismo es lo que provoca un tratamiento limitado y parcial de este último flagelo, ante la falta de instrumentos y de medidas de coordinación y cooperación apropiadas para su prevención y erradicación, así como la forma en que se usan las existentes, es decir, el qué y el cómo de las políticas de seguridad utilizadas actualmente, enfocadas a un ámbito nacional y por tanto limitado.

En ese sentido, la seguridad hoy se caracteriza por ser multidimensional. Buzan (1991) identifica cinco dimensiones de la seguridad: militar, política, económica, social y medioambiental, que deben ser entendidas como una red de interdependencias para conformar el carácter global de la seguridad.

A ellas se añade un concepto de seguridad humana, vinculado con la concepción de desarrollo humano y que es impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Sen & Ogata, 2003). Esta concepción se coloca frente a las concepciones convencionales centradas en la seguridad de los Estados y tiene por objeto evitar los flagelos del hambre, la enfermedad y la violencia que se sufre allí donde no es posible garantizar el derecho a la vida (Mack, 2005).

La seguridad por tanto, se ve afectada por actores y procesos que se desarrollan en las estructuras de la producción y las finanzas. De ahí que, para dar una respuesta integral a los retos que plantea la inseguridad actual sea indispensable adoptar un enfoque multidimensional, que busque dar respuesta a cada una de las dimensiones que integra el concepto de seguridad, ante la complejidad y los retos que supone tratar de dar respuesta a cada una de ellas desde el enfoque de seguridad unidimensional del Estado.

Se hace indispensable por tanto, una cooperación internacional que supere las políticas de seguridad nacionales y brinde una respuesta más amplia, también con un enfoque transnacional en la misma medida del reto que pretende afrontar. La articulación de una política de seguridad integral exige de forma creciente medidas de tipo político, económico, cultural, social y medioambiental, lo que Buzan refiere como seguridad interdependiente, y que requiere en muchos casos el diálogo, la cooperación interregional e internacional y el establecimiento de medidas comunes para su tratamiento efectivo.

Pese a que la Convención de Palermo contiene reglas para establecer la coordinación y el intercambio de información, así como para fortalecer capacidades en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, en la práctica la cooperación y el intercambio de información ha sido insuficiente por la desconfianza a compartir conocimientos y habilidades de prevención en el ámbito de la seguridad pública. El terrorismo y el narcotráfico, como principales amenazas de la seguridad multidimensional, interdependiente y transnacional, requieren ser abordados no de forma aislada sino como partes integrantes de la delincuencia organizada transnacional, de ahí que en nuestra opinión, la Convención debe ser complementada con protocolos adicionales en los ámbitos del terrorismo, el narcotráfico y el blanqueo de capitales, lo que implica también un enfoque multidimensional, interdependiente y transnacional, ya no sólo desde la perspectiva del enfoque internacional tradicional de relaciones bilaterales o multilaterales de cooperación entre Estados sino considerando la participación y cooperación de otros sujetos no estatales, como las organizaciones no gubernamentales (ONGS) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como organizaciones de expertos en la búsqueda de conocimientos e información más amplios para la solución apropiada de estos retos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, G. (2008) “Enfrentar la violencia criminal con mano dura: Políticas de contención en América Central”, en *Pensamiento Propio*, número 2, segunda época.
- Amar, P. E. (2003) “Reform in Rio. Reconsidering the Myths of Crime and Violence”, en *NACLA*, Septiembre-octubre.
- Arzt, S. (2003) “La militarización de la Procuraduría General de la Republica. Riesgos para la Democracia mexicana”. Documento elaborado para el proyecto de reforma a la Administración de Justicia en México, Centro de Estudios Estados Unidos-México, San Diego, 15 de mayo de 2003.
- Benitez Manaut, R (2009). “La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central”, en *FRIDE*, marzo.
- Berdal, M. y Malone, D. M. (2000) *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder and Lynne Rienner Publishers.
- Bergman, M. (2009) “Impunidad Policial”, en *Diario Reforma*, 2 de febrero de 2009, suplemento Ciudad.
- Briscoe, I. (2007) “Crimen y Drogas en los Estados frágiles”, en *FRIDE*. Comentario.
- Buscaglia, E. (2014) *Vacíos de Poder en México Como combatir la delincuencia organizada*, México, Debate.
- Buzan, B (1991) *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Cassese, A. (2003) “Trans-national State supported or State-sponsored terrorism”, in *International Criminal Law*, Oxford University Press.
- Cockayne, J. (2007) “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat” IPA Working Paper.
- FMI (2006) *Offshore Financial Centers. The Assessment Program- A progress Report*.

- FATF (2010) *Money Laundering using new payment methods*, Paris, FATF-OECD.
- Heyman, J. y Smart, A. (1999) "States and Illegal practices. An Overview", in *States and illegal practices*, Oxford y New York, p. 1-24.
- Hirst, M. (2003) "Seguridad regional en las Américas" en *La seguridad regional en las Américas*, Bogotá, Wolf Grabendors.
- Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2004) "Indebido Proceso: Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el Sur de Chile", New York, octubre.
- Informe sobre la VI Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en San Francisco de Quito, Ecuador. Washington y Buenos Aires. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y WOLA.
- International Crisis Group (2003) "Colombia: La política de seguridad del Presidente Uribe", en *Informe sobre América Latina* No. 6, Bogotá/Bruselas.
- Ledebur, K. (1991) "Bolivia Clear consequences", in *Clear and present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*, WOLA
- Mack, A. (2005) "El concepto de seguridad humana", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 11-31.
- Maertens, F., Philip De Andres, A. (2009) "David contra Goliat: ¿Pueden México, Centroamérica y el Caribe combatir con eficacia el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo?", en *FRIDE*, comentarios, febrero de 2009.
- Munkler, H. (2005) *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI.
- Naciones Unidas. (2005) "Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal". A/CONF.203/5.
- Naim, M. (2006) *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Nueva York, Anchors Books.
- Naylor, R. T. (2002) *Wages of Crime: Black Markets. Illegal finance and the underworld economy*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

- Ramírez Lemus, Stanton y Walsh (2005) “Colombia: Un círculo vicioso de drogas y guerra”, en *Drogas y Democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA.
- Record, J. (2003) *Bounding the Global War on Terrorism*. Carlisle Pennsylvania, Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Restrepo, F. C. A. (2004) “La nueva Seguridad Hemisférica”, en *Fundación Seguridad y Democracia*, Colombia.
- San Juan, A. M. “La agenda de Seguridad de Venezuela ¿Ruptura o continuidad de paradigma? Un análisis preliminar”. WOLA.
- Sen, A. K., & Ogata, S. (2003) *Human Security Now*, New York, Naciones Unidas.
- Sexta Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas. *Declaración de Quito*. Noviembre 2004. Disponible en: http://www.summit-americas.org/panels/vi.../declaracion_quito_esp.pdf.
- Shelley, L. I. (1995) “Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation- State?” en *Journal of International Affairs*, 48, No. 2, winter, pp. 463-489
- Shelley, L. (2003) “Human Trafficking: Transnational Crime and Links with Terrorism”, en *Expert Testimony (hearing) before the U.S. Committee on International Relations*. Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights.
- Shelley, L. (2006) “La Trinidad no santa: Delincuencia transnacional, corrupción y terrorismo”, en *CENIPEC*, núm. 25, enero-diciembre.
- Tickner, A. (2003) “Conclusiones del Seminario Agenda de Seguridad Andino-Brasileña”, Brasil, Friedrich Ebert Stiftung. 15 y 16 de mayo.
- Ubeda-Portugues, J. A. (2009) *Terrorismo, narcotráfico, blanqueo de capitales, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, tráfico ilícito de armas, lucha global contra la delincuencia organizada transnacional*, Madrid, Visión Libros.
- United Nations. (2004) *A more secure world. Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats. Challenges and Change. A/59/565*.

Youngers, C. A. and Roisin, E. (Eds.) (2005) *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

WOLA (1991) *Clear and present Dangers: The U.S Military and the War on Drugs in the Andes*. Washington, D.C.

WOLA (2004) “Diluyendo las Divisiones: Tendencias de los programas militares de EE.UU. para América Latina”, Washington, D.C., Latín América Working Group Education Fund, Center for International Policy y la Oficina de Washington para América Latina.