

El Crimen Organizado Transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales *

Transnational Organized Crime (TOC) in South America. Regional responses

Jorge Riquelme Rivera **
Sergio Salinas Cañas **
Pablo Franco Severino ****

RESUMEN

Considerando las tendencias que expresa el panorama de la seguridad internacional, así como las que expresa la integración regional en América del Sur, el presente trabajo pretende analizar el desarrollo del Crimen Organizado Transnacional (COT) en esta región y las respuestas que han elaborado los países, en el marco de los procesos de integración en marcha. Con este fin, el artículo pone un especial énfasis en las iniciativas que se han llevado a cabo en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde últimamente destaca la propuesta ecuatoriana de establecer una Corte Penal Sudamericana.

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, que actualmente realiza Jorge Riquelme Rivera en el marco del programa de doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, que lleva por título “Comunidades de seguridad: la perspectiva de América del Sur”.

** Doctor (C) en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata), Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército de Chile). Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat.

*** Doctor en Estudios Latinoamericanos y Magíster en Ciencia Política (Universidad de Chile).

**** Doctor (C) en Conflicto y Negociación Internacional (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente ejerce docencia en la Universidad Cardenal Silva Henríquez y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE).

Recibido el 28 de diciembre de 2016. Aceptado el 10 de diciembre de 2018.

Palabras clave: Integración Regional – América del Sur – Crimen Organizado Transnacional – UNASUR – Corte Penal Sudamericana.

ABSTRACT

Considering the tendencies expressed in the realm of international security, as well as in regional integration in South America, the present article analyses the evolution of Transnational Organized Crime (TOC) in the region and the responses of countries in the context of ongoing integration processes. To this end, the article places special emphasis on initiatives proposed within the Union of South American Nations (UNASUR), among which the recent Ecuadorian proposal to establish a South American Criminal Court stands out.

Keywords: Regional Integration – South America – Transnational Organized Crime – UNASUR – South American Criminal Court.

I.- INTRODUCCIÓN

El escenario internacional está marcado por la interdependencia, lo que se ha plasmado de manera crítica en las diversas amenazas que actualmente azotan a los países. Si bien es cierto que la guerra en su sentido clásico westfaliano está en retirada, ello no ha sido óbice, como resulta particularmente evidente tras los atentados terroristas perpetrados sobre Nueva York y Washington D.C. el 11 de septiembre de 2001, para una creciente desterritorialización de la violencia y una acentuada securitización de la agenda internacional. Ello ha cobrado una renovada trascendencia con la ingente actividad terrorista que pone en práctica el Estado Islámico en Medio Oriente y, sobre todo, en Europa.

Lo anterior, sin olvidar que todavía en el mundo persisten conflictos de carácter tradicional e interestatal, como lo demuestra el delicado entrecruzamiento de diversos dilemas de seguridad en Asia y Medio Oriente, como es el caso del inestable y complejo escenario de las dos Coreas, Japón y China; China y Rusia; Pakistán e India; India y China, así como entre diversos países de Medio Oriente, por mencionar algunos de ellos (Tokatlian, 2012: 98).

Este contexto de interdependencia en los planos regionales ha dado cuenta de las dificultades de los actores estatales y no estatales, para actuar individualmente frente al amplio espectro de demandas y desafíos que

lleva aparejado el proceso de globalización, particularmente en las temáticas relacionadas con la seguridad, donde destacan aquellas nuevas amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad, los ilícitos transnacionales, la degradación del medio ambiente y los desastres naturales, entre muchos otros.

En el caso de América Latina, aunque la guerra esté prácticamente erradicada, la seguridad sigue siendo un tema prioritario para las sociedades y los gobiernos. En esta materia, el dinámico desarrollo que exhibe el Crimen Organizado Transnacional (cot), lo pone en el centro de las preocupaciones.

Para los efectos de este trabajo, considerando que no existe una definición unívoca sobre el cot¹, este se entenderá como aquel relacionado con las ofensas cometidas en más de un Estado, así como aquellas ofensas que tienen lugar en un Estado, pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado. Sobre esta base, el presente artículo se propone analizar el desarrollo del cot en la región y las respuestas que han elaborado los países en el marco de los procesos de integración regional, poniendo un especial énfasis en las iniciativas que

1 Al respecto, véase la Convención de Naciones Unidas para el Crimen Organizado Transnacional, disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>. Consultado en octubre de 2016.

se han llevado a cabo en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde últimamente destaca la propuesta ecuatoriana de establecer una Corte Penal Sudamericana.

Consecuentemente con lo anterior, la primera sección se referirá a la integración regional en América del Sur,

bajo el prisma de la seguridad; luego se analizará el desarrollo del cot en la región y las respuestas que se han abordado en UNASUR, y finalmente se abordará la señalada propuesta de establecer una Corte Penal Sudamericana. Las conclusiones a que se arribe se entregarán al final de este artículo.

2. LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA HOY. UN ENFOQUE DESDE LA SEGURIDAD REGIONAL

El contexto internacional contemporáneo ha implicado notables dificultades para los actores estatales y no estatales para actuar individualmente frente al amplio espectro de demandas y desafíos que lleva aparejado el proceso de globalización (véase Young, 1997: 273). Asimismo, el escenario global, determinado por la interdependencia, exige por parte de los Estados una visión estratégica distinta a la tradicional forma de concebir el poder, en virtud de los tradicionales atributos como el territorio, la población o el poderío militar, siendo la cooperación internacional y la participación en organismos regionales e internacionales una manera de aumentar las propiedades soberanas, el prestigio y la legitimidad. A este respecto, Joseph Tulchin y Ralph Espach sostienen que:

“La interdependencia aumenta los costes de la violencia interestatal y los comportamientos no cooperativos, y genera incentivos para la resolución de conflictos por medios pacíficos que no perturban los flujos económicos ni los principios

sociales... Los países continúan persiguiendo sus propios intereses y la extensión de su poder, pero sin la mentalidad de suma cero que dominaba con anterioridad el sistema internacional” (Tulchin y Espach, 2004: 28).

De este modo, la integración regional se ha manifestado vigorosamente como una respuesta a la globalización, en la medida que los Estados buscan estrategias de adaptación a un mundo complejo e interdependiente, de modo de satisfacer de mejor manera sus propios intereses. El profesor argentino Roberto Russell señala, en tal sentido:

“La globalización económica, por las oportunidades y los riesgos que ofrece, influye cada vez más y de manera distinta en la importancia relativa de la región para sus países y, más específicamente, para actores de peso político y económico significativo dentro de cada país. Aparece aquí un evidente aunque ambiguo vínculo entre globalización e integración que es preciso explorar” (Russell, 2011: 135).

Todo lo antes señalado ha tenido efectos palpables en los mecanismos de integración regional vigentes en América Latina. En la década de los noventa, bajo el fuerte influjo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la integración regional se concibió como una manera pragmática y liberal de promover la inserción internacional de los países de la región, en contraposición con los presupuestos de la *integración cerrada*, impulsada hacia mediados del siglo xx. De este modo, el Regionalismo Abierto vigente en los noventa se entendía como aquel “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994: 8).

No obstante, junto con la entrada del nuevo milenio, se aprecia el desarrollo de un nuevo proceso del regionalismo latinoamericano, con un tinte marcadamente político antes que comercial, derivado del relativo agotamiento que evidenciaba el Regionalismo Abierto, que se centraba de manera acentuada en los aspectos relacionados con la liberalización comercial intra y extrarregional.

Así las cosas, este tipo de regionalismo sufrió el fuerte embate de las fracturas ideológicas que vivió la región

con el ascenso de gobiernos asociados al *Socialismo del Siglo XXI* y al surgimiento de instancias como UNASUR y la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), con un fuerte contenido postliberal, que apunta a la búsqueda de una mayor autonomía política y comercial de la región.

Sanahuja y Verdes-Montenegro plantean al respecto que “la política exterior parece ser uno de los rasgos distintivos del regionalismo *post-liberal* que, asimismo, frente al *regionalismo abierto*, adopta un enfoque multidimensional que va más allá de la dimensión económica” (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014: 489).

En los hechos, respecto del Regionalismo Abierto, la nueva agenda de integración regional ha seguido el camino ciertamente inverso, por cuanto “los temas económicos quedaron en la trastienda para no obstaculizar la *nueva* agenda de integración de América Latina, mucho más ambiciosa y extensa que la *vieja*. Ella incluye, entre otros temas, la interconectividad, la cultura, la ciencia y la tecnología, el vínculo entre los pueblos, la cooperación en temas de seguridad y de defensa, la búsqueda de acuerdos y la coordinación de políticas para resolver problemas o crisis regionales... Los problemas y conflictos están a la orden del día, pero también pesan numerosas fuerzas de moderación, históricas y nuevas” (Russell, 2011: 127-128).

Este nuevo enfoque sobre la integración, eminentemente político, ha

tenido una atención gravitante sobre los temas vinculados con la seguridad y defensa, como lo expresa la constitución del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en noviembre de 2012, así como del Consejo de Defensa Suramericano, establecido en diciembre de 2008. Ambos al amparo de UNASUR.

Estas iniciativas intentan responder al dinámico desarrollo que expresan aquellos nuevos actores transnacionales, susceptibles de identificar con los efectos perversos de la globalización y la regionalización, relacionados con las extensas redes del *cor*. En este orden de ideas, según sostiene Lucía Dammert, en aquellos temas que tienen que ver con la seguridad pública, es decir, la percepción de la criminalidad, la ocurrencia de crímenes violentos, el fácil acceso a armas, las manifestaciones violentas y la evaluación de la policía, la región está marcada por la inseguridad (Dammert, 2012: 42).

Si bien las hipótesis de conflictos tradicionales han disminuido ostensiblemente, la violencia criminal se ha instalado como una de las más importantes prioridades de los gobiernos de la región, representando un relevante desafío para la relación existente entre democracia, integración y seguridad regional.

Actualmente la región se encuentra entre las zonas más violentas del mundo, desde la perspectiva de la seguridad pública, lo que representa una de

las mayores preocupaciones para la población y uno de los más apremiantes desafíos que deben enfrentar las democracias latinoamericanas. Ello se contextualiza en una región con extensas zonas de porosidad de las fronteras, cuestión que ha servido como un aliciente al crimen organizado, en especial el vinculado al narcotráfico, al tráfico de armas y a la trata de personas y al tráfico ilegal de inmigrantes, lo que también se encuentra en la base de ciertas tensiones bilaterales.

Sobre la base de lo antes señalado es posible sostener que los temas de seguridad están en un lugar prioritario para los tomadores de decisión, en el plano de las políticas públicas domésticas y exteriores. Esta situación ha sido particularmente notable en América Latina, una de las zonas más pacíficas del mundo desde el punto de vista de los conflictos bélicos, pero también una de las más violentas desde el prisma de la criminalidad y el crimen organizado.

Con dispares resultados, las instancias de integración regional han pretendido enfrentar esta compleja situación, lo que ha sido patente particularmente desde fines de la década de los noventa.

Teniendo presente que en el plano hemisférico existen distintas instancias destinadas al enfrentamiento de amenazas a la seguridad, como es el caso de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana para el

Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIPTA)², también se han realizado relevantes avances subregionales, en el marco de América del Sur.

Por ejemplo, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) los temas relacionados con la seguridad interior entraron con fuerza a raíz del atentado contra la AMIA, perpetrado en Buenos Aires en 1994. En razón de lo anterior, a partir de las reuniones de ministros del Interior y Justicia del bloque, se firmó el Acuerdo de Fortaleza, Brasil, con el objetivo principal de cooperar en proyectos de seguridad interior, estableciéndose la celebración de reuniones de los ministros del Interior, a partir del 17 de diciembre de 1996. La primera reunión de ministros del Interior del MERCOSUR se realizó el 30 de mayo de 1997 en Asunción, Paraguay, donde se trataron temas vinculados con el terrorismo, el tránsito de bienes y personas, y el tráfico de armas. Una especial preocupación recayó en el foco de inseguridad que implicaba la Triple Frontera. El tema del terrorismo cobraría particular relevancia tras

los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos.

La estabilidad de la Triple Frontera ha estado en el centro de las preocupaciones. Las medidas adoptadas al respecto en el bloque, contemplan la creación de un mecanismo de vigilancia especial para ese territorio, el funcionamiento de una Comisión Regional de Estrategia Conjunta que agruparía a las policías del bloque, el establecimiento de dispositivos de intercambio de información policial y una declaración conjunta sobre el combate del tráfico ilícito de armas, el 28 de abril de 1998.

Conjuntamente con lo anterior, cabe destacar que el MERCOSUR fue la primera subregión latinoamericana en crear su propio mecanismo para el control de armas de fuego, después de la Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Materiales Relacionados en el Cono Sur, firmada en abril de 1998. Dicha Declaración establece el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional, en el cual se abordan diversos aspectos del crimen organizado, incluyendo el tráfico ilegal de armas.

Sobre la base de todo lo antes señalado, durante la cuarta Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Brasilia el 20 de noviembre de 1998, se estableció el Sistema de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME). Este permite el intercambio de datos de las policías del bloque y plantea

2 En el plano defensivo-estratégico, habría que nombrar a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y su Colegio Interamericano de Defensa (CID), además del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

los consensos básicos para el grupo de trabajo de informática y comunicaciones. Tales mecanismos contaron con el impulso señero de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (Ushuaia, 24 julio 1998). También, entre otros instrumentos relacionados, cabe destacar la Declaración Presidencial sobre el Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de la Corte Penal Internacional (Asunción, 20 junio 2005).

Por otra parte, en el marco de la Comunidad Andina (CAN), cabe destacar la Decisión 587 del año 2004, que establece los lineamientos generales de la Política de Seguridad Externa Común, que busca enfrentar de manera coordinada las amenazas a la seguridad en el bloque y desarrollar y consolidar una Zona de Paz Andina, libre de armas nucleares, químicas y biológicas. Este instrumento se ha operacionalizado primordialmente en el ámbito de la seguridad pública o ciudadana. Como sostiene Alfredo Fuentes (2008: 179–180), ex Secretario General de la CAN, los principales instrumentos operativos de la Política de Seguridad Externa Común son los siguientes:

- El Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (Decisión 552, del año 2003).
 - Las Normas Andinas para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Decisión 602, del año 2004).
 - La cooperación legal, policial y judicial, donde destaca la incorporación al Sistema de Integración Andino de los Fiscales Generales de los países miembros (Decisión 589) y de los Defensores del Pueblo, que apuntan a estrechar la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, realizar intercambios en áreas técnicas y de capacitación y colaborar en la puesta en marcha de los sistemas penales en toda la Comunidad.
- El ámbito de la UNASUR —donde destaca el establecimiento del señalado Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional— será analizado de manera más pormenorizada en el siguiente acápite.
- El Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (Decisión 505, del año 2001).

3. EL DESARROLLO DEL COT Y LA RESPUESTA DE UNASUR

Stier y Peter, en su libro *“Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective”*, clasifican en tres las etapas en que se desarrolla el cot: predatorio, parasitario y simbiótico. En la fase “predatoria”, la inicial, el territorio y su control son fundamentales. El cot debe manejar uno o varios bienes ilícitos en un espacio físico seguro; debe afianzar las rutas para el transporte de dichos bienes; tener acceso a mercados para realizar sus productos y proveerse de ámbitos de protección personal. En esta etapa, el territorio dominado es esencial para defender el negocio ilegal, eliminar competidores, obtener influencia sociopolítica y garantizar la supervivencia física (Tokatlian, 2014).

La segunda fase es la “parasitaria”. A esa altura, la influencia política y económica de la criminalidad aumenta notoriamente. Esta etapa no solo muestra la mayor inserción del crimen organizado, sino también tres dinámicas preocupantes: su *legitimación, proliferación y democratización*. En esta etapa, el crimen organizado posee una relevante capacidad corruptora de sectores públicos y privados.

El estadio final es el “simbiótico”. En esta fase se manifiesta el afianzamiento de la criminalidad y el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del “parásito” —esto es, del crimen organizado— como este de la estructura establecida. La frontera entre lo lícito y lo ilícito, entre lo

legítimo y lo ilegítimo, se torna opaca y el Estado de Derecho mismo se diluye. En esta etapa tiende a ocurrir lo que se denomina como “*pax mafiosa*” (Tokatlian, 2014). Asimismo, en dicho ciclo el crimen organizado se apodera del Estado y este se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa, el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo.

Durante los setenta, el cot en Latinoamérica se podía identificar claramente en tres países: Colombia, Perú y Bolivia. Todas las organizaciones iban de la mano con el cultivo, procesamiento y/o venta de cocaína y cannabis. Entre esta década y la siguiente se pudo apreciar en estos países el paso desde el estadio “parasitario” al “simbiótico”.

El caso de Colombia resulta particularmente relevante en tal sentido. El desarrollo en este país se aceleró en la década de los setenta, cuando los grupos criminales centraron en Estados Unidos un mercado abonado para el consumo de cocaína. El procesamiento se hacía en Perú y Bolivia y luego se importaba hacia Colombia, donde las organizaciones criminales la hacían llegar a Norteamérica. En los años ochenta nacen, de este modo, los primeros grandes carteles de la cocaína: el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali.

Al competir en el proceso de producción de cocaína y su mercado, los líderes del Cartel de Medellín comenzaron robando carros y sobornado a

policías, empleando a matones y pandillas locales para llevar a cabo su trabajo sucio. Cuando las clases altas rechazaron su intento de entrar en la política, se rebelaron y usaron la violencia para coartar al Estado. Por su parte, el Cartel de Cali era más sofisticado para operar, ya que surgió de un contingente de clases altas y mediante el uso de la persuasión política más que militar para operar. Ambos establecieron imperios de cocaína que iban desde los cultivos cocaleros de Bolivia hasta las calles de Nueva York (Dudley, 2014).

Por esta época, el procesamiento de coca se trasladaba a Colombia. Mientras tanto, los laboratorios de cocaína eran un buen negocio, tanto para los grupos criminales y empresarios, como para el gobierno. Pero también trajo consecuencias catastróficas para Colombia. Pocos tenían un incentivo real para reducir el comercio de droga hasta que el gobierno de Estados Unidos empezó a presionar, levantando procesos judiciales en contra de algunos de los grandes líderes de los carteles. Como señala Gallegos:

“Inicialmente los centros de producción se ubicaron en el sur del país, en los llanos orientales y en particular en los departamentos de Meta y Caquetá. Allí funcionó uno de los principales centros de producción, conocido como Tranquilandia. Con el desarrollo de la guerra contra las drogas, los cultivos se expandieron a la región del Magdalena Medio y luego por todo el país. El cultivo se hizo itinerante” (Medina, 2012).

Incluso luego de la muerte de Escobar, el narcotráfico continuó su ascenso. Los que se habían aliado para destruirlo tomaron las riendas de su cadena de producción y de sus redes de distribución. Los nuevos grupos criminales eran más sofisticados que los anteriores, camuflando sus intenciones en alianzas militares, uniformes de policía y retórica política. Con el arresto de los líderes del Cartel de Cali, un grupo de ex policías junto con algunos oficiales activos, se convirtieron en el centro de uno de los carteles más poderosos de la historia, el Cartel del Norte del Valle (Dudley, 2014). Según Medina:

“Es la existencia y el desarrollo del Cartel de Cali lo que posibilita el surgimiento del Cartel del Norte del Valle, que es una organización conformada por pequeños grupos independientes, lo que generó grandes disputas y agudos conflictos internos. En el Norte del Valle se concentró, desde comienzos de los setenta, la producción cocalera... No obstante, el cartel comienza a tomar forma en los conflictos inter macro-cartel y se consolida a partir de 1995, cuando el Cartel de Cali se derrumba. Los narcotraficantes emergentes se apropian de las rutas y de las experiencias acumuladas por el Cartel de Cali, de los que heredan también sus odios” (Medina, 2012).

En efecto, el final de los Carteles de Cali y Medellín significó el fin de la compra directa de pasta base de coca en Perú y Bolivia, e implicó el incremento de producción de coca en Colombia. Sin embargo, mientras

que los grupos colombianos eran militar y territorialmente poderosos, su poder en el comercio transnacional de drogas era débil. Durante este tiempo, las organizaciones mexicanas como los Carteles del Golfo, Tijuana, Juárez y Sinaloa, se movieron en la cadena de suministro y aumentaron su participación directa en el tráfico de drogas, negociando directamente con los proveedores del clorhidrato de cocaína (HCl), lo que produjo el traslado del equilibrio de poder de Colombia a México.

En 2003, la cadena de suministro pasó por otra transformación. El Cartel del Norte del Valle comenzó una sangrienta guerra interna después de que una facción asesinara a uno de los principales líderes de la otra facción. La guerra coincidió con el inicio de un proceso de paz en el que los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desmovilizaron sus ejércitos y se entregaron a las autoridades. El gobierno de Colombia también comenzó una ofensiva militar contra la guerrilla, desalojándolos de muchas de las zonas fuertes productoras de coca.

La desintegración del Cartel del Norte del Valle y la desmovilización de las AUC marcó el comienzo de una nueva era en el crimen de Colombia, dominada por los híbridos criminales y paramilitares que el gobierno apodó Bacrim (bandas criminales). Estos grupos se componen, en gran parte, por los paramilitares que se rearmaron o no se desmovilizaron, y son dirigidos

por ex comandantes de las AUC que ocuparon el vacío dejado por los principales líderes paramilitares. Originalmente había más de 30 Bacrim, pero el número se ha reducido a grupos más pequeños que han sido absorbidos por las redes más potentes o han sido desmantelados por las fuerzas de seguridad (Insight Crime, 2016).

En la actualidad, los *Urabeños* son la banda criminal más poderosa, controlando una amplia gama de actividades delictivas en gran parte del país.

Desde finales de la década del setenta, el Perú se ha consolidado como uno de los primeros eslabones del tráfico internacional de cocaína, a través de la producción de hoja de coca y pasta básica de cocaína. El desarrollo de la criminalidad en el Perú ha estado asociado a los cambios ocurridos en las estructuras criminales del exterior, desde la aparición de las organizaciones colombianas, su instalación en los valles productores y la aparición de Sendero Luminoso. Esta conformación empresarial ha dejado por fuera a los eslabones más débiles de la cadena: los productores campesinos de la hoja de coca, a pesar de sus esfuerzos por intervenir cada vez más activamente en el proceso de transformación de la hoja en pasta básica. Estas confrontaciones y diferencias también tuvieron como actor al Estado, en sus esfuerzos por separar al narcotráfico de los productores y a estos de la subversión (Soberón, 2009).

Al igual que en Perú, el desarrollo del cot en Bolivia estuvo sujeto al

control y empoderamiento del tráfico por parte de los carteles colombianos. Pero en este caso, el paso desde el estadio “parasitario” al “simbiótico” fue mucho más rápido. En Bolivia se estableció una mafia muy poderosa. El grupo más importante fue el dirigido por Roberto Suárez, conocido como “El rey de la cocaína”, quien tenía fuertes lazos con el Cartel de Cali y de Medellín, lo que dio un impulso y expiación de los negocios ligados al crimen organizado (McDermott, 2014).

Con la caída de los carteles colombianos y la irrupción de los mexicanos, el cot se ha atomizado. Hoy las organizaciones están conformadas principalmente por clanes, los cuales participan en una amplia variedad de actividades delictivas, principalmente el contrabando. Como sostiene McDermott:

“En ocasiones, estos clanes involucrados en el tráfico de drogas también participan en la producción de base de coca. Según una fuente de alto nivel en la policía boliviana, el más sofisticado de estos clanes puede reunir hasta mil kilos de base de coca y enviarlos a los grupos del crimen organizado brasileño. Esta base de coca, o pasta de cocaína, posteriormente abastece el mercado del basuco” (McDermott, 2014).

Como es posible apreciar, el crimen organizado crece, muta y fruto de la transformación continua, se perfecciona, consolidando en la región y el orbe una modalidad empresarial delictiva que proyecta su dominación sobre el Estado y la sociedad

con un poder predador, lo que socava los regímenes democráticos desde su base. Por ello, el alcance del crimen organizado es integral: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona) (Flores, 2009).

En los últimos años se han dado dos situaciones que han reconfigurado la extensión y expansión territorial del cot: el éxito relativo de la lucha contra las cot en México y Colombia y la demanda estable del consumo de drogas (UNODC 2013; 2014 y 2015). En este contexto, para entender cómo ha cambiado y evolucionado este fenómeno, utilizaremos tres situaciones definidas por Cabieses que, aunque parecen similares, ofrecen matices suficientes para comprender cabalmente el tema analizado:

1. El efecto *globo* o traslado de los cultivos, producción o tráfico de coca de una región y/o país a otro, tal como sucedió en el Perú hacia Colombia en 1993–97 y, por ello, el cultivo de coca a nivel andino se estancó en 210–220 mil hectáreas entre 1992 y 2001, pese a haberse erradicado y fumigado 455 mil hectáreas en ese lapso.
2. El efecto *mercurio* o dispersión de cultivos, producción o tráfico en

una misma zona o en múltiples zonas, que se evidenció en el Perú entre 1996 y 2000 al reiniciarse la política de erradicación forzosa de cultivos; así como en Bolivia entre 1997 y 2001 con la aplicación del Plan Dignidad.

3. El efecto *membrana* o fronterización de cultivos, producción o tráfico con fines ilícitos, como sucedió en el Putumayo fronterizo con Colombia, Yavarí con Brasil y en los ríos Inambari y Tambopata con Bolivia, así como con la amapola en el sudeste asiático, entre Laos y Tailandia, en los ochenta, o en Colombia con Venezuela y Ecuador entre 1992 y 1999 (Cabieses, 2007).

Estas dinámicas han dado lugar a una situación de maraña criminal, cuyos límites geográficos se desvanecen según la actividad, dando el surgimiento de nuevos grupos vinculados al cot. En Bolivia operan dos grupos colombianos, los Urabeños y los Rastrojos. Los grupos brasileños tienen una fuerte presencia en Bolivia —en particular el Primer Comando Capital y Comando Vermelho— y también se han detectado estructuras mexicanas (McDermott, 2014). A pesar de toda esta actividad, Bolivia parece haber evitado la aparición de mafias locales como las que están profundamente arraigadas en Colombia y México. Aún así, hay clanes locales de estructura familiar, que tienden a supervisar

la producción de cocaína, habitando grupos organizados enfocados en el crimen callejero en los centros urbanos (McDermott, 2014).

En Argentina la situación es ilustrada a través de la detención de Zoran Jaksic, en julio de 2016, en el departamento de Tumbes, Perú, cuando intentaba cruzar la frontera hacia Ecuador. El ciudadano serbio es presuntamente uno de los principales miembros del Grupo América, una organización criminal de Europa Oriental que trafica drogas desde Suramérica a través del Atlántico. Tras la captura de Jaksic, de 57 años de edad, Juan Pablo Salas, fiscal federal de Morón, Argentina, solicitó su extradición. El fiscal también había solicitado la captura de Jaksic en septiembre de 2008, acusándolo de ser el jefe de una organización que traficaba cocaína líquida a Europa. Las evidencias de las actividades criminales de Jaksic en Argentina comenzaron a surgir el año anterior, cuando una mula brasileña fue detenida en el aeropuerto de Ezeiza. Más adelante, los detectives descubrieron que Jaksic había creado una estructura criminal que obtenía cocaína en Perú y Ecuador, la licuaba y la exportaba a Europa por mar, en botellas de vino. Se sospecha que Jaksic ingresó ilegalmente cientos de toneladas de cocaína a los Países Bajos y Bélgica (Yagoub, 2016).

En Paraguay, el grupo liderado por Carlos Antonio Caballero (“Capilo”) es el ejemplo del rol que ocupan los paraguayos en la nueva dinámica de tráfico de drogas que ha tomado lugar

en Latinoamérica. La cocaína de Perú y Bolivia es transportada a Paraguay y Brasil, mientras que la marihuana de Paraguay —el principal productor de la planta en Sudamérica— alimenta los mercados de Argentina, Chile y Brasil (Cawley, 2014).

Por su parte, las organizaciones criminales de Brasil han estado aumentando su presencia en Paraguay desde hace un tiempo, especialmente en zonas fronterizas como Pedro Juan Caballero. En general, los paraguayos tradicionalmente han ocupado pequeños roles en estas estructuras extranjeras de tráfico de drogas.

En Brasil existen cuatro importantes grupos donde los más antiguos son los Comando Vermelho, que nacieron a fines de los setentas. El Primer Comando Capital (PCC) surgió luego de la masacre de octubre de 1992 en la prisión de Carandiru, en São Paulo; Amigos dos Amigos y Tercer Comando Puro. Todos ellos se han fortalecido por el cambio de rutas del narcotráfico hacia Europa por África.

3.1. La respuesta desde UNASUR

Como la misma Convención de Naciones Unidas para el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por su sigla en inglés) reconoce, no existe una definición unívoca sobre el cot³. La UNTOC

cubre únicamente delitos que son transnacionales, un término bastante amplio. Dicho concepto se refiere no solo a ofensas cometidas en más de un Estado, sino también a aquellas ofensas que tienen lugar en un Estado, pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado; así como delitos cometidos en un Estado pero que tienen un impacto sustancial en otro Estado.

Sin embargo, entrega la siguiente definición para el Crimen Organizado: “un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un período de tiempo y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material”. Entonces, por extensión, un grupo vinculado al cot es una organización criminal, que actúa de forma transnacional, o sea, en varias naciones al mismo tiempo.

En este contexto y por efecto de la expansión de las organizaciones criminales nacionales al plano transnacional regional, los Estados sudamericanos han optado por buscar soluciones cooperativas al respecto. Bajo este enfoque, cabe señalar que UNASUR se ha propuesto fortalecer y profundizar la colaboración entre los Estados Miembros en temas relacionados con el desarrollo acelerado que expresa el cot. Con el nacimiento de UNASUR, el tema era abordado en reuniones integradas por altos representantes del Ministerio de Justicia, Interior, Defensa o Relaciones Internacionales de los países miembros. En este marco, en la

3 La Convención se encuentra disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>. Consultado en octubre de 2016.

III Reunión de Ministros del Consejo de Defensa Suramericano (12 y 13 de mayo de 2011), con la aprobación de su plan de acción anual, se decidió llevar a cabo una “reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en Colombia, a efectos de analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional”. Paralelamente, se encomendó al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Suramericano iniciar estudios sobre esta materia, para apoyar los trabajos de la futura reunión (CEED, 2012). En su informe, el CEED señala que:

“A partir de un concepto amplio de Seguridad, que aborda aspectos de defensa y seguridad pública, la práctica y el desarrollo institucional de los países ha ido diferenciando progresivamente sus ámbitos en distintas formas, propias de cada proceso nacional. En la actualidad, la seguridad pública y la defensa cuentan con marcos legales específicos en gran parte de los países de la región, donde sus respectivos ámbitos están legalmente establecidos, jerarquizados y regulados” (CEED, 2012).

Además, se entregan las siguientes recomendaciones:

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

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

- b. Consecuentemente, al no corresponder al Consejo de Defensa Suramericano el tratamiento de asuntos de seguridad pública, que además son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en la mayor parte de países, es necesario avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de Seguridad Pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior” (CEED, 2012).

Como se evidencia, crecientemente se expresa un consenso regional respecto de tratar el cot como un problema de “seguridad interior”, con

herramientas de integración y cooperación adecuadas entre los Estados.

Para la operatividad de la iniciativa se barajaron dos posibilidades: la creación de un Consejo Suramericano de Seguridad Pública o la transformación del Consejo Suramericano de Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas. Imponiéndose la primera alternativa.

En la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (30 de noviembre de 2012, Lima), se creó el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como una instancia permanente de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros de UNASUR. Sus objetivos primarios son:

- Fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados Miembros para incidir en los citados ámbitos.
- Promover la articulación de posiciones de consenso en temas de la agenda internacional relacionados con la seguridad ciudadana, justicia y accionar de la Delincuencia Organizada Transnacional, promoviendo la participación ciudadana y de los actores sociales y la

ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas en dichos rubros.

- Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas, impulsar la cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia y formular lineamientos en materia de prevención, rehabilitación y reinserción social.

Dicho consejo se basa en los principios del Tratado Constitutivo de UNASUR, tales como el respeto irrestricto a la soberanía, la autodeterminación, la integridad e inviolabilidad territorial, la igualdad entre los Estados, la solución pacífica de controversias y la no intervención en sus asuntos internos; respeto irrestricto a los derechos humanos, las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos, en un marco de plena vigencia de las instituciones democráticas; fomento de la inclusión social, la participación ciudadana y la equidad de género, teniendo en cuenta el derecho de los ciudadanos a la seguridad y la obligación de los Estados de proveerla, y el respeto al derecho soberano de cada Estado miembro para identificar sus prioridades en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como para definir las políticas y medidas adecuadas para hacer frente a estos desafíos, conforme a su ordenamiento jurídico y respetando el derecho internacional. Con tales argumentos basales se planteaba un compromiso regional con una

lucha contra el cot, que contempla los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la sociedad civil, como

elementos claves en el accionar cooperativo y conjunto entre los países.

4. HACIA UNA CORTE PENAL SUDAMERICANA

Es en el escenario recién descrito que el 15 de septiembre de 2016, en Quito, la Fiscalía General de Ecuador entregó el “Proyecto de creación de la Corte Penal Suramericana para el juzgamiento de la delincuencia organizada transnacional en el marco de UNASUR⁴. El documento fue elaborado con la finalidad de ponerlo a consideración del Presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado.

La Corte Penal Suramericana es una propuesta de la Fiscalía General del Estado, pensada como una vía judicial internacional con la finalidad de integrar las normas jurídicas de los

países miembros de UNASUR y combatir con más eficacia los siguientes delitos y las infracciones conexas: trata de personas; soborno transnacional; lavado de activos; tráfico ilegal de migrantes; tráfico de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; tráfico ilícito de bienes culturales; delitos cibernéticos o por medios electrónicos, y falsificación de medicamentos (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016, 3).

El proyecto de creación de la Corte Penal Suramericana tiene su origen en una iniciativa del año 2011 en Ecuador, a través del Fiscal General de la Nación, Galo Chiriboga. En mayo del año siguiente, el fiscal inició un recorrido por algunos países exponiendo la idea de la Corte, acompañado de un equipo profesional ecuatoriano.

En esta agenda internacional, la delegación del Ecuador visitó España y se reunió con su homólogo, Eduardo Torres Dulce, y con el Presidente de la Audiencia Nacional Española, Ángel Juanes y el Ex Presidente del Colegio de Abogados de Madrid, Luis Martí Mingarro, quienes se comprometieron a hacer aportaciones al proyecto. Se ha presentado un cronograma de trabajo, es así que junto a cuatro expertos

4 La base legal de la tipificación sería: Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Convención Interamericana contra la Corrupción; Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas; Convención de la UNESCO sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de mujeres y niños; Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por tierra, mar y aire; Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; Legislaciones internas de los países miembros (Chiriboga, 2016, 12).

españoles se realizará la elaboración del primer borrador que será presentado, y con su aprobación se habrá concluido con la primera parte del trabajo (Valenzuela y Calero, 2014, 102–103).

La propuesta señala que presenta una visión panorámica internacional con competencia expresamente en delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional:

“Lo que evidencia que no se contrapondrá con el ejercicio de Organismos Judiciales a nivel regional y mundial, tales como, la Corte Internacional de Justicia de la Haya, la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Andino de Justicia, puesto que su materia está relacionada con crímenes de lesa humanidad o derechos humanos, y el último que se encarga de temas comerciales de la subregión” (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016: 3).

Esta propuesta se enmarca en el explícito apoyo que el gobierno de Ecuador ha dado a UNASUR, lo que queda de manifiesto con la instalación de la Secretaría General de este organismo en el Edificio Néstor Kirchner, inaugurado en diciembre de 2014⁵.

Y es que de las recientes propuestas de integración que han emergido, denominadas de segunda generación

—sostiene Carrión Mena— “el más representativo y avanzado exponente de este nuevo regionalismo latinoamericano es, sin duda alguna, UNASUR, a pesar de que su nacimiento es reciente, no fue sencillo y de que su consolidación no ha terminado. El proceso continúa” (Carrión, 2013: 3).

Sin embargo, el texto y la concepción del estatuto de UNASUR son en sí una debilidad:

“En lo que hace relación a la institucionalidad de la organización, pensada como un instrumento moderno, de avanzada, con órganos que reflejen la nueva realidad regional y sus reales necesidades, cayó en un formato tradicional que no se ajusta a las ambiciones de los países o líderes de los países que lo promovieron en un inicio” (Carrión, 2013: 9).

Sin embargo, la coyuntura regional y revitalización del espíritu de integración, “bien puede aprovecharse para aunar las voluntades soberanas y concretizar, a mediano plazo, la propuesta que el Estado ecuatoriano, por medio del Fiscal General de la Nación, ha dado en relación a la creación de la Corte Penal de UNASUR” (Chico, 2014, 57).

La creación de una Corte Penal de UNASUR emerge de la necesidad de que el procesamiento de los delitos transnacionales se realice a través de un auténtico tribunal de justicia, en el cual, eso sí, conste plenamente el reconocimiento de las distintas garantías procesales, derecho a la defensa, la

5 El costo del edificio, ubicado en el barrio La Mitad del Mundo, fue de 43 millones de dólares. El moderno edificio se erige en el noroccidente de la ciudad de Quito, con una superficie total de 20 mil metros cuadrados (Salinas, 2014).

igualdad ante la ley, entre otras. Como señala Chico:

“Toda propuesta jurídica que aspire a la justicia debe observar insoslayablemente los más rígidos cánones generados por la civilización. Caso contrario, se tergiversaría la lucha en contra de la impunidad, al imitar los modos de actuar de las organizaciones criminales, que el Estado tanto critica y combate” (Chico, 2014, 57).

En la propuesta se consideró necesario que los delitos de competencia de la Corte sean los establecidos en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en vista de que la mayoría de países que integran UNASUR son signatarios y suscriptores de los Instrumentos Internacionales adicionales en materia de lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención de Palermo no es limitativa. Al contrario, permite a los Estados avanzar en la generación de mecanismos y herramientas de cooperación y punición de las actividades ilícitas de la delincuencia organizada transnacional. En ese sentido, esta Convención hace referencia expresa a la posibilidad de que las partes que la conforman celebren acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales que desarrollen e impulsen los compromisos internacionales previstos en el referido instrumento, lo que justificaría la creación de este mecanismo regional (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016, 4).

El documento sugiere, además, que la jurisdicción regional no reemplaza en modo alguno la jurisdicción nacional, sino que la complementa y la torna eficaz, “para la aplicación del principio de complementariedad de jurisdicción entre la Corte Penal Suramericana y los tribunales nacionales” (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016, 4).

La idea es que sea el Fiscal o Procurador General de cada Estado “quien considere, luego del análisis pertinente, llevar un caso de delincuencia organizada transnacional a la cps, en un procedimiento acusatorio, oral y contradictorio, mediante el cual se investigue la infracción y se establezca la responsabilidad penal tipificada en el Estatuto” (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016, 4).

En el artículo 3 se señala que la Corte estará conformada por doce magistradas y magistrados de los Estados Parte del presente Estatuto, en igualdad de condiciones y respetando criterios de género, idioma y nacionalidad. Serán elegidos en la forma prevista por el presente Estatuto, a título personal y no representarán al Estado del cual son nacionales. Desempeñarán su función por un período de nueve años y se renovarán por cuartos cada tres años a través de sorteo. No podrán reelegirse, salvo para las o los magistrados que cesarían en sus cargos durante la primera renovación de la Corte (Fiscalía General del Estado de Ecuador, 2016a, 6).

El Fiscal General de Ecuador, Galo Chiriboga, al presentar la propuesta, señaló que los principios rectores sobre los que se construye el sistema penal de la Corte Penal Suramericana son: 1. Complementariedad positiva; 2. Cooperación Penal Internacional, y 3. Autonomía Judicial.

Se destaca la figura de la responsabilidad del superior en la estructura de la delincuencia organizada transnacional y el no reconocimiento de inmunidades de aquellas personas que ostentan o han ostentado una posición relevante en el ámbito político, estatal o militar, financiero industrial o económico en los Estados; como mecanismo de persecución penal eficaz de los delitos de competencia de la Corte. Los Estados conceden capacidad de investigación y procesamiento de los delitos contemplados en el Proyecto de Estatuto (Chiriboga, 2016, 3).

El procedimiento para la creación de la Corte será de acuerdo con la doctrina del Derecho de los Tratados, es decir, la instancia debe crearse a través de un Estatuto aprobado por los países miembros de UNASUR. Según Chiriboga, “el proyecto viene siendo construido a nivel técnico-jurídico en el ámbito nacional como regional. El texto definitivo se presentará a las instancias político-diplomáticas para iniciar un proceso de negociación entre los países miembros de la región” (Chiriboga, 2016, 5). Aprobado el texto, se pondrá a disposición de los países para su adhesión y posterior ratificación por parte de los órganos legislativos

de cada Estado. Su Estatuto entrará en vigor al momento de la entrega del sexto instrumento de ratificación. La Secretaría General de UNASUR será la depositaria de los necesarios instrumentos de ratificación”.

Sin perjuicio de todo lo antes señalado, cabe subrayar que la iniciativa ecuatoriana enfrenta diversas dificultades en el plano regional. Por ejemplo, aún la iniciativa no cuenta con el pleno respaldo de los miembros de UNASUR. Incluso Brasil, que en un momento se mostró favorable, ha tendido a tomar distancia. En ello pueden tener influencia los cambios que han acontecido en la política doméstica del gigante sudamericano.

También, entre las diversas críticas planteadas desde la región, está el que la propuesta mantiene problemas de diseño, relacionados con la conceptualización de un fenómeno que no cuenta con el acuerdo regional, como es el *COT*. En una entrevista realizada a un funcionario diplomático encargado del seguimiento de esta materia en la Cancillería chilena, señaló que aún resulta necesario, en tal sentido, trabajar en la armonización de criterios y protocolos en la materia, así como en la generación de confianzas, particularmente en lo relacionado con el necesario intercambio de información de inteligencia que conllevaría la instalación de un instrumento multilateral como la Corte Penal Sudamericana. A ello se une la compleja situación que plantea el que los Estados deberían

someter sus jurisdicciones nacionales a esta nueva instancia⁶.

Asimismo, en un contexto en que la integración regional plantea dificultades, que se han expresado en acentuados problemas financieros de UNASUR, no está claro el mecanismo mediante el cual se financiará la Corte, sobre todo al considerar que ella corre el riesgo de sobreponerse con otras instancias regionales y subregionales, como son el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Consejo Suramericano sobre el

Problema Mundial de las Drogas; o la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR. En suma, la Corte vendría a formar parte de la denominada sobreoferta de mecanismos regionales, en un contexto de serias turbulencias y contracciones económicas. Incluso, en el plano global y hemisférico, tampoco está clara la manera en que la Corte articularía su trabajo con el seguimiento de la Convención de Palermo, que se lleva a cabo en la oficina de Naciones Unidas en Viena, o con el Departamento de Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA⁷.

5. CONCLUSIONES

El contexto global está marcado por la interdependencia, entre cuyas diversas aristas, el plano de la seguridad se encuentra en un lugar destacado. La región no ha estado ajena a este proceso, como lo demuestran las distintas iniciativas que se han llevado a cabo en el marco del MERCOSUR y la CAN y, últimamente, en el ámbito de UNASUR. En tal sentido, cabe destacar las dificultades que han encontrado los actores estatales y no estatales para actuar individualmente frente al amplio espectro de demandas y desafíos que lleva aparejado el proceso de globalización,

particularmente en las temáticas relacionadas con la seguridad, donde destacan aquellas nuevas amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad; los ilícitos transnacionales; la degradación del medio ambiente y los desastres naturales, entre muchos otros. Estas dificultades han resultado particularmente evidentes al observar las medidas adoptadas por los Estados, de manera individual o multilateral, frente a una amenaza esencialmente mutable y dinámica, como es el caso del cot⁸.

6 Entrevista realizada a Eduardo Pool, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el 7 de diciembre de 2016 en Santiago de Chile.

7 Ibid.

8 En una reunión del Cono Sur sobre seguridad en fronteras, en que participaron los ministerios del área de Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolivia y Chile, algunas delegaciones hablaron de que “nuestras naciones están perdiendo la batalla contra

Como se explicó en el trabajo, si bien las hipótesis de conflicto tradicionales, relacionadas con los conflictos bélicos y territoriales, han disminuido ostensiblemente, la violencia criminal se ha instalado como uno de los más preocupantes asuntos que deben enfrentar los gobiernos de la región, representando un relevante desafío para la relación existente entre democracia, integración y seguridad regional. Lo anterior está contextualizado por una región con extensas zonas de porosidad de las fronteras, lo que ha favorecido el desarrollo del *cor*, en especial el vinculado al narcotráfico, al tráfico de armas y a la trata de personas y al tráfico ilegal de inmigrantes.

Ocupando la taxonomía de Stier y Peter sobre el desarrollo del *cor*, relacionada con los estadios “predador”, “parasitario” y “simbiótico”, es posible señalar que en América del Sur se puede encontrar cada una de tales etapas. Lo anterior plantea que los países en que el Estado está en su nivel “simbiótico”, el *cor* logra exportar sus estructuras logísticas a Estados que se encuentran en etapas iniciales, pero en los que no se cuenta con una institucionalización política y social fuerte. De este modo, la región paulatinamente se va transformando en

una zona *sin fronteras* para el dinámico accionar del *cor*.

Junto con lo anterior, es posible señalar que las redes e intercambios desarrollados por el *cor* regional, se proyectan al plano global. Así, la inestabilidad generada por el fortalecimiento de este fenómeno en América del Sur, es una consecuencia directa de la expansión de carteles en México o el aumento de rutas de tráfico por África hacia Europa. Mientras la demanda mundial de los productos ofertados por el *cor* aumenta, las organizaciones criminales buscarán territorios y espacios donde los Estados no puedan ejercer control para desarrollar sus negocios.

Esta realidad ha buscado ser enfrentada de manera cooperativa por los países, como lo demuestran últimamente las iniciativas que se llevan a cabo en el marco de UNASUR, donde destaca la creación del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, durante la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, el 30 de noviembre de 2012, en Lima; así como la propuesta ecuatoriana de establecer una Corte Penal Suramericana, destinada al juzgamiento de la delincuencia organizada transnacional, en el marco de la misma instancia regional.

Dicha Corte tendría la finalidad de integrar las normas jurídicas de los países miembros de UNASUR,

la criminalidad organizada transnacional”. Véase Dinatale, Martín. (2016). Admiten que no se puede frenar el crimen organizado, La Nación, 16 de noviembre. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1956573-admiten-que-no-se-puede-frenar-el-crimen-organizado>. Consultado en noviembre de 2016.

combatiendo con mayor eficacia los siguientes delitos y las infracciones conexas: trata de personas; soborno transnacional; lavado de activos; tráfico ilegal de migrantes; tráfico de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; tráfico ilícito de bienes culturales; delitos cibernéticos o por medios electrónicos, y falsificación de medicamentos.

Al momento en que se escribe este artículo, la Corte es solo un proyecto que no cuenta con el consenso de la región. Aún es necesario avanzar en la negociación política y los acuerdos diplomáticos, con miras a alcanzar, por el camino de soluciones eficaces, tales temas urgentes, sin caer en la sobreoferta, tan recurrente en el largo camino de la integración regional latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Cawley, M. (2014) "Career of Paraguay Crime Boss Highlights LatAm's Changing Drug Trade". Disponible en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/paraguay-drug-trafficking-carlos-caballero-capilo>
- Cabieses, H. (2007). "Coca compleja, drogas y cocaleros en Los Andes". En Cabieses, H.; Cáceres, B.; Rumrill, R., y Soberón, R., *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú; escritos urgentes*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 15-24.
- Carrión, F. (2013). *Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS). Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10286.pdf>
- CEED (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa) (2012). *UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos. Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de*
- Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chico, S. (2014). *Necesidad de crear una Corte Penal Internacional para la UNASUR*. Tesis previa a la obtención del Título de Abogado. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Chiriboga, G. (2016). *Presentación de propuesta de estatuto de creación de la Corte Penal Suramericana –CPS*. Quito: Fiscalía General del Estado Ecuador.
- Dammert, L. (2012). "¿Más pacíficos pero más violentos?: breve análisis del

- Índice de Paz Mundial”. *Escenarios Actuales*. Año 17, N°3, 41–43.
- Dinatale, M. (2016). Admiten que no se puede frenar el crimen organizado. *La Nación*, 16 de noviembre. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1956573-admiten-que-no-se-puede-frenar-el-crimen-organizado>.
- Dudley, L. (2014). “Evolución criminal y violencia en Latinoamérica y el Caribe”. Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/evolucion-criminal-violencia-latinoamerica-caribe>
- Fiscalía General del Estado de Ecuador (2016). *Proyecto de creación de la Corte Penal Suramericana para el juzgamiento de la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, 15 de septiembre. Quito: Dirección de Asuntos Internacionales Fiscalía General del Estado.
- Fiscalía General del Estado de Ecuador. (2016a). *Propuesta de estatuto de creación de la Corte Penal Suramericana*, 15 de septiembre. Quito: Dirección de Asuntos Internacionales Fiscalía General del Estado.
- Flores, C. (2009). *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Fuentes, A. (2008). “Comunidad Andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa”. En Altmann, J. y Rojas, F. (eds.). *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito: FLACSO Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador, y Fundación Carolina, 155-206.
- Insight Crime (2016). Nota de prensa disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/colombia>
- La Susa, M. (2014). “Grupos criminales de Colombia exportan modelo de usura a Perú”. Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/grupos-criminales-colombia-exportan-agiota-je-peru>
- McDermott, J. (2014). “Bolivia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica”. Disponible en <http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>
- Medina, C. (2012). “Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado”. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>
- Russell, R. (2011). “América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema”. En Wollrad, D.; Maihold, G. y Mols, M. (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad, 123–138.
- Salinas, L. (2014). “Inauguran en Ecuador el edificio “Néstor Kirchner”, con estatua y al costo de 43 millones de dólares”. *El Clarín*, 5 de diciembre. Disponible en http://www.clarin.com/politica/Inauguran-Ecuador-edificio-Nestor-Kirchner_0_1261074096.html
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2014). “Seguridad y defensa en Suramérica:

- regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR". En *Anuario de Integración CRIES 2013-2014*, 487-530.
- Soberón, R. (2007). "El 'control' de drogas en el Perú en época de democracia". En Cabieses, H.; Cáceres, B.; Rumrill, R.; y Soberón, R., *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú; escritos urgentes*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Tokatlian, J. (2014). "La Argentina y las etapas del narcotráfico". *La Nación*, 11 de febrero. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1663038-la-argentina-y-las-etapas-del-narcotrafico>
- Tokatlian, J. (2012). "El entorno global". En DerGhougassian, K. (comp.). *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 95-118.
- Tulchin, J. y Espach, R. (2004). "América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico". En Tulchin, J. y Espach, R. (eds.). *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Bellaterra, 21-66.
- Valenzuela, M. y Calero, P. (2014). ¿Hacia una Corte Penal Suramericana?: Algunos Elementos para el Debate. Tesis para la obtención del Título de Internacionalista. Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Quito: Universidad Internacional del Ecuador.
- Yagoub, M. (2016). "Arresto de ciudadano serbio señala conexiones entre Suramérica y los Balcanes". Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/arresto-ciudadano-serbio-senala-conexiones-suramerica-balcanes>
- Young, O. (1997). "Global governance: Toward a theory of decentralized world order". En Young, O. (ed.), *Global governance. Drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 273-300.

