



Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 3, No. 1 (2017)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Mariana Foglia, “La participación argentina en la agenda de cooperación de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada de la UNASUR”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, No. 1, (2017), pp. 61-79.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.5.4>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

La participación argentina en la agenda de cooperación de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada de la UNASUR

The Argentine Participation in the Agenda of Security Cooperation and Fight against Organized Crime of UNASUR

MARIANA FOGLIA
Universidad del Salvador, Argentina

RESUMEN: El artículo aborda los antecedentes que dieron origen en el 2012 a la creación del “Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional” de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A lo largo del mismo se identifican los principales debates que guiaron las negociaciones, poniendo de relieve el activo rol de Argentina en el proceso de construcción de este sistema cooperativo regional en un escenario latinoamericano signado por el avance del delito organizado.

PALABRAS CLAVE: Cooperación, UNASUR, Seguridad ciudadana, Criminalidad organizada.

ABSTRACT: The article addresses the background that led to the creation of the "South American Council on Citizen Security, Justice and Coordination of Actions against Transnational Organized Crime" in 2012 by the Union of South American Nations (UNASUR). Throughout it, the main debates that guided the negotiations are identified, highlighting the active role of Argentina in the process of building this regional cooperative system in a Latin American scenario marked by the advance of organized crime.

KEY WORDS: Cooperation, UNASUR, Citizen security, Organized crime.

Recibido: 23 de enero de 2017

Aceptado: 14 de febrero de 2017

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 3, No. 1 (2017), pp. 61-79.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.5.4>

INTRODUCCIÓN

La vertiginosa transnacionalización de las organizaciones y prácticas criminales acaecida en las últimas décadas ha puesto en juego la capacidad de los Estados nacionales para hacerles frente de manera unilateral, exigiendo esfuerzos de cooperación conjuntos para la efectiva prevención y represión de las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada.

Con esta impronta, durante la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR celebrada el 30 de noviembre de 2012 en Lima, se creó el “*Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*” (CSSJDOT). Se trata de una instancia de consulta, cooperación y coordinación entre las 12 naciones suramericanas a efectos de optimizar la capacidad de respuesta de los Estados miembro ante el avance del delito organizado y los retos comunes a la seguridad pública.

En el presente artículo se expone en primer lugar una radiografía de los principales aspectos que caracterizan a la criminalidad en América Latina en el marco de la instalación de la problemática en la agenda internacional. Ello a modo de contextualización de los esfuerzos que dieron origen al CSSJDOT, cuyo proceso de creación se comenta en el segundo apartado donde se recorren los dos principales debates que articularon las negociaciones. Se destaca a su vez la participación argentina a lo largo del proceso y su avidez por proyectar en el plano externo sus propios principios rectores sobre la seguridad y la defensa.

LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

La seguridad es un problema tan viejo como la propia historia de los Estados. En la tradición hobbesiana, el Leviatán –metáfora del Estado moderno- devenía en el garante de la seguridad para hacer frente a la naturaleza violenta de la convivencia humana traducida en la famosa frase “el hombre es el lobo del hombre”. El Estado emergía entonces como “gendarme” del orden para garantizar la protección del individuo y su supervivencia.

Llevada esta alegoría interna al plano internacional, mientras tradicionalmente las amenazas a la seguridad de los Estados eran de naturaleza principalmente militar, actualmente son cinco las grandes “nuevas amenazas” que enfrenta el mundo actual (Naciones Unidas, 2004): la primera se refiere a la pobreza, las enfermedades infecciosas y el deterioro medioambiental; la segunda a los conflictos armados, tanto interestatales como internos; la tercera a la proliferación de las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas; la cuarta al terrorismo y la quinta a la delincuencia organizada transnacional.

De aquí que llamadas “nuevas amenazas” engloban bajo un mismo “paraguas” problemas típicos de la defensa, de la seguridad interior y otros de índole socio-económico. Sin embargo, quizás con la excepción de la guerra informática, ninguna de estas amenazas es realmente “nueva”. Lo novedoso es su jerarquía dentro de la seguridad internacional, su poder difuso y asimétrico y su protagonismo por actores no estatales que no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política (Bartolomé, 2013).

Lo cierto es que no ha sido hasta los años noventa cuando la delincuencia organizada transnacional empieza a ser reconocida como un problema grave de agenda internacional. Actividades delictivas como el narcotráfico, el tráfico de productos falsificados, la trata de personas, la venta ilegal de armas o el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre, generan ganancias anuales por más de 2 billones de dólares según estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, por su sigla en inglés), equivalente al 3,6% del PBI mundial o cuatro veces el PBI de Argentina. Ello convierte al crimen organizado transnacional en una de las principales economías del mundo¹.

La progresiva diversificación en su organización, modus operandi, medios, recursos, rutas, mercados y redes fue consolidando un consenso mundial para generar instrumentos para enfrentar colectivamente un espectro de actividades delictivas cuyo alcance ponía en riesgo no solo la seguridad, sino también el desarrollo y la institucionalidad democrática de las naciones.

Aún cuando el de las drogas ilícitas fuera el mercado ilegal más importante, regulado bajo el Régimen Internacional de Control de Drogas desde los años 60², la comunidad internacional comenzaba a advertir que el delito organizado transnacional no se limitaba al narcotráfico y que era necesario crear herramientas legales para enfrentar otros delitos no menos graves como la trata de personas o el tráfico de armas.

Como resultado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos adicionales fue firmada en la ciudad de Palermo, Italia en el año 2000. Actualmente ha sido firmada por más de 140 países y ratificada por más de 90, incluyendo Argentina que es signataria de la Convención desde diciembre de 2000³.

La Convención de Palermo busca promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional a través de esquemas de colaboración entre gobiernos (asistencia legal mutua, técnicas especiales de investigación criminal, intercambio de información, etc.) y armonizar las legislaciones nacionales para tipificar delitos comunes de naturaleza transnacional⁴.

Fruto de intensas negociaciones que reflejaban la falta de consenso sobre los elementos comunes de los diversos tipos de delincuencia organizada, se optó por una definición amplia que entiende por grupo delictivo organizado a todo “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe

¹ En 2009 la UNDOC estimaba que el crimen organizado transnacional generaba 870 mil millones de dólares al año, más de 6 veces el presupuesto de la asistencia oficial para el desarrollo y equivalente al 7% de las exportaciones mundiales de mercancías. En <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

² El régimen internacional de control de drogas vigente en la actualidad se compone de tres convenciones internacionales -la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

³ Argentina ratificó la Convención el 19/11/2002.

⁴ Según el Art. 3 de la Convención los delitos serán transnacionales cuando: se “cometen en más de un Estado”; cuando se cometen “dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, dirección o control se realiza en otro Estado”; cuando se comete “dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado” y, finalmente, cuando se “comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado”.

concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Art. 2 Convención de Palermo).

Se trata de actividades delictivas –a decir de Hagan (2006)- que se caracterizan por la previsión de lucro, una división del trabajo organizada jerárquicamente, el uso de la violencia y amenazas así como algún nivel de inmunidad política y complicidad con la esfera estatal. Esta caracterización se hace patente en América Latina, donde la dinámica de la violencia está fuertemente asociada a la presencia del crimen organizado y la existencia de múltiples economías criminales.

América Latina: “la paradoja del crecimiento con inseguridad”

Con tan sólo el 8% de la población mundial, la región de América Latina y el Caribe (ALC) concentra el 31 % de los homicidios que se cometen cada año. En Centroamérica este indicador supera incluso el promedio de Sudamérica y el Caribe, cuyas tasas de homicidio se ubican entre el 16 y 24 por cada 100,000 habitantes, muy por encima de la media mundial estimada en 6.2 (UNDOC, 2013).

La abrumadora mayoría de las 50 ciudades más violentas se ubican en esta parte del globo: 21 en Brasil, 8 en Venezuela, 5 en México, 3 en Colombia, 2 en Honduras y 1 respectivamente en El Salvador, Guatemala y Jamaica (un total de 42 ciudades), ubicándose el resto en Sudáfrica (3) y Estados Unidos (4). Caracas, en Venezuela, encabeza el ranking con una tasa de 119.87 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes (CCSPJC, 2015). No es casualidad que ante este panorama la Organización Mundial para la Salud (OMS) considere que en la región la violencia criminal se encuentre en niveles “epidémicos”⁵.

La columna vertebral de la criminalidad organizada y su correlato en violencia en ALC es el narcotráfico. Del último Informe Mundial de Drogas de la UNDOC (2016), se desprende que la región ya no es sólo la plataforma de producción hacia el resto del mundo. El consumo de cocaína en el Cono Sur se disparó más que en cualquier otra región entre 2009 y 2015 y su porcentaje de usuarios se acerca cada vez más a Estados Unidos, desplazando a Europa del segundo lugar con mayor cantidad de consumidores.

La cocaína dejó de ser una droga para los ricos para alcanzar a todos los sectores sociales, al tiempo que el negocio propicia una espiral de violencia producto de la puja entre organizaciones criminales por el control de rutas y mercados de comercialización.

Parafraseando la célebre frase de Carl von Clausewitz, el crimen organizado en tanto “continuación de los negocios por medios criminales” (Williams, 2005), implica el accionar de verdaderas empresas criminales que explotan las asimetrías socio-económicas e institucionales de los países de forma estratégica con el objetivo de disminuir los costos de transacción y maximizar sus expectativas de lucro.

Según informe del BID (2017) sobre los costos del crimen en 17 países de América Latina y el Caribe, el tamaño de los costos relacionados con el crimen es similar al que gastan esos países anualmente en infraestructura y es aproximadamente equivalente al ingreso del 30% más pobre de la población. De aquí que el delito les cuesta a los

⁵ La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que a partir de 10 homicidios cada 100.000 habitantes, la problemática se considera una “epidemia”.

latinoamericanos en promedio un 3% de su producto interno bruto (PIB), el doble del mismo cálculo para los países desarrollados. Dentro de estos costos, un 42% corresponde al gasto público (sobre todo en servicios policiales), un 37% a gastos privados y un 21% a los costos sociales de la delincuencia, principalmente debido a la victimización.

Si nos detenemos en el primero de estos costos, se observa que en ALC el gasto público en seguridad (el cual incluye el sistema judicial, la prestación de servicios policiales y la administración de prisiones) representa el 5% del gasto público total, una tercera parte de las cantidades gastadas en educación y salud, duplicando a su vez el promedio de los países desarrollados (BID, 2017). Ello de la mano de una fuerte demanda social por mejores niveles de seguridad, traducido por la encuesta Latinobarómetro (2015) en el hecho de que en 12 de 18 países de la región la delincuencia ocupó el primer lugar entre los problemas más importantes del país, por encima de la corrupción y de los problemas económicos.

Sin embargo, estos esfuerzos del erario público no han tenido su correlato en mejoras en seguridad y tasas delictivas más bajas, al tiempo que el espiral de violencia y criminalidad en la región sigue escalando. Ello abona lo que Heraldito Muñoz (El País, 2013) ha definido como *“la paradoja del crecimiento con inseguridad en América Latina”*, donde la ola de expansión económico-social de las últimas décadas ha venido de la mano de una ola de expansión delictiva pese a los avances en materia social sin precedentes.

En efecto, entre 2003 y 2011, el crecimiento regional anual promedio en ALC - excluyendo la crisis de 2009- alcanzó casi 5 %; la pobreza extrema se redujo a menos de la mitad llegando a 11,5%; la desigualdad en el ingreso se redujo más de 7% en el índice de Gini; y, por primera vez en la historia, la región contó con más personas de clase media que viviendo en la pobreza (Chioda, 2016).

¿Qué explica entonces que el mayor crecimiento no se haya traducido en menos inseguridad? Buscando comprender la paradoja, varios factores complejos subyacen a la realidad de la región como motores de la criminalidad. Entre las principales causas identificadas por el PNUD (2013), se destaca que el crecimiento ha sido de baja calidad, basado en el consumo y con insuficiente movilidad social; ello sumado a las transformaciones demográficas causadas por el crecimiento urbano acelerado y desordenado; la erosión del tejido social a nivel familiar y escolar; el creciente consumo de alcohol y el tráfico de drogas así como la extensión del porte de armas de fuego, en una región que encabeza el ranking mundial de empleo de armas para la comisión de delitos violentos.

A ellos debemos añadirle otros factores como la ineficiencia del sistema de justicia penal (el 90% de los asesinatos en ALC no son resueltos), el hacinamiento carcelario y su correlato en conformar verdaderas escuelas de criminalidad (la secuencia de motines al interior de las cárceles de Brasil a inicios del 2017 por el control del narcotráfico evidencian este aspecto) y la connivencia del delito con la esfera pública.

Al respecto, es una realidad que las actividades ilícitas graves y rentables invariablemente cuentan con el apoyo de funcionarios públicos corruptos dentro de la policía, la fiscalía, los juzgados, las cárceles, aduanas, entre otras instituciones públicas que se vuelven blanco de estas organizaciones para tentarlas a “hacer la vista gorda” o directamente facilitar actividades delictivas. Como la definió uno de los más

reconocidos investigadores del tema, Robert Klitgaard (1988), la corrupción se puede definir con una fórmula: $C = M + D - A$, donde corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos accountability o rendición de cuentas.

En ALC, la evidencia demuestra que en varios países la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas, afectando gravemente los recursos y estrategias de los organismos que debieran combatirlos.

El último Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de la ONG Transparencia Internacional indica que en América Latina la corrupción tiene carácter de “problema sistémico”, con un índice promedio de 38 puntos (en una escala que va de 0 -muy corrupto- a 100 -muy limpio-). Ello la ubica como la tercera región más corrupta del mundo. En específico, según una encuesta de Latinobarómetro, menos de 40% de los ciudadanos en la Región confía en la policía, en comparación con el 65% en Europa.

Este bajo porcentaje de confianza se ha mantenido en los últimos 20 años, con algunos matices entre los países, alimentando factores como la militarización de las tareas policiales y la privatización de los servicios de seguridad (Alvarado, 2016). Sobre esta última cuestión, los datos son elocuentes: la región tiene casi 50% más vigilantes privados que agentes de policía (Muñoz, 2013) y en algunos países la proporción de guardias privados y policías llega a ser de 11 a 1, mientras en los países desarrollados es de 2 a 1 (Alvarado, 2016).

Es en este contexto que se debe interpretar y enmarcar los esfuerzos de los países de la región por crear mecanismos de cooperación para hacer frente a un enemigo común que se ha instalado –con cada vez mayor protagonismo- en la agenda colectiva.

EL ORIGEN DEL CSSJDOT DE LA UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) nació en el 2008 con el objetivo de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión cultural, social, económica y política entre sus integrantes, procurando eliminar las desigualdades socioeconómicas y lograr la inclusión ciudadana en un marco democrático. Con este horizonte, se fueron creando Consejos especializados en materia de energía, educación, salud, infraestructura, economía y finanzas, desarrollo social, entre otros pilares sobre los cuales se viene edificando la integración suramericana.

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se constituyó a fines de 2008 como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa con el mandato de consolidar a la región como zona de paz. A su vez, en 2009 se creó el “Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico”, que -como se detalla más adelante- en 2010 pasó a llamarse “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas” (CSPMD).

Hasta ese entonces, la UNASUR carecía de un espacio institucional para atender multilateralmente las cuestiones de seguridad pública y la coordinación de acciones contra todas las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional a excepción del narcotráfico. Sí existía como antecedente la “*Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica*”, suscripta en la primera reunión de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones (que luego se constituiría en la UNASUR), celebrada en Brasilia el 30 de setiembre de 2005, producto de las deliberaciones que los Ministros de

Justicia, de Interior, de Defensa y de Seguridad Ciudadana habían tenido en agosto de ese año en la ciudad de Fortaleza.

Entre los considerandos, la declaración destacaba la seguridad como condición necesaria para el desarrollo de los ciudadanos, el ejercicio de su libertad y derechos humanos, subrayaba la importancia de la participación de la sociedad civil y reconocía que en muchos países históricamente la seguridad prestada por los Gobiernos era insuficiente, concentrándose en las fuerzas policiales de forma aislada y disociada de la sociedad. Reconocía a su vez a la inequidad social como una de las causantes de la violencia y la inseguridad en Sudamérica.

En la parte declarativa, se creaba un “Programa de Acción Sudamericano de Seguridad Ciudadana” a fin de dar concreción a los principios y directrices consensuadas⁶. El principal punto de dicho Programa aludía al compromiso de:

Construir una red integrada en el área de Seguridad Ciudadana, que permita una acumulación de conocimiento y experiencias, así como un intercambio eficaz de los mismos, según las legislaciones nacionales lo autoricen, por medio de la difusión de buenas prácticas, del acceso a las fuentes y de la información oportuna de todas las formas y manifestaciones de los fenómenos de la violencia y criminalidad (p. 3).

Sin embargo, la amplitud y heterogeneidad de las realidades nacionales y de los organismos allí representados llevaron a que ese plan abarcara múltiples temas (Comini, 2015) y no fuera hasta el 2011 cuando fue madurando la idea de crear un espacio de integración propio para abordar las cuestiones relativas a la seguridad ciudadana y el delito organizado.

En la III Reunión de Ministros del CDS – celebrada en Lima en Mayo del 2011- se incluyó dentro del plan de acción anual la propuesta de Colombia de llevar a cabo una “reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en Colombia, a efectos de analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional”. Posteriormente, la Reunión Extraordinaria el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Buenos Aires el 24 de agosto de ese mismo año, convocó a llevarse a cabo la mencionada reunión, prevista para el 2012. Es alrededor de este encuentro – detallado a continuación- que se dispararían debates sustanciosos en cuanto al trasfondo político e ideológico subyacente, diferencias de enfoques que se pondrían de manifiesto a lo largo de las negociaciones.

El primer debate: ¿Consejo Suramericano de Defensa ampliado o instancia diferenciada?

El primer interrogante giraba en torno a si correspondía al CDS el tratamiento de las cuestiones relativas a la seguridad pública y lucha contra la criminalidad organizada transnacional; o por el contrario cabía crear una instancia sectorial de cooperación nueva y diferenciada del mecanismo ya existente en materia de defensa.

⁶ En los 8 puntos de la parte declarativa, los presidentes suramericanos asumían la importancia de establecer políticas públicas comunes en materia de seguridad ciudadana a través de la cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias; la necesidad de consolidar una visión integral del fenómeno de la violencia y criminalidad apoyados en estudios de investigación y trabajos académicos; el interés en sumar a los esfuerzos preventivos a diversos niveles de gobierno, el sector privado, ONGs y la propia sociedad civil organizada; introducir reformas legales e institucionales; promover la participación ciudadana y fomentar el desarme, entre lo más destacado.

La discusión no era menor, en tanto el diseño institucional con competencia en asuntos de defensa y seguridad no es el mismo en los 12 países de la UNASUR. En Colombia, por ejemplo, la Policía Nacional depende orgánicamente del Ministerio de Defensa Nacional. La legislación argentina, por el contrario, distingue tajantemente la esfera de seguridad interior y la de defensa, contando con marcos legales y carteras ministeriales específicas.

De hecho la heterogeneidad de enfoques existente a nivel internacional con relación al papel que deben desempeñar las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada es un debate abierto que genera no pocas controversias, con defensores y detractores por igual, entre académicos y tomadores de decisiones. Discusión que estuvo presente a lo largo de las negociaciones que dieron lugar al CSSJDTO.

La creación del Consejo de Defensa de la UNASUR en el año 2008 había sido “el resultado de un proceso gradual, complejo y repleto de virajes” (Comini, 2015) donde Argentina asumió un papel fundamental para evitar que sobre su paraguas recayeran temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior, tales como narcotráfico, la trata de personas o el terrorismo.

De aquí que a lo largo de las negociaciones, el Estado argentino fue concibiendo al Consejo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa Nacional y la Seguridad Pública, actuando en “contrapeso a la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policialización de las fuerzas armadas” (Comini, 2015).

A instancias de Argentina y con el apoyo de otros países –entre ellos Chile, Ecuador y Uruguay (Comini, 2015)- se había logrado un consenso en el seno del CDS respecto de que el conjunto de fenómenos que no hacen a la defensa sino a la seguridad pública de los Estados no eran competencia del CDS. Ello a pesar de casos puntuales en base a los ordenamientos jurídicos particulares de algunos países que así lo permitieran.

Fruto de estos esfuerzos diplomáticos, en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado de la UNASUR, llevada a cabo en Bariloche en 2009, así como en las sucesivas Declaraciones del CDS (entre ellas la Declaración de Guayaquil y la Declaración de Lima de 2010 y 2011 respectivamente) quedó plasmado en sus Actas y Declaraciones la necesidad de identificar los eventuales futuros órganos de la UNASUR encargados de abordar las cuestiones ligadas a la seguridad y la criminalidad organizada.

Bajo este mandato, a principios del 2012 y en el marco de la Presidencia pro t empore de Paraguay, el gobierno colombiano convocó a la realización de la mencionada *Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior de la UNASUR* – promovida a solicitud del CSD- que se celebraría en marzo en Cartagena de Indias a fin de abordar esta cuestión.

La nota con la convocatoria remitida por la Secretaría de la Presidencia Pro T empore de Paraguay al Consejo de Delegadas y Delegados de la UNASUR ya marcaba el rumbo que tendr a el primer debate. En la misma se expresaba que el objetivo del encuentro ser a “analizar las amenazas del crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas a la seguridad de la región”. La invitación adjuntaba además un documento conceptual y una guía elaborada por el Ministerio de Defensa colombiano como anfitrión de la reunión preparatoria que se celebraría en febrero de ese mismo año.

El documento conceptual brindaba algunas definiciones del crimen organizado transnacional a la luz de la Convención de Palermo, identificaba sus principales

manifestaciones subrayando su capacidad para permear las estructuras institucionales de los Estados, abordando luego en un apartado particular las “nuevas amenazas”. Allí se reconocía la existencia de “múltiples agendas, visiones y necesidades en materia de seguridad y defensa entre los países de la región suramericana” y se aludía al concepto de “seguridad hemisférica” de la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA del 2003.

A su vez, se mencionaba el “carácter multidimensional de la seguridad y la defensa teniendo en cuenta la diversidad de condiciones y necesidades de la región” e instaba a la cooperación para hacer frente a las amenazas comunes. Entre ellas se destacaba como “nuevas amenazas” al “terrorismo, los ataques cibernéticos, los desastres naturales, los cambios ambientales, la fabricación de armas nucleares, las alianzas de grupos armados y redes de narcotráfico regionales”.

Bajo estos lineamientos, la convocatoria establecía tres objetivos para el encuentro de Ministros: 1) identificar las amenazas del crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas en Suramérica; 2) proponer los mecanismos de cooperación para enfrentarlas y 3) establecer el papel de las Fuerzas Armadas y Policiales frente al crimen transnacional organizado y las nuevas amenazas en la región.

Reaccionando ante dicha convocatoria, la delegación argentina – conformada en esta instancia inicial por representantes de los Ministerios de Seguridad, Justicia, Defensa y Relaciones Exteriores- entendía que la nota conceptual colombiana evidenciaba un manifiesto interés en retomar la discusión sobre un eventual tratamiento por parte del CDS de cuestiones relativas a la seguridad pública y la criminalidad organizada.

Por un lado, había un consenso al interior de la delegación de que no era la finalidad del encuentro el tratamiento pormenorizado de la especificidad del conjunto de los fenómenos criminales – tal como planteaba la invitación colombiana- sino -antes que eso- la necesidad de identificar la instancia institucional de la UNASUR que debiera atender el tratamiento de estos temas una vez concluido que no era materia del CDS.

En segundo lugar, se cuestionaba que el material remitido por Colombia hiciera referencia -a modo de apoyo conceptual- a un documento de la UNDOC, desestimando los aportes de los propios documentos de trabajo de la UNASUR. Ello en alusión específica a dos estudios encomendados por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa al Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) precisamente para apoyar los trabajos de la reunión de Ministros alusiva.

Mientras uno de los estudios del CEED analizaba los riesgos y amenazas del crimen organizado transnacional, el otro focalizaba los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región, brindando recomendaciones para orientar las negociaciones. Sin embargo, ninguno de los dos documentos estaba mencionado en la nota conceptual anexa a la convocatoria.

Esta omisión no era casual, en tanto los estudios del CEED contenían conclusiones expresas sobre la diferenciación entre las cuestiones de defensa – entendida como función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integralidad de su población, territorio e instituciones- y la seguridad pública – referida en su vinculación a la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos ciudadanos. Incluso uno de los informes del CEED subrayaba que:

“...al no corresponder al CDS 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, p.7).

En base a estas consideraciones, la delegación argentina encontraba pertinente que durante el encuentro preparatorio se trataran los documentos del CEED para orientar la discusión y que la agenda de la reunión de Ministros se concentrara en definir cuál debía ser la instancia institucional de la UNASUR para abordar estos temas. Recién entonces se debía discutir cuáles eran esas “nuevas amenazas” y –eventualmente– incluirlas en la Declaración ministerial. En suma, la reunión estaba planteada al revés, había que ir primero de “continente a contenido”.

Como señalara Gonzalo García Pino (2009) – presidente pro t mpore del Grupo de Trabajo para la Constitución del CDS y Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa Nacional de Chile– uno de los consensos alcanzados en el marco de la creación del CDS en el 2008 había girado en torno a los “temas excluidos” de su ámbito de competencia, precisamente “la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad”:

Esta exclusión no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos [en alusión a Bol via y Colombia] y nos debe llevar a la conclusión contraria de cómo encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectiva en la región al margen de las existentes o fortaleciendo las existentes. Este es un asunto que la propia UNASUR debe despejar rápidamente puesto que la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio Consejo de Defensa Sudamericano, habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas fronteras entre defensa y seguridad (p. 17).

Había llegado el momento de “despejar” esta cuestión.

La Reunión preparatoria en Bogotá

Durante la reunión técnica preparatoria llevada a cabo en Bogotá en febrero de 2012⁷, el entonces Subdirector del CEED, Pablo Celi, presentó los resultados de sendos estudios anteriormente comentados – objetivo planteado por Argentina– a modo de orientar las discusiones.

Apoyando las recomendaciones formuladas por el CEED, la delegación argentina plantear a que las problemáticas relativas a la seguridad pública no podían considerarse válidamente con los criterios, metodologías, medios e instrumentos propios del ámbito de la defensa, en tanto el delito organizado no requiere de las Fuerzas Armadas sino en funciones de apoyo. Por su parte, se sostuvo que el carácter transnacional del delito organizado no determina que pierda su condición de cuestión de seguridad interior, sin perjuicio de que se requiera la cooperación subregional, regional e internacional para luchar contra estos flagelos.

⁷ La apertura del encuentro fue realizada por el entonces Ministro de Defensa colombiano Juan Carlos Pinzón y la reunión coordinada por el viceministro de Defensa Jorge Bedoya junto a la entonces Secretaria General de UNASUR María Emma Mejía.

A su vez, con relación a las “nuevas amenazas”, la delegación planteó el carácter equívoco de este concepto por su amplitud susceptible de considerar incluidos en él desde la guerra, hasta la pobreza extrema y las enfermedades como el SIDA, asignando una amplitud ilimitada a la seguridad y pretendiendo asignarle idéntica amplitud a la defensa, reeditando las bases conceptuales de las doctrinas de seguridad nacional que rigieran en Latinoamérica durante la Guerra Fría. De aquí que durante el encuentro preparatorio se bregara por excluir el término “nuevas amenazas”, lo que efectivamente quedó reflejado en el Acta del encuentro que alude a “otras amenazas a la seguridad regional”.

Como resultado del debate quedó plasmado en el Acta “*la necesidad de habilitar en el seno de UNASUR una instancia sectorial de cooperación en materia de seguridad pública y lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones*”. El término “en todas sus manifestaciones” permitiría correr la discusión sobre cuáles eran esas amenazas (tal como Colombia había enfocado inicialmente la reunión) para focalizar el debate en la cuestión institucional (tal como planteaba Argentina).

De aquí que el mayor logro de la reunión fue el consenso mayoritario en que era necesario distinguir el tratamiento de los asuntos de Defensa de los de Seguridad, independientemente de los ordenamientos jurídicos de cada Estado, creando para ello una nueva instancia institucional. Esta posición fue apoyada por todos los países, incluso Colombia. Faltaba resolver su instrumentación.

El segundo debate: ¿Consejo Suramericano para el Problema Mundial de las Drogas ampliado o instancia propia?

Ahora bien, diferenciada de los asuntos de defensa, restaba aún resolver otro interrogante respecto a la instrumentación de dicha “instancia sectorial”, para lo cual había dos vías en discusión que habían sido esbozadas en las recomendaciones del CEED.

La primera opción consistía en ampliar las competencias del ya existente CSPMD, lo cual implicaba cambiar su nombre para incluir bajo sus competencias el tratamiento de los restantes delitos transnacionales y las cuestiones relativas a la seguridad pública de los Estados Miembros. Esta vía se erigía como alternativa para concentrar en un único paraguas amplio a una temática particular como es el tema drogas, suponiendo además un ahorro de recursos presupuestarios y humanos, preocupación de la Secretaría de UNASUR.

Sin embargo, había una cuestión de fondo a considerar. Dicho Consejo se había creado inicialmente en el año 2009 bajo el nombre de “*Consejo Suramericano para la Lucha contra el Narcotráfico*” y en el año 2010 pasó a llamarse “*Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*”⁸. Este cambio no fue meramente terminológico sino que implicó una nueva perspectiva de abordaje en sintonía con el consenso internacional relativo a la integralidad de la problemática de las drogas. Consenso que

⁸ La I, II y IV Reuniones de Viceministros y Expertos del Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico celebrada en Quito, el 28 y 29 de enero, 4 de marzo y 7 y 8 de abril de 2010, dejaron constancia de la necesidad de sugerir el cambio de la denominación del "Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico" por "Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas".

se traduce en un enfoque multidimensional opuesto al meramente centrado en los aspectos delictivos - propios del ámbito de reducción de la oferta- para incorporar también cuestiones vinculadas al derecho a la salud y la educación - esenciales desde el ámbito de la reducción de la demanda-.

De esta forma se asumía el problema de las drogas como un fenómeno complejo y multicausal con incidencias negativas tanto en la seguridad ciudadana como en la salud pública, con elevados costos económicos y sociales que ameritaban un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado.

La temática de drogas había dejado entonces de ser abordada en la UNASUR sólo desde la óptica de la oferta. Atento a ello, algunos países (entre ellos Bolivia, Uruguay y Brasil) argumentaban que “diluir” el CSPMD en uno más amplio implicaría volver al tratamiento de esta problemática desde una mirada parcial (el narcotráfico).

A su vez este Consejo ya había dado algunos pasos importantes hacia una institucionalidad propia al contar con un Estatuto y Plan de Acción ya aprobados y en ejecución al momento de la discusión. “Diluirlo” en un espacio más amplio implicaba un retroceso.

Ante esta situación, una segunda alternativa era la creación de un nuevo Consejo – independiente no sólo del Consejo de Defensa sino también del Consejo de Drogas– que incluyera bajo sus competencias el tratamiento del resto de las problemáticas (trata de personas, lavado de activos, tráfico de armas, etc.). Esta alternativa implicaba que uno de los tipos delictuales (incluso el más importante) -el narcotráfico- sea abordado por afuera en un Consejo distinto (el CSPMD).

Sin consenso al respecto a nivel técnico, la cuestión quedaría finalmente en manos de los más de 20 Ministros de los 12 países miembros de la UNASUR que asistieron a la reunión en Cartagena el 4 y 5 de Mayo del 2012.

La Declaración de Cartagena

La delegación argentina – encabezada por la entonces Ministra de Seguridad Nilda Garré y acompañada por funcionarios de los Ministerios de Justicia, Defensa y Relaciones Exteriores- concurrió al encuentro saludando ante todo la iniciativa de unir esfuerzos y sinergias en el ámbito de la integración sudamericana para la lucha contra el crimen organizado transnacional, celebrando su diferenciación del tratamiento de los asuntos de defensa.

En relación a la cuestión a resolver – la institucionalidad específica que debía tener el nuevo foro- la delegación argentina entendía pertinente avanzar a dos velocidades. A mediano- largo plazo se concebía que lo ideal era abordar en un *único* espacio regional la cooperación en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada transnacional, incluyendo el tema drogas. Ello con el fin de optimizar esfuerzos y trabajar de forma sinérgica e integral todas las problemáticas comunes a la región.

Este planteo no implicaba retroceder en el enfoque multidimensional que pertinentemente había alcanzado el abordaje sobre drogas, sino que proponía trasladarlo también a la cooperación en materia de trata de personas, tráfico ilícito de armas, lavado de activos, etc.-, asuntos que también implican una responsabilidad común y compartida así como un enfoque multidisciplinario.

Sin embargo, la delegación no se oponía al consenso mayoritario que finalmente se alcanzó en la reunión, de avanzar en el corto plazo mediante la creación de un nuevo Consejo separado del CSPMD. De esta manera, – y respetando los pasos y tiempos institucionales de la UNASUR- a futuro se podría discutir una eventual integración en un único Consejo para optimizar esfuerzos y abordar de forma sinérgica todas las problemáticas comunes a la región desde una perspectiva de integralidad.

Lo significativo para Argentina – y con el apoyo de las delegaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela- era que ambos Consejos no podían estar desvinculados entre sí, era necesaria una estrecha coordinación. De aquí que se bregó por dejar plasmada en la Declaración Ministerial – lo que así sucedió- que el Grupo de Trabajo a cargo de redactar el estatuto y Plan de Acción evaluara también los mecanismos de coordinación o eventual integración de ambos Consejos.

En suma, Argentina se sumó al consenso de elevar como recomendación al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR –a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores- la creación de un nuevo Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de *Seguridad Ciudadana, Justicia*⁹ y *coordinación de acciones contra*¹⁰ *la Delincuencia Organizada Transnacional*.

El cierre del encuentro estuvo a cargo del Presidente Juan Manuel Santos, acompañado de la Canciller María Ángela Holguín, el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón Bueno y la entonces Secretaria General de UNASUR María Emma Mejía.

Durante su discurso, el presidente felicitó la propuesta realizada por los Ministros, señaló que se trataba de *"un paso en la dirección correcta"* y que *"cuando los países trabajan coordinadamente para enfrentar al crimen transnacional, ganan los pueblos y pierden los delincuentes"*. Destacó también que la iniciativa implicaba *"darle dientes a la UNASUR para que Suramérica pueda ser mucho más efectiva contra un enemigo que se transforma, es audaz e imaginativo"* (El Mundo, 6 de Mayo de 2012).

Estatuto y Plan de Acción

Habiendo sido aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (UNASUR/CJEG/P DECISIÓN/Nº14/2012) la propuesta elevada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (UNASUR/CMRE/ RESOLUCIÓN/Nº 33/2012), el Grupo de Trabajo comenzó a dar cumplimiento a las tareas que le habían sido encomendadas.

El 26 y 27 de julio de 2012 se realizó en Bogotá la I Reunión para la redacción del Proyecto de Estatuto constitutivo, donde Argentina y Colombia presentaron borradores para facilitar la negociación. Durante las dos jornadas se negociaron los aspectos vinculados a la naturaleza, objetivos generales y objetivos específicos, los cuales quedaron sujetos a nuevas rondas de negociación.

⁹ Cabe mencionar que los asuntos vinculados a Justicia fueron incorporados en Cartagena a último momento pero como parte indispensable de una estrategia suramericana de prevención, control, investigación y sanción de las distintas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional.

¹⁰ Si bien algunos países preferían el término "lucha" o "combate contra" (la delincuencia organizada), se consensuó la redacción "coordinación de acciones contra" a fin de evitar todo término más propio del ámbito de la defensa.

Como consecuencia de la destitución de Fernando Lugo de la presidencia de Paraguay, la UNASUR suspendió a ese país hasta tanto se restableciera el orden democrático, lo cual motivó que Perú asumiera la Presidencia Pro Tempore en junio, cinco meses antes de lo previsto y quedara a cargo de la coordinación de las siguientes reuniones.

La versión final del estatuto se terminaría de negociar durante una segunda reunión en Lima, el 5 y 6 de noviembre de ese mismo año. Durante estos encuentros, Argentina asumió nuevamente un rol activo en la redacción del Estatuto, plasmando principios propios de la política exterior argentina y su política de seguridad. A continuación se sintetizan los aspectos más destacados del Estatuto:

Naturaleza: Instancia permanente de UNASUR de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT).

Principios: Entre ellos, 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; el respeto irrestricto a los derechos humanos, las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos, en un marco de plena vigencia de las instituciones democráticas; el 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; el respeto al derecho soberano de cada Estado miembro para identificar sus prioridades en las materia competencia del Consejo.

Objetivos generales: Entre ellos, fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones para enfrentar la DOT en todas sus manifestaciones; proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros; promover las relaciones de amistad, confianza y diálogo político mediante la cooperación regional, integral y coordinada; la elaboración de estrategias conjuntas de política criminal, proyectos de cooperación e intercambio de información; promover la articulación de posiciones de consenso en los temas de la agenda internacional; propiciar la articulación y complementariedad del Consejo con los mecanismos existentes a nivel subregional y regional; promover la participación de los actores sociales y de la ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas de seguridad ciudadana de los Estados miembros.

Objetivos específicos: Entre ellos, contribuir a la generación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los Estados miembros de UNASUR en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la DOT; promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras de políticas; promover una cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas y manifestaciones de la DOT; formular lineamientos en materia de prevención, aplicación de la ley, rehabilitación y reinserción social; consolidar en cada Estado miembro la coordinación efectiva entre autoridades nacionales responsables de la seguridad ciudadana, las instituciones encargadas de aplicar la ley, los actores sociales y la ciudadanía; promover la intensificación del intercambio sobre formación, capacitación y especialización; promover el uso de nuevas tecnologías y comunicaciones; promover la adopción de procedimientos y medidas que agilicen y fortalezcan la cooperación judicial e investigativa.

Estructura: El Consejo está integrado por las Ministras, Ministros o máximas autoridades competentes para la formulación y ejecución de las políticas en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la DOT. A su vez, se conformó una instancia ejecutiva integrada por representantes de alto nivel de cada Estado miembro. La Presidencia del Consejo corresponde al mismo país que ejerza la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que éste proponga al Consejo acordar por consenso el ejercicio de la Presidencia por otro Estado miembro.

Funcionamiento: Los Ministros se reúnen una vez al año y la instancia ejecutiva dos, pudiendo convocarse reuniones extraordinarias. Los acuerdos del Consejo se adoptan por consenso, y se requiere que el quórum de las reuniones sea de la mitad más uno de los Estados miembros.

Una vez aprobado su Estatuto, las delegaciones de los Estados Miembro de UNASUR se abocaron a la elaboración del Plan de Acción, paso último para poner en marcha las tareas del Consejo.

Al igual que a lo largo de todo el proceso de creación de este espacio regional, Argentina tuvo una activa participación en el proceso de redacción del Plan plurianual 2013-2017 proponiendo como metodología su estructuración en Ejes temáticos, Desafíos Estratégicos y Líneas de Acción para las áreas de Seguridad Ciudadana, Justicia y DOT de manera diferenciada, propuesta aprobada por el resto de las delegaciones.

A su vez, en materia de contenidos, las negociaciones de cada uno de los puntos del Plan se realizaron sobre la base de la propuesta argentina, la cual integraba a su vez los principales aportes de los proyectos presentados por Perú, Colombia y Brasil.

Los aspectos más destacados del Plan en materia de seguridad ciudadana refieren a las propuestas relativas a fortalecer las capacidades institucionales, incluyendo la elaboración de diagnósticos regionales sobre modelos educativos en los institutos de formación policial y civil, así como sobre tecnologías aplicadas a la prevención del delito y la promoción de la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas específicos.

Con relación a acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional las propuestas incluyeron –entre sus principales aspectos- la conformación de una instancia suramericana de cooperación policial que coordine a nivel estratégico y operacional el accionar conjunto contra la DOT, y generar un sistema suramericano de intercambio de información e inteligencia criminal para mapear rutas, estructuras financieras y tendencias delictivas.

Actualmente la labor del Consejo se encuentra abocada a dar cumplimiento al Plan de Acción vigente, especialmente las metas vinculadas a la elaboración de diagnósticos regionales a partir de cuestionarios que indagan, entre otras temáticas: políticas de los Estados miembro relativas a sistemas nacionales de transparencia en las entidades encargadas de la seguridad ciudadana; igualdad de género del personal que integra las fuerzas policiales; políticas de seguridad con perspectiva de género y derechos humanos; sistemas de inteligencia criminal; políticas contra la trata de personas así como legislación de control de armas, siendo la concientización sobre el desarme voluntario un importante eje de trabajo del Consejo en aras de desalentar la posesión de armas de fuego y reducir los índices de violencia.

A su vez se prevé la elaboración del Plan 2017- 2020, lo que implicará una evaluación del estado de situación y avance del Plan anterior de cara al trazado de las líneas de acción futuras. También se encuentra en plena negociación el reglamento de funcionamiento de la “Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, mecanismo de coordinación e intercambio de información sobre delitos de carácter transnacional –incluyendo experiencias, buenas prácticas, modus operandi, medios y métodos de las organizaciones delictivas- en atención a la competencia jurídica de las Fuerzas Policiales u organismos competentes de los Estados Miembro. El mismo fue aprobado en ocasión de la III Reunión de Ministros del CSSDOT el 30 de octubre de 2015 en Montevideo, a propuesta de Ecuador.

Igualmente ambiciosa resulta la propuesta de la delegación peruana de generar una instancia de producción de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico que brinde asesoramiento a los Estados en materia de lucha contra la criminalidad organizada transnacional sobre evidencia empírica, lo cual se plasmaría – de contar con el aval de todos los países- en la conformación del Centro de Estudios Estratégicos contra la Criminalidad Organizada Transnacional (CECOT), homólogo del CEED.

CONCLUSIÓN

En las últimas décadas la naturaleza y *modus operandi* del crimen organizado cambió por completo: la globalización de la actividad económica, las mejoras en el transporte, las comunicaciones, la tecnología y la consecuente movilidad de las personas, propiciaron que los bienes y servicios traspasaran las fronteras nacionales con mucha mayor facilidad y rapidez. Las organizaciones criminales han sabido aprovechar estas ventajas para extender sus redes y aumentar sus ganancias.

Ante este escenario, la cooperación entre los Estados deviene la principal herramienta para hacer frente a un enemigo que se ha instalado en la vida de las sociedades latinoamericanas, erosionando no sólo el desarrollo económico sino también la legitimidad del sistema político, la gobernabilidad democrática y el imperio de la ley.

Establecer mecanismos de diálogo político y confianza mutua, intercambiar información de inteligencia criminal así como promover la transferencia de conocimientos y tecnología, procurando una mejor capacitación del personal civil y policial, son las bases para que nuestros países enriquezcan y optimicen sus esfuerzos nacionales para construir una región más segura.

Con este ímpetu, la creación del “Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional” es muestra de la voluntad de los países suramericanos por promover la construcción de una respuesta concertada y regional ante el avance de los grupos delictivos organizados que ponen en jaque la paz ciudadana.

Si bien como se ha mencionado a lo largo del artículo las negociaciones estuvieron signadas por algunos disensos iniciales superados por el diálogo, vale destacar que el proceso de creación del CSSJDOT se caracterizó por un consenso unánime sobre la necesidad de orientar el proceso de integración de la UNASUR hacia la generación de políticas comunes tendientes a mejorar la seguridad de los pueblos de la región y generar mejores instrumentos para enfrentar la delincuencia organizada.

Como se ha puesto de manifiesto, Argentina tuvo un rol destacado en la definición de sus principales lineamientos, externalizando sus propias bases doctrinarias sobre el abordaje de los asuntos de seguridad y defensa y orientando los debates en base a los principales ejes de su modelo de seguridad.

Habiendo sido trazado el 2017 como horizonte de trabajo del primer plan de acción del Consejo, cabe indagar en futuros estudios sus principales resultados, el nivel de coordinación con el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas así como con

otras instancias regionales de cooperación en materia de seguridad¹¹ a la luz del proceso de edificación de la integración suramericana.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Mariana Foglia es ex Directora Nacional de Cooperación Regional e Internacional del Ministerio de Seguridad de la Nación. Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador-Argentina), Magíster en Relaciones Internacionales (IBEI-España), Magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo Local (Universidad Pablo de Olavide- España), Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal (Universidad Nacional de Córdoba- Argentina).

REFERENCIAS:

Alvarado, Natalia (2016), “Para tener ciudades más seguras, partamos por mejorar nuestras policía”, *Blog Sin Miedos*, 28 de septiembre: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2016/09/28/para-tener-ciudades-mas-seguras-partamos-por-mejorar-nuestras-policia/>

Bartolomé, Mariano (2013), “Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Vol. 2, No. 3, pp. 47-77.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2011), “Informe preliminar acerca de los Términos de Referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región suramericana”: Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, 29 de noviembre: www.ceedcds.org.ar/Espanol/09.../CRIMEN_ORGANIZADO.pdf

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2012), “Informe sobre el Crimen Organizado Transnacional y otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional”: Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, 16 de febrero: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf

Chioda, Laura (2016), *Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta*, Washington, DC: Banco Mundial.

Comini, Nicolás (2015), “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2, pp. 109-135.

Comunidad Sudamericana de Naciones (2005), “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica”, 26 de Agosto: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° A/55/25, 62ª Sesión plenaria, 15 de noviembre. Disponible en: www.un.org/es/conf/conv2000

¹¹ Entre ellas, a nivel subregional, la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR (RMI), así como la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), a nivel hemisférico.

El Mundo, (2012), “De Unasur y la CIDH”, Editorial, 6 de mayo: www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=197197

Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (2009), “Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR. Crónica de su gestación”. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

Hagan, Frank E (2006), *Organized Crime’ and ‘organized crime. Indeterminate Problems of Definition*, en “Trends in Organized Crime”, Vol. 9, N° 4, 2006, págs. 127-137.

Jaitman, Laura (2017), *Los Costos del Crimen y de la Violencia Nueva. Evidencia y Hallazgos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: BID.

Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.

Latinobarómetro (2015), “Informe 1995-2015”. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

Muñoz, Heraldo (2013), “América Latina: la paradoja del crecimiento de la inseguridad”, *El País*, 13 de noviembre.

Naciones Unidas, Asamblea General (2004), “Reporte del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Disponible en www.world-governance.org/IMG/pdf_complet_ES.pdf

Oficina de Naciones Unidas Contra el Crimen y el Delito (2016), “Crime and criminal justice statistics”. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>

Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2014), “Reporte Global sobre Homicidios 2013”, Viena. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2016), “Informe Mundial sobre las Drogas 2016”, Viena: https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

Organización Mundial de la Salud (2002), “Reporte Mundial sobre violencia y salud”, Ginebra. http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 - Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, Nueva York.

Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2016), “Metodología del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo”, Ciudad de México: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org>

UNASUR (2012), Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores, “Declaración de Cartagena”, Cartagena D.T.C., Colombia, 3 y 4 de Mayo.

Unión de Naciones Suramericanas (23 de mayo de 2008), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Obtenido de: www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

Williams, P. (2005), *Cooperación entre organizaciones criminales*. En M. Berdal y M.A. Serrano (Comps.). "Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad". México: Fondo de cultura económica, pp. 108-128.