



RELATORÍA

3RA REUNIÓN DEL OBSERVATORIO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

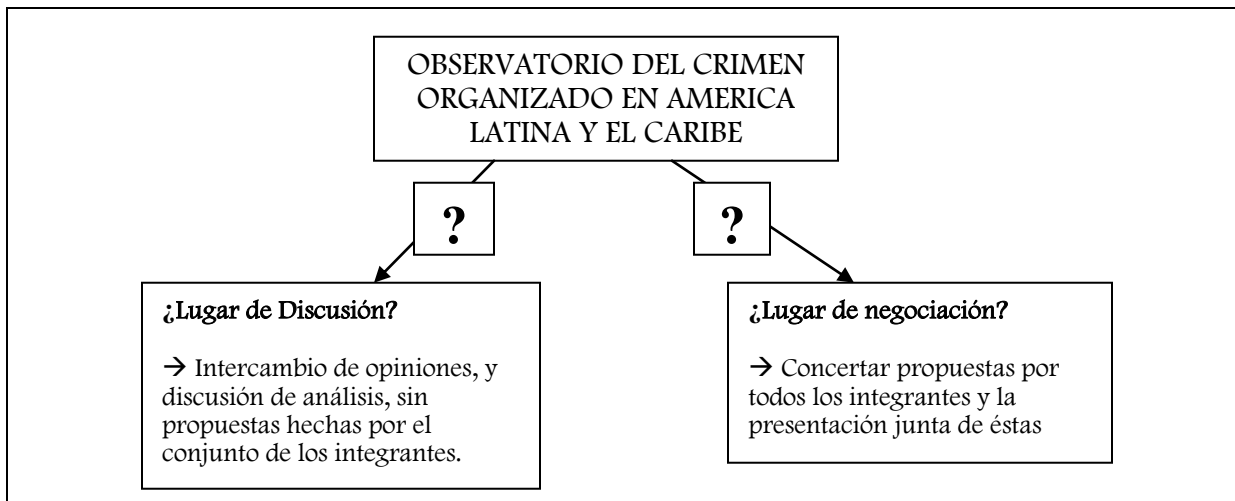
Gracias al auspicio de la Fundación Open Society Institute (Zug)

Bogotá, Colombia – 11 y 12 de mayo de 2010

1. Perspectivas y funciones del Observatorio del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe

En su concepción original, la idea básica del Observatorio era recolectar informaciones entre un grupo interdisciplinario de expertos que trabajan con los temas de política pública, crimen organizado, etcétera. El Observatorio era concebido como un espacio abierto de discusión. Las funciones de la FES en ese contexto eran de organización, administración, dirección de los trabajos, y aprovechamiento de los debates, análisis y propuestas.

La propuesta ahora es ir más allá y construir un Observatorio que tiene productos propios y está en capacidad de hacer propuestas y de pasar de ser un espacio de deliberación abierta, es decir dedicado al intercambio de opiniones y la discusión de análisis, a un espacio de negociación política en donde se elaboran propuestas conjuntas de los integrantes del Observatorio.



En la discusión de la naturaleza institucional del Observatorio surgieron las siguientes propuestas:

- **Creación de conceptos y definiciones compartidas por los integrantes del Observatorio**

Una conceptualización que permita saber a qué se hace referencia cuando se habla de crimen organizado y de las demás variables que hacen parte de los análisis y estudios propuestos. De acuerdo con algunos participantes, el ejercicio de conceptualización es fundamental para poder hacer comparaciones y para definir líneas de trabajo a priorizar. Se propusieron las siguientes preguntas directivas para la elaboración de los conceptos:

- ¿Qué actores (pandillas o maras, bandas criminales) y fenómenos (corrupción, tráfico de drogas) hacen parte del crimen organizado?
- ¿Cómo operacionalizar las categorías para tener un entendimiento sistemático del crimen organizado?
- ¿Cuáles son las dinámicas del crimen organizado?
- ¿Cómo impacta el crimen organizado en las políticas públicas?
- ¿Cuál es la relación entre crimen organizado, por un lado, y conflicto social, distribución del ingreso y cohesión social, por el otro?
- ¿Cuál es la relación entre crimen organizado y gobernabilidad?

Otros afirman que, en todo caso, los fenómenos estudiados por el Observatorio son dinámicos, por lo que el trabajo conceptual también debe ser adaptable de acuerdo con la evolución de las problemáticas y las diferencias que existen entre países. Una posible solución a las dificultades que plantea la construcción de consensos es usar definiciones ya utilizadas por otras organizaciones y construir matrices preliminares que crucen países y categorías simples, como tipos penales, variables comúnmente aceptadas y cantidad de normas en la materia.

- **Elaboración de metodologías compartidas**

La orientación metodológica enfocada en una visión regional puede ser la base de la identidad del Observatorio, lo que no interfiere con la libertad de investigación de cada miembro, ni desconoce las condiciones locales de cada país o de cada comunidad.

En ese marco es necesario sistematizar la información disponible, dada la gran variedad de las temáticas relacionadas con el estudio del crimen organizado. Para ello, es preciso identificar a qué se quiere responder con el análisis de dicha información.

Desde una perspectiva más política, la necesidad de contar con una base metodológica común se sustenta en la necesidad de no responder de manera acrítica a los interrogantes generados por los propios gobiernos.

- **Creación de un banco de datos compartidos como base de análisis**

Un banco de datos manejado por el Observatorio podría servir como base de análisis compartido por sus integrantes.

Se advierte sin embargo, que la experiencia demuestra que los bancos de datos generalmente fracasan, a menos que se pague por ellos. Asimismo, la divulgación de los datos es problemática porque puede convertirse en objeto de lucha política.

Una manera en que ello puede ser solucionado consiste en no recurrir a la construcción de bancos de datos sino a fuentes abiertas que brindan independencia de los estados. Por lo anterior, la especificación de las fuentes y metodologías es fundamental.

- **Expectativas investigativas y escasez de recursos**

Es evidente que, aunque el espectro de temas relacionados con el crimen organizado es muy amplio, el Observatorio no tiene la capacidad de abarcarlos totalmente. Con los recursos disponibles actualmente no es posible hacer investigación primaria, ni producir datos. Lo que puede hacerse es que los integrantes del Observatorio que hagan ese tipo de investigación, resuman e interpreten sus estudios y los de otros para compartirlos críticamente en el Observatorio.

De otro lado, es importante determinar qué se puede hacer mejor, qué hay que evitar y cuáles políticas pueden tener éxito en el combate al crimen organizado, a través del análisis de experiencias.

- **Líneas de investigación**

El trabajo del Observatorio se ha venido presentando de manera muy fragmentada, por lo que se debe hacer un esfuerzo por generar dos o tres líneas de investigación que establezcan las bases de la identidad del Observatorio va a tener una identidad en América Latina. Se propusieron las siguientes¹:

- Estudios comparativos y estudios de caso.
- Estudios funcionales del crimen organizado.
- Estructura dinámica y liderazgo de distintas organizaciones criminales en la región, y sus alianzas regionales y transnacionales.
- Crimen y gobernabilidad, dado que no interesa estudiar el crimen organizado *per se*, sino sus impactos sobre la legitimidad y funcionamiento del estado, su capacidad para proveer servicios públicos básicos, y su operatividad en sistemas políticos democráticos.
- Buenas y malas prácticas e instituciones para el combate al crimen organizado, incluyendo la relación entre prevención y coerción, reformas de policía, sistemas jurídicos, sistemas carcelarios-penitenciarios, uso de la inteligencia por parte de los Estados, experiencias de trabajo bilateral o multilateral para el combate al crimen organizado, entre otras.
- Causas y factores de contexto que facilitan el surgimiento y permanencia del crimen organizado, tales como debilidad del estado, emergencias naturales, etc.

¹ Algunas de estas líneas ya están incorporadas al trabajo del Observatorio, especialmente la de crimen organizado y gobernabilidad.

- **Identidad política**

En general, hay acuerdo frente a la necesidad de construir una identidad académica antes de proyectar al Observatorio como actor político con capacidad de ofrecer sus productos, sus ideas, y sus intervenciones en los debates públicos de cada país.

En cuanto a la proyección política futura del Observatorio, es importante mantener la aspiración inicial de que el Observatorio desarrolle una incidencia en la construcción de políticas públicas referidas a la seguridad.

Aunque se prevé una dificultad en la creación de consensos político-ideológicos entre los miembros del Observatorio, hay consensos básicos, como el respeto a los derechos humanos. Son precisamente estos consensos básicos los que permiten trabajar con confianza mutua.

- **Sistema de alerta temprana**

Otra forma de construir identidad política es mediante alertas tempranas que el Observatorio pueda emitir, lo que implica no sólo la recopilación de datos, sino también el análisis de las condiciones cambiantes y la capacidad de predicción, así como la accesibilidad de sus estudios.

2. Bloque II. Temas Transversales Del Observatorio

2.1. Reformas judiciales

En esta materia se discutió sobre los problemas básicos, factores críticos, buenas y malas prácticas con respecto a reformas judiciales contra el crimen organizado, a partir de la presentación del Dr. Cristian Riego, Director Ejecutivo, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA):

Problemas básicos:

- **Origen de las reformas judiciales en la región**

El combate al crimen organizado no ha sido un tema importante dentro de las reformas judiciales en América Latina, las cuales son producto más bien de los procesos de transición a la democracia. Por lo tanto, sus valores y sus énfasis han sido tradicionalmente los de la transición, a saber, el fortalecimiento institucional, el respeto por los derechos individuales, la transparencia en los procedimientos y los sistemas estatales, y el control del poder.

Sólo en los últimos años surgió la preocupación por la efectividad del sistema de justicia penal, centrada a su vez en la persecución penal. Las nuevas opciones institucionales para la persecución penal son los ministerios públicos, en reemplazo de los jueces de instrucción criminal.

- **Poca efectividad de la justicia penal**

Es difícil conocer la efectividad de los sistemas latinoamericanos de justicia penal en el combate a la criminalidad organizada; hay muy pocas estadísticas al respecto, o son

principalmente propagandísticas. No obstante estas dificultades, existen algunos hallazgos:²

- Amplios márgenes de impunidad e ineficacia: Hay muy poca o nula persecución y, en ocasiones, esta impunidad se tiene incluso con homicidios y delitos sexuales. Aunque hay diferencias considerables entre países, ninguno alcanza los estándares internacionales.
- En algunos casos muy localizados se ven problemas de corrupción dentro del ministerio público.

- **Debilidades institucionales**

Como factor explicativo de la impunidad y falta de efectividad de la justicia penal están, en primer lugar, los problemas institucionales referidos a:

- La estructura y funcionamiento del ministerio público: El ministerio público es nuevo en la persecución penal, aunque su existencia sea más antigua. Además, es un organismo con un bajo perfil público, siendo así que la población no le identifica como responsable de la materia, lo que le ha permitido cierta impunidad a pesar de los malos resultados. Es igualmente un órgano que privilegia el principio de autonomía, lo que ha acelerado un efecto de aislamiento, cuyo resultado es un escaso poder para convocar a los demás órganos del estado y cooperar con ellos.
- El contexto político en el que actúan las instituciones de persecución penal es muy complejo. Por ejemplo, hay grandes expectativas respecto a la resolución de algunos casos; en ocasiones la presión es tan fuerte que incluso se puede quitar al ministerio público la función propia de recibir esos crímenes.
- Lo anterior puede relacionarse con una excesiva disponibilidad de recursos tanto del ministerio público como de la policía para atender ciertos problemas, con el consecuente abandono del resto de casos, a pesar de que los de alta gravedad sólo lleguen a resolverse de manera superflua y supernumeraria.
- Temor de la clase política de ser objeto de persecución por el ministerio público cuando éste es muy eficiente. La clase política se enfrenta al dilema de tener un organismo con fortalezas institucionales que le permitan lidiar con los casos criminales más graves, pero que no esté en disposición de perseguirle. Generalmente, este dilema deriva en debilidad institucional, lo que se expresa en la inexistencia de recursos, incentivos e iniciativas de reforma.
- Instrumentalización política: Uso del ministerio público para perseguir a los enemigos políticos. Esta persecución no necesariamente se hace con fines de penalizar, sino simplemente para abrir investigaciones, de tal manera que se cuente con un mecanismo de disuasión para calmar los entusiasmos críticos.

- **Problemas operativos**

Además de los problemas institucionales, hay otros de naturaleza operativa que vale la pena señalar:

² Actualmente está a punto de publicarse un estudio comparativo, que abarca 6 países, sobre la capacidad de los sistemas reformados de justicia penal para hacerse cargo de la criminalidad compleja. Los hallazgos que aquí se enuncian son resultados de dicho estudio.

- Inadecuada selección de casos. Mientras la gran mayoría de casos no son graves, sólo un pequeño porcentaje de casos requiere realmente de la sofisticación tecnológica. El problema operativo central es la selección inadecuada o inexistente, pues los fiscales gestionan a discreción los casos, muchas veces en respuesta a unos estímulos perversos que premian la cantidad de casos atendidos.
- Burocratización de la investigación: Una vez recibidos los reportes, y aunque haya una cierta selección, se adjudica una pauta de investigación, pero no se tiene la capacidad de diseñar una estrategia según las necesidades del caso. Entonces, se define una gran cantidad de diligencias, que recaen sobre los órganos auxiliares (policías, médicos, etc.) en volúmenes inmanejables. Esta dinámica transforma a la institución en un enorme aparato de tramitar diligencias, muchas de ellas sin un contenido relevante, y otras tantas que no se pueden cumplir, con lo que el sistema pierde la orientación hacia los resultados.
- Falta de coordinación interinstitucional entre el ministerio público y su contraparte policial u otros órganos del Estado. En general, la coordinación es obstaculizada por el hecho de que los incentivos de estos organismos no están alineados.
- Confrontaciones burocráticas entre policías y fiscales, muchas veces por la misma organización interna y debilidad administrativa del ministerio público. Estos problemas también se expresan a nivel de las cúpulas.
- Ubicación difusa del “rol policial detectivesco”: En algunos casos, la dificultad se deriva de que esta función está situada en la policía administrativa y está sujeta incluso a una lógica militarizada. En otros casos se ha intentado poner esta función bajo la custodia de los fiscales, y esto ha derivado en que éstos intentan transformar a los policías en operadores judiciales.

Factores críticos:

- La capacidad del ministerio público de convocar a, y cooperar con, los demás órganos del Estado.
- La probidad de los funcionarios del ministerio público.
- La capacidad del ministerio público de mantener autónomamente su fortaleza institucional *vis-à-vis* la clase política, a la que eventualmente persigue penalmente.
- La existencia de un sistema adecuado de selección y priorización de casos criminales, y la rendición de cuentas acerca de cuáles casos se seleccionan y cuáles se archivan.
- La capacidad para asignar racionalmente los recursos según la gravedad de los casos.
- El empoderamiento del ministerio público frente a los demás órganos del Estado.
- La capacidad de respuesta del ministerio público a la presión y veeduría ciudadana.
- Su capacidad técnica para construir estrategias de investigación según la complejidad de los casos.
- La orientación hacia los resultados y la eliminación de estímulos perversos.
- La alineación de estímulos de las entidades que combaten el crimen organizado.
- La organización interna y la fortaleza administrativa del ministerio público.
- La coordinación interinstitucional, especialmente entre ministerio público y policía.

- La ubicación del rol policial detectivesco en la institución adecuada.
- Disponer de sistemas de información adecuados e implementar tecnologías de la información y la comunicación en la justicia. Asimismo, compartir información entre entidades responsables de la persecución penal.
- Diseñar la implementación de las reformas, pues no necesariamente hay problemas con la configuración de las normas procesales, sino con la manera en que se diseñó su aplicación, teniendo presente, como en el caso colombiano, que la política criminal es muy precaria.
- Desarrollar servicios penales y judiciales con vocación de servicio al ciudadano.
- Contar con recursos suficientes para aumentar la cantidad de policías judiciales, mejorar la infraestructura para proteger a los testigos, fortalecer los mecanismos de información a las víctimas y garantizar la participación de estas últimas en los procesos.

Buenas prácticas:

- Los seguimientos que hace la fiscalía desde hace un año en Bogotá para perseguir la violencia sexual, que están basados en la cooperación interinstitucional y en la disponibilidad de unidades especializadas.
- En general, es una buena práctica de la fiscalía colombiana tener especialización en muchas áreas, aunque ello también haya generado problemas en la organización.

En todo caso, es importante señalar que estas buenas prácticas sólo tienen lugar en cuanto no dañen los puntos de equilibrio del sistema, pero la selectividad lograda no lleva a que los casos más graves se puedan abordar de manera estratégica bajo las condiciones institucionales presentes.

Lo que se debe evitar (“malas prácticas”):

- No dejar madurar las reformas procesales, sino poner en marcha nuevas reformas antes de que las primeras estén en capacidad de dar resultados. La impaciencia conduce a evaluaciones deficientes que impiden construir sobre lo construido. Esta falta de continuidad en las políticas se da en toda la región. Por ejemplo en Colombia, después de la reforma al código procesal penal, se reformó el sistema penal acusatorio, se creó la Ley de Justicia y Paz (justicia transicional) y se modificó el régimen de adolescentes.
- Hacer reformas presupuestalmente deficitarias, destinadas a una ejecución parcial. Esto fue lo que ocurrió en Colombia, pues todo lo anterior se quiso llevar a cabo con los mismos recursos.
- En Colombia, la desarticulación entre la política criminal (liderada por el gobierno) y la Fiscalía (que hace parte de la rama judicial). De hecho, la política pública no es compartida por los diversos poderes. Un ejemplo paradigmático es la Ley de Justicia y Paz, en la que hay una contradicción entre la política del ejecutivo y lo que está desarrollando la Corte Suprema, y en muchas de las sentencias del sistema penal acusatorio hay contradicciones entre la jurisprudencia y la ley, y entre la política criminal y el criterio de los fiscales.

- La realización de reformas en pleno proceso penal sobre la corrupción política en Colombia, el cual está siendo adelantado por la Corte Suprema y la Fiscalía.
- La captura de la Fiscalía por parte de la delincuencia mafiosa.
- El trasplante legal que se dio en Colombia, Perú y Bolivia para el combate al lavado de activos, lo que se hizo siguiendo las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional. Se creó una legislación muy avanzada que no tiene en cuenta las características fundamentales de la economía en donde se ha implantado, concentrándose en el sector financiero, aunque en América Latina prima la informalidad, hay poca bancarización, las transacciones en efectivo son muy grandes y la evasión de impuestos es enorme.
- La aproximación individual a los casos, dado que detrás de muchos de estos temas de criminalidad compleja hay organizaciones criminales. Por eso es mejor trabajar los casos de manera sistemática, investigando las actividades de la organización, y después de eso seguir con la imputación individual de las personas.

2.2. Reformas Policiales

Al respecto se señalan los problemas básicos, factores críticos, buenas y malas prácticas con respecto a reformas judiciales contra el crimen organizado, identificados en las discusiones y en la presentación de la Sra. Haydée Caruso, Antropóloga, Secretaria Nacional de la Rede Nacional de Altos Estudios em Segurança Pública (RENAESP).

Problemas básicos:

- **Falta de arraigo dentro de los cuerpos de policía**
 - Resistencia interna a la reforma, por el temor que tienen los policías a perder el trabajo, a tener que trabajar más, o a no poder seguir generando ingresos extras a partir de prácticas corruptas.
 - Baja remuneración de los policías.
 - Falta de comunicación directa sobre los objetivos y alcances de la reforma, lo que origina rumores y malas interpretaciones.
 - Falta de concertación de algunos asuntos, aunque las personas con las que habría que concertar son precisamente quienes se oponen a la reforma.
- **Pérdida del impulso externo a la reforma**
 - Falta de apoyo político, dada la reorientación de las prioridades de quienes inicialmente impulsan las reformas.
 - Inmediatez y necesidad de resultados espectaculares en el corto plazo, lo que lleva a descuidar las tareas del largo plazo.
 - Lógica electoral, la cual favorece la no solución de los problemas, pues el político gana más votos al mostrar su preocupación frente a algo que está mal.
- **Debilidad del Estado**

En América Latina la mayoría de proyectos políticos, tanto desde la izquierda como desde la derecha, no propenden por el fortalecimiento del Estado y la institución de

policía. Esto se suma a la alta tasa de rotación de ministros y la falta de dirección estratégico-política sobre los cuerpos de policía por parte de los gobiernos, lo que afecta los sistemas de seguridad pública.

- **Otros problemas**

- Falta de recursos para la inversión en infraestructura, pues la mayoría del presupuesto de las policías se dirige al pago de salarios.
- Indiferencia e incluso rechazo por parte del mundo académico para abordar el tema de seguridad, por considerarlo un tema fascista

Factores críticos:

- Hacer la reforma policial en el marco de la reforma del sector seguridad y del fortalecimiento del Estado.
- Tener mayor capacidad de gobierno político de la seguridad y la creación de cuadros políticos para el tema.
- Determinar claramente el titular de la responsabilidad de la seguridad ciudadana y crear mecanismos de rendición de cuentas.
- Dignificar la función policial, con mejores salarios, descanso efectivo y capacitación continua.
- Disponer de los recursos necesarios, y contar con una planeación adecuada.
- Entender la cultura policial para planificar de manera más acertada la forma en que se generarán los cambios.
- Garantizar apoyo político a la reforma durante todo el periodo en el que haya de implementarse.
- Garantizar la continuidad de las políticas, a pesar de los cambios de gobierno.
- En los estados federales, desarrollar una integración operacional de las policías que no desconozca las diferencias.
- Tener una adecuada difusión, a fin de dar a conocer al público interno lo que en realidad se requiere con este proceso, y al público externo el modelo de policía que quiere dársele a la comunidad.
- Vincular a la academia, con el fin de elevar la capacidad técnica de las políticas.

Buenas prácticas:

- **Ampliación de la participación**

En el marco del Foro Nacional Brasileño sobre los problemas públicos de seguridad y los factores asociados se logró no sólo la realización de conferencias nacionales sobre seguridad pública, sino también la creación de mecanismos de seguimiento. Igualmente, en este espacio se trabajan sistemáticamente temas que interesan al país, mediante cámaras técnicas y de investigación aplicada.

Desde este espacio se genera conocimiento científico, así como opinión porque los miembros juegan un rol clave en los medios de comunicación y monitorean lo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública está haciendo. En todo caso, el proceso

colectivo resultó también en un mapeo que demuestra la dificultad de crear bases comunes y en el mayor posicionamiento de algunas corporaciones, que no necesariamente dialogan con otras.

- **Más allá de la coerción**

También en Brasil, se vio que el combate a la criminalidad pasa por la recuperación de territorio (barrios) por parte del Estado, lo que se logra a partir de la provisión de servicios públicos y la puesta en marcha de una policía comunitaria. No basta la presencia policial.

- **Otras experiencias y prácticas a destacar:**

- La desmilitarización de la política de seguridad ciudadana.
- El aumento de los impuestos a la seguridad privada, a fin de estimular la consolidación de la seguridad como bien público.
- Impedir las comunicaciones entre los delincuentes que están en las cárceles y sus redes fuera de ellas.
- Especializar unidades de la policía por tipo de delitos, y tener planes estratégicos en cada campo.
- Abrir programas de posgrado en seguridad pública, que en Brasil hoy están articulados con las universidades y los centros de investigación del país.

Lo que se debe evitar (“malas prácticas”):

- Los “servicios adicionales” o “servicios individualizados” que los policías pueden prestar de manera privada en sus tiempos libres, a fin de compensar los bajos salarios que perciben, pues en la práctica trabajan bien para quien les paga bien, y van a descansar el día que deberían prestar su servicio como policías.
- Los proyectos políticos que favorecen el debilitamiento de las instituciones, y desde los cuales se promueve la idea de que en la lucha contra el crimen organizado todo vale.
- La militarización de las políticas de seguridad y del órgano de policía.
- La criminalización del consumo de drogas.
- La continuidad de procesos de reforma que carecen de apoyo político.

2.3. Armonización Legislativa

Al respecto se plantearon tanto en la presentación del Sr. Jaime Martínez, Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) de El Salvador, como en el debate del grupo, los problemas básicos, factores críticos, mejores y malas prácticas con respecto a la armonización de legislación contra crimen organizado.

Problemas básicos:

- **Heterogeneidad en los conceptos**

A pesar de que existe una definición de crimen organizado incluida en el artículo 2b de la Convención de Palermo, ésta no ha logrado calar en la mayoría de legislaciones como el modelo a seguir. En consecuencia, hay una diversidad de delitos que, dependiendo de la legislación, son considerados o no como parte del fenómeno del crimen organizado.

- **Realidades nacionales diferentes**

- Diversidad de problemas específicos de violencia y criminalidad entre países, a pesar de que en algunas subregiones se compartan problemáticas comunes.
- Diferentes niveles de desarrollo de las reformas institucionales, políticas y jurídicas que constituyen la modernización de la justicia penal.
- Diversidad de culturas jurídicas, desde el ordenamiento jurídico de Estados Unidos, donde prevalece el pragmatismo y la eficiencia, hasta la tradición cultural europea continental, presente en la mayoría de sistemas jurídicos de los países de América Latina, donde se trata de hacer prevalecer el principio de legalidad estricta y otros principios del debido proceso penal.

- **Dispersión normativa**

Creación de una gran cantidad de leyes especiales, reglamentos y convenios subregionales son dispersos, desarticulados y, en ocasiones, contradictorios. La armonización es aún más compleja porque no sólo se tienen normas penales sino también normas administrativas (muchas veces subutilizadas).

- **Abismo entre normas y prácticas**

- Prevalece el enfoque punitivo sobre el preventivo.
- Los límites entre la protesta social y el terrorismo son difusos.
- Existen normas pero no se implementan.
- En la práctica la política criminal en Centroamérica sigue respondiendo al fenómeno de las maras o pandillas, a pesar de la existencia de normas especializadas.

Factores críticos:

- **¿Qué se debe armonizar?**

No hay unanimidad frente a la necesidad de la armonización legislativa. Sin embargo, asumiendo que éste sea el desafío, sería preciso armonizar conceptos a nivel subregional, así como los siguientes aspectos:

- Tipos de delitos con sus correspondientes penas.
- Procedimientos o instrumentos especiales para la investigación y juzgamiento de estos delitos.
- Tipos de responsabilidad que puede ser atribuida a las empresas, corporaciones o personas jurídicas.
- Principios, derechos y garantías fundamentales del debido proceso penal.

- Diferenciación entre crimen organizado transnacional y otros fenómenos (como el de las “maras” o pandillas).
- Tratamiento común o diferenciado del terrorismo y de la criminalidad organizada.
- Relación entre el enfoque punitivo y la visión preventiva.
- Orientación de la política criminal hacia los procesos que subyacen al crimen organizado y a contrarrestar el poder económico de las grandes organizaciones y estructuras de la criminalidad económica, o a la persecución de individuos y el incremento de la celeridad penal.

La armonización no necesariamente sólo se logra teniendo las mismas regulaciones, sino también a través de mecanismos de coordinación efectivos entre los países, los que pueden o no compartir las problemáticas de criminalidad organizada. En efecto, muchas veces lo que se requiere son legislaciones e instituciones dinámicas que atiendan esas problemáticas, y no convenciones que queden para siempre.

- **Derechos vs. efectividad de la política criminal**

Un factor crítico para el combate al crimen organizado son las garantías en cuanto a derechos fundamentales. Debe compararse la efectividad de las regulaciones penales con y sin garantías. En todo caso, resulta fundamental definir cuál criterio prima al momento de adoptar una legislación para el combate al crimen organizado.

- **Violencia política vs. crimen organizado**

Aquellas cuestiones que implican violencia política deben verse más como delitos que como terrorismo. El terrorismo es una táctica, que puede ser utilizada tanto por grupos gubernamentales —el Estado como terrorista— como por grupos no gubernamentales —insurgentes o criminales (que no son iguales).

- **Evitar distorsiones**

La armonización legislativa implica determinar las condiciones que justifican una legislación especial o la creación de mecanismos operativos especiales, sin sobredimensionar ni subestimar las realidades.

Buenas prácticas:

- **Legislación común**

Existe el Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos de lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, firmado en Panamá el 11 de julio de 1997.

- **Simplificación de la legislación**

- En Costa Rica se expidió una Ley contra la delincuencia organizada que simplifica la figura de la extinción del dominio e incluye una lista con las entidades beneficiadas y los porcentajes correspondientes, evitando la burocratización y dispersión en la administración de los bienes incautados.
 - El Parlamento Latinoamericano profirió la Ley marco referente a armas pequeñas.
 - En Argentina, la figura legal de la “asociación ilícita” le da libertad de interpretación a jueces y fiscales, con lo cual se simplifican y flexibilizan los procedimientos. En contra de la asociación ilícita cabe argumentar que su constitucionalidad está en entredicho, dado que juntarse con el fin de algo no es un delito. Esta discusión tiene relevancia a la luz de lo que sucede con las maras, a cuyos miembros tiende a criminalizárseles por el sólo hecho de que dos personas o más que tengan tatuajes se junten. Es cierto que se necesitan figuras y herramientas flexibles, pero se empiezan a ver los peligros en cuanto a vulneración de garantías.
- **Considerar el terrorismo como una táctica**
En Argentina la Cámara estableció que el gobierno militar tuvo un plan criminal y actuó con “tácticas terroristas”. La figura hace que no se esté tipificando individuos sino conductas, lo que brinda garantías en términos de derechos humanos.
- **Otras prácticas a destacar**
 - Incluir en las causas la información anónima entregada al fiscal.
 - Tipificar los casos en los que el terrorismo sea considerado como crimen organizado.
 - Utilizar normas administrativas en la lucha contra el crimen organizado, potencialmente más eficientes y más adaptables a las dinámicas cambiantes del crimen organizado que las legislaciones.

Lo que se debe evitar (“malas prácticas”):

- **Burocratización**

En Guatemala se creó una especie de consejo administrador de los bienes a los que se ha extinguido el dominio, integrado por funcionarios de primer nivel como el Presidente de la República. Éste, a su vez, crea una secretaría, encargada de ejecutar la administración y las posibles transacciones con las instituciones que se verían beneficiadas con los bienes.

- **Legislación especializada mal empleada**

En El Salvador la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja de 2006 creó los “tribunales especializados contra el crimen organizado”. En la práctica, es una ley que está conociendo principalmente de homicidios agravados, extorsiones y otro tipo de delitos violentos atribuidos en su mayoría a maras o

pandillas. De hecho, ya ha habido procesamientos por actos que fueron más bien de protesta pública.

- **Legislaciones que socavan los derechos civiles y políticos**

- Argentina hoy cuenta con una Ley Contraterrorista, copiada del modelo norteamericano, que restringe los derechos civiles y políticos.
- La Ley RICO³ que surgió en Estados Unidos para combatir al crimen organizado, invierte parcialmente los principios del derecho norteamericano. Si el Estado presume una conspiración, se puede declarar a una persona culpable, la persona tiene que comprobar que es inocente y en ese proceso no puede utilizar su cuenta bancaria, ni hipotecar su casa, entre otras.
- Después del 11 de septiembre de 2001, con la Ley Patriota hay una inversión total de los principios de inocencia y culpabilidad en Estados Unidos.
- En Colombia el sistema también invierte la carga de la prueba para los casos de dinero proveniente del terrorismo o el narcotráfico, cuando la imputación es por enriquecimiento ilícito.

- **Sobredimensionar los delitos comunes para obtener ventajas burocráticas**

La experiencia chilena muestra que la categoría de crimen organizado puede sobredimensionar los delitos comunes, facilitando una ampliación innecesaria de los recursos a disposición de las burocracias especializadas.

2.4. Gobernabilidad y crimen organizado

Sobre este tema se recogen los problemas básicos, factores críticos, buenas y malas prácticas, identificados en las discusiones y en la presentación del Sr. Francisco Thoumi, consultor independiente, especialista en temas relacionados con las drogas ilícitas.

Problemas básicos:

- **Lo conceptual**

Un primer problema es determinar si el crimen organizado puede darse sin establecer vínculos con los grupos de interés, las instituciones del Estado y las élites locales, regionales o nacionales. Partiendo de uno u otro supuesto, se tienen diferentes relaciones causales posibles.

- **Lo práctico**

- Los estados débiles son más propicios a la presencia y crecimiento del crimen organizado local, nacional y transnacional.
- El crimen organizado es más factible en contextos democráticos. Un momento particularmente crítico parece ser el de transición de sistemas autoritarios a

³ Por sus siglas en inglés: Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act.

sistemas democráticos, pues las instituciones se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

- Si no hay separación entre crimen organizado y gobernabilidad, las políticas de mano dura para combatir al crimen organizado no tienen legitimidad dentro de la sociedad.

Factores críticos:

- El vínculo entre crimen organizado y gobernabilidad no se limita al apoyo que el primero tiene en la policía, sino también dentro del estamento político de la sociedad.
- El crimen organizado no busca tomarse el Estado, sino asegurarse las condiciones propicias para desarrollar sus actividades delictivas (la legalización los negocios del crimen organizado reduciría los niveles de ganancia).
- La reducción de la violencia o el traslado de la misma a otras zonas es lo más conveniente para las élites, lo cual plantea retos regionales.
- Es poco probable que a partir de una negociación con el crimen organizado se llegue a un punto de equilibrio (*crimen administrado*). Esto no sólo plantea desafíos prácticos, sino también éticos (el Estado no puede negociar formalmente un tratado con el crimen organizado).
- Las estrategias de combate al crimen organizado deben buscar mecanismos que no dañen la capacidad de gobernar y administrar justicia dentro de un marco democrático.
- En contravía de las políticas neoliberales de los últimos años, el combate al crimen organizado requiere del fortalecimiento del Estado.

Lo que se debe evitar (“malas prácticas”):

- En el caso de Colombia, el crimen organizado maneja presupuestos municipales, implementa proyectos de inversión, controla el contrabando, etc. Allí, una gobernabilidad con gobernanza autoritaria ha sido el precio para controlar el crimen organizado.
- Sin embargo, la mano dura tampoco tiene mucho éxito en el largo plazo, pues la existencia del crimen organizado puede ser más favorable a un estado autoritario, aunque débil, al permitirle mantener el temor y gestionar recursos de guerra.
- En el caso de México, durante mucho tiempo el crimen organizado era una especie de franquicia de las policías locales, con vínculos que llegaban hasta las cúpulas del Partido Revolucionario Institucional, PRI. Precisamente el vínculo con partes del Estado hacía que no hubiera un nivel de violencia muy alto.

3. Bloque III. Armonización del banco de datos y de los mapeos del crimen organizado

Propuesta para la armonización de datos del crimen organizado

Uno de los objetivos iniciales del observatorio era recoger y sistematizar las bases de datos sobre crimen organizado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en el proceso se encontraron deficiencias en los registros de información criminal en los países participantes, lo que dificulta por el momento el logro de dicho objetivo. En particular, es notoria la falta de

un modelo de administración de datos que pueda responder a las necesidades del Observatorio, a fin de evaluar la calidad de los mismos y evitar sesgos.

Lo que sigue es el resumen de las discusiones y la presentación de la Sra. Aracelly de Casanova, Directora de Estadísticas Criminales del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá:

La propuesta para avanzar en la cualificación de la información consiste en hacer una compilación de los datos, evaluarlos y armonizarlos. Luego de ello se implementaría la base de datos y se pondría a disposición de los miembros del Observatorio para la elaboración de los mapeos del crimen organizado en los países de la región.

En esta propuesta, las definiciones operacionales son las siguientes:

- Armonización: proceso de homogeneización, integración y complemento de información a nivel de bases de datos hasta integrar la información proveniente de diferentes bases de datos en una plantilla única.
- Plantilla de integración: modelo único de datos validos que cumple con las necesidades de los usuarios.
- Control de calidad: proceso de limpieza de datos con el fin de dar integridad, ante los posibles errores e inconsistencias, y de verificación de los valores dentro del rango esperado.
- Variable de datos: estructura de campo de la tabla y su correspondiente significado de campo y de valores.
- Indicadores: herramientas para clarificar y definir de forma más precisa los objetivos e impactos. Son medidas que permiten verificar el progreso con respecto a las metas establecidas. Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos.

Objeciones y aportes con relación a la propuesta

- **Necesidad de acuerdos internos**
 - Se debe determinar cuáles son los datos que se requieren desde la perspectiva política y técnica del Observatorio, los que son posibles de conseguir y los vínculos institucionales con organismos públicos y privados, redes y otros observatorios que son necesarios para conseguirlos.
 - La determinación de los datos cualitativos y cuantitativos debe estar en consonancia con las preguntas que orientan los mapeos y con las líneas de trabajo del Observatorio.
 - El Observatorio no necesariamente debe construir un banco de datos, sino que puede enfocarse en la sistematización de la información existente, a partir de fuentes secundarias.
 - Es importante hacer un mapeo de las redes, los vínculos y las organizaciones principales del crimen organizado en distintas regiones y subregiones de América Latina, incluyendo Estados Unidos y Norteamérica.
- **Tipo y calidad de los datos**

- El trabajo del Observatorio podría empezar por una sistematización y evaluación crítica sobre los datos existentes.
 - Se deben construir consensos metodológicos respecto de diversos procesos, como la recolección de datos y la estimación de valores no disponibles.
 - Las opciones metodológicas deben coincidir con el interés del Observatorio por los impactos que tienen ciertas variables sobre las sociedades, y no por las estadísticas e indicadores en abstracto.
 - Es fundamental contar con y analizar datos cualitativos y no solamente cuantitativos.
- **Recursos**
Debe establecerse cuánto tiempo durará este proyecto, cuántas personas se requieren para recolectar los datos y armonizarlos, y cuáles serían los costos del banco de datos, a fin de garantizar la continuidad y utilidad de este esfuerzo.

Productos:

- **Lo que ya existe**
Actualmente el Observatorio ya cuenta con contribuciones —mapeos— para el Anuario 2010. Asimismo, hay artículos temáticos sobre: reforma policial, reforma judicial, armonización legislativa y seguridad privada.
- **Productos a desarrollar**
 - Paper
 - Briefing
 - Página web
 - Anuario
- **Temas a desarrollar en los productos**
 - Explicitar conceptualmente la noción de crimen organizado.
 - Relación entre el crimen organizado nacional y el transnacional.
 - Estado del arte nacional, subregional y regional del crimen organizado.
 - Fuentes de datos y bibliográficas sobre crimen organizado.
 - Vínculos socio-económicos y políticos del crimen organizado en los países.
 - Organización social del crimen organizado.
 - Maras, pandillas y bandas, y sus vínculos con el crimen organizado.