



## Seguridad Pública en el Espacio Sudamericano: Narcotráfico, Lavado de Dinero y Corrupción

Jorge Valdez  
Embajador del Perú  
Octubre, 2005

**Sumilla:** La corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico son fenómenos que afectan la seguridad pública. Estos, al sobrepasar las fronteras nacionales, deben ser enfrentados desde una perspectiva internacional. Una premisa básica en materia de seguridad es la definición de la amenaza. Pero cuando la asimetría entre países es significativa, los intereses no son los mismos y la identificación de la amenaza común resulta difícil. La integración de Sudamérica propiciaría la implementación de medidas regionales para enfrentar tales amenazas. El desafío será la construcción de políticas regionales que trasciendan la coordinación de débiles políticas nacionales.

Hacer compatible la necesidad humana de fortalecerse y anticipar riesgos y amenazas, a la vez que evitar el caos anárquico de la violencia, está profundamente asociado con la delegación del ejercicio del poderío físico que cada sociedad otorga al Estado. Por ello, el ciudadano espera y confía que el Estado le proporcione la seguridad personal a la que todo individuo aspira. De esta manera, la seguridad constituye uno de los bienes públicos que la ciudadanía espera que el Estado le confiera.

Sin embargo, en buena parte del espacio sudamericano se aprecia una debilidad estructural del Estado, agravada por la evolución de nuestra historia reciente. La década de los años noventa reflejó en América Latina el desarrollo de tres procesos impulsados por corrientes globales: el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho, incluida la promoción de los derechos humanos; el desarrollo de medidas de fomento de la confianza entre los Estados; y, el arraigo de la economía de mercado. La combinación de dos de estos tres fenómenos -el fortalecimiento de la democracia y el arraigo de la economía de mercado- ha propiciado -en la mayor parte de los casos- situaciones de tensión y conflicto social cada vez más agudas.

La combinación del empoderamiento democrático -que otorga mayor poder político a empobrecidas mayorías- con la subsistencia y el fortalecimiento de mercados controlados por minorías y que, por lo tanto, excluyen de sus beneficios a amplios sectores sociales, produce así una temible paradoja. El control de los mercados por minorías deviene en “el talón de Aquiles de las democracias de libre mercado”<sup>1</sup> al acentuar la exclusión y abrir un espacio fértil para la nociva demagogia y el populismo.

De esta forma, el espacio sudamericano encierra hoy territorios en los que se registra un alto grado de precariedad en el arraigo democrático de sus ciudadanos<sup>2</sup>, dando lugar a una crisis en la legitimidad de las instituciones democráticas, que a su vez se nutre de la debilidad de esas mismas instituciones y de las dificultades experimentadas por las dirigencias políticas y órganos de gobierno para revertir -con la eficacia y rapidez necesarias- las tendencias al deterioro de las condiciones de vida de amplias mayorías que viven en la pobreza y la indigencia.

<sup>1</sup> CHAU, Amy. “World on Fire. How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability”. P.6 First Anchor Book Editions. Nueva York. (Enero de 2004).

<sup>2</sup> PNUD. “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” p. 211 (2004)



La violencia -resultado de la delincuencia, o asociada a la política- es reconocida por haber alcanzado niveles alarmantes y por abarcar gran parte del espacio público, algunas veces como producto de la anomia o de la ineficacia en la aplicación de la ley, otras como resultado del abuso del poder o como reacción ante la ausencia de adecuados canales de comunicación e intermediación al interior de cada sociedad. La debilidad institucional y del Estado se expresan también en las limitaciones de los partidos políticos -que ven cada vez más restringido su espacio natural de intermediación- y en la ocasional ausencia del Estado en espacios del territorio nacional.

En ese contexto, la debilidad institucional obstaculiza la funcionalidad del Estado para ofrecer el bien público de la seguridad y para contrarrestar y prevenir aquellos fenómenos que amenazan el acceso del ciudadano a las oportunidades para su realización material y espiritual, la misma que sólo resultará posible en la estabilidad democrática y mediante el desarrollo de políticas que contrarresten la exclusión social.

En ese sentido, la seguridad pública requiere ante todo restablecer tanto la capacidad de los múltiples órganos de gobierno competentes en esa tarea como la confianza ciudadana en los mismos. Pero más allá de ello existen fenómenos que por su naturaleza o por sus efectos trascienden el espacio nacional de cualquier Estado y, por tanto, están llamados a ser confrontados desde una perspectiva internacional para lograr niveles mínimos de eficacia. Destacan entre ellos la corrupción y el crimen organizado y, como formas de expresión de este último, el tráfico ilícito de drogas y el lavado de activos.

## La Corrupción

En la era de los medios de comunicación, las percepciones adquieren con frecuencia mayor importancia que la propia realidad, trascendiendo la dimensión subjetiva en la que nacen, para convertirse en un problema objetivo de la política. De esta manera, más allá de los hechos mismos, la percepción de corrupción afecta la legitimidad de las instituciones de gobierno al vulnerar la confianza ciudadana<sup>3</sup> y también a los partidos políticos, estructuras irremplazables para el funcionamiento de la democracia.

Esta posible disociación entre percepción y realidad resulta ostensible en el Perú, cuya posición en los índices anuales elaborados por Transparencia Internacional demostraría que la situación de la corrupción se ha agravado. En los últimos cinco años hemos descendido del puesto 41 en 2000 al puesto 67 en 2004. Sin duda, la constatación de hechos ocurridos en épocas anteriores ha tenido impacto pues ha desarrollado un sentimiento social que alimenta tal percepción; ahora bien, la prolongación del clima de denuncias y presunciones, sumado a notorios comportamientos cuestionables, ha terminado involucrando al conjunto de la actual dirigencia política nacional dentro de una visión social de corrupción e ineficiencia, conduciendo con ello a mellar de manera decisiva la confianza ciudadana en el Estado y en sus órganos de seguridad, lo que limita la capacidad de brindar el servicio que de ellos se espera. La corrupción, por lo tanto, afecta de manera decisiva la seguridad ciudadana pues al erosionar la credibilidad policial, judicial o de cualquier otro organismo vinculado, tiende a disolver el compromiso ciudadano con el proceso establecido para la convivencia social pacífica.

<sup>3</sup> Sobre el particular Seymour Martin Lipset y Gabriel Salman Lenz ofrecen un exhaustivo análisis en *“Corruption, Culture and Markets”*, ensayo publicado en *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Editado por L.E. Harrison y S.P. Huntington. Nueva York, Basic Books, 2000. El tema ha sido también estudiado desde distintos modelos por el Banco Mundial, corroborando lo afirmado.



Pero más allá de las percepciones, en términos de estabilidad política, gobernabilidad democrática y pérdida de oportunidades para el desarrollo económico y social, los costos de la corrupción son incalculables. Estos tienden a afectar de manera particularmente a los sectores menos favorecidos, los que son más dependientes de la provisión de bienes públicos y tienen menos capacidad para pagar los costos adicionales que suponen el soborno, el fraude o el otorgamiento de privilegios económicos indebidos).

Contrarrestar la corrupción requiere de la participación ciudadana. Pero la participación civil en contra de la corrupción no se puede establecer exclusivamente a partir de la buena voluntad de los grupos que conforman la sociedad. Además, su complejidad determina también que no pueda ser confrontada exitosamente desde la perspectiva exclusiva del derecho. El acercamiento jurídico a las manifestaciones de la corrupción resulta tardío y circunscrito a casos que consiguen documentarse para ser perseguidos formalmente por el Derecho Penal. En tal sentido, la atención de los diversos aspectos que caracterizan a la corrupción no debe circunscribirse únicamente a esta rama del Derecho, sino que exige ante todo abordar otros ámbitos para impedir el secreto, la ignorancia y la desinformación. Resulta así indispensable que un programa de lucha contra la corrupción comprenda marcos normativos eficazmente aplicados para asegurar condiciones reales de acceso a información de interés público, o para generar una efectiva participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Pero no se trata solamente de desarrollar el derecho a la "libertad de la información", sino también la responsabilidad tanto en los entes públicos como en los ciudadanos respecto del manejo y tratamiento de la información, situación que adquiere mayor importancia si tenemos presente que por su complejidad la corrupción no podrá ser resuelta exclusivamente en una dimensión nacional, aunque sea en ella que deba encararse con el mayor empeño. En un mundo globalizado, la eficacia respecto de la corrupción dependerá en gran medida de los niveles de cooperación internacional que puedan alcanzarse, de la coordinación de políticas y de la eficacia en la implementación de las mismas. Por ello, su tratamiento internacional resulta indispensable, tanto en lo concerniente a la probidad del funcionario público, como a las prácticas internacionales de la actividad empresarial<sup>4</sup>.

## **Crimen Internacional Organizado y el Problema Mundial de las Drogas**

A la corrupción como factor que afecta al Estado y a la seguridad pública se suma el impacto del crimen global organizado sobre la economía y la política -por su capacidad de mediatizar las instituciones y la política del Estado- y sobre la sociedad en su conjunto -por los niveles de violencia que propicia-.

El crimen organizado disfruta de una incuestionable habilidad para aprovechar las ventajas tecnológicas y de comunicación que ofrece la sociedad de la información y la nueva economía. Frente a ello, la vigilancia pasiva de los espacios públicos que emplea el método policial tradicional resulta insuficiente. Son redes flexibles del crimen -mafias de drogas y de corrupción- que aprovechan las oportunidades a su alcance y disfrutan de una escala muy superior en su capacidad a las posibilidades cotidianas del Estado y, específicamente,

<sup>4</sup> Transparencia Internacional, en su Índice de Fuentes de Soborno (IFS) 2002, destaca los altos niveles de soborno en vías de desarrollo, por compañías de un gran número de las principales naciones industrializadas, que cuentan en la actualidad con leyes que hacen del soborno a funcionarios públicos extranjeros un delito. Esto evidencia la tolerancia para el incumplimiento de la Ley por las autoridades de determinados países, así como las dificultades que tienen los países en desarrollo para procesar adecuadamente estos hechos.



de los órganos policiales nacionales. Evidencia también una enorme capacidad para eludir las regulaciones nacionales y los algunas veces engorrosos procedimientos de la colaboración policial internacional.

La falta de eficacia del Estado para contrarrestar efectivamente al crimen internacional organizado afecta también su credibilidad, así como la confianza de otros países hacia él. Por otra parte, la tendencia frecuente a responder con métodos únicamente orientados a la represión, suscita desconfianza ciudadana, estableciendo comprensibles tensiones en las relaciones de vecindad. Más aun, el Estado no sólo se ve burlado desde fuera por las redes del crimen internacional, sino que éstas contribuyen a desintegrarlo desde dentro, propiciando el estallido generalizado y relativamente reciente de la política del escándalo, lo que sugiere que el crimen organizado global acecha al mundo de la política y de los medios de comunicación en distintos países.<sup>5</sup>

Una de las manifestaciones más perniciosas del crimen internacional organizado en el espacio sudamericano es el referido al problema mundial de las drogas, tanto por sus efectos sociales, económicos y ambientales, como por sus graves consecuencias en la gobernabilidad y la institucionalidad democrática. El negocio ilícito de las drogas representa un valor total en el mundo de 322 mil millones de dólares, 70 mil de los cuales se estima corresponden a la cocaína. Ello hace posible corromper autoridades, jueces y empresarios, y provee ingentes recursos para la investigación asociada al incremento de la productividad y la logística del narcotráfico.

El tráfico de drogas ilícitas también introduce distorsiones en la base productiva de cada país y, por su escala de ganancias, alimenta y financia a grupos armados, promueve el tráfico de armas y genera problemas de salud pública. Con todo ello afecta sustantivamente la seguridad pública.

Pero este fenómeno adquiere en el caso peruano cierta peculiaridad que lo sitúa más allá de una simple confrontación entre fuerza pública y narcotráfico, toda vez que involucra a un elevado número de campesinos que mediante el cultivo de la ancestral hoja de coca buscan las oportunidades de incorporación a la economía que el mercado no les está proporcionando.

Lo dicho en los párrafos precedentes evidencia la naturaleza intrínsecamente nacional del esfuerzo que debe desplegarse en torno al fenómeno mundial de la droga, pero este esfuerzo será insuficiente si no se integra en una aproximación regional y mundial concertada que le otorgue la consistencia indispensable.

Según las Naciones Unidas<sup>6</sup>, la tendencia mundial hacia una menor producción de cocaína se vio interrumpida el año pasado al incrementarse el área de cultivo de hoja de coca en el Perú y Bolivia y aunque el incremento total de área no ha sido significativo (aproximadamente 2%), sí lo fue el cambio en la tendencia positiva global que hasta entonces se venía registrando, lo cual podría proyectar escenarios futuros decididamente desfavorables.

<sup>5</sup> CURBET, Jaume. *“La Desmitificación de la Policía”*. En Seguridad Sostenible. 2002. Ed. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.  
[http://www.iigov.org/seguridad/se01/se01\\_02.htm](http://www.iigov.org/seguridad/se01/se01_02.htm)

<sup>6</sup> UNDOC. *“World Drug Report 2005”*. P.62. En el Perú el área de cultivo se habría incrementado en 14%, hasta llegar a 50,300 Has., lo que equivale al nivel más alto desde 1998, mientras que en Bolivia el área de cultivo aumentó en 17%, hasta llegar a 27,700 Has.



Pero el incremento de las áreas de cultivo no es un fenómeno espontáneo. Por el contrario, guarda estrecha relación con la reducción que se viene produciendo en Colombia, a consecuencia de los programas de erradicación y represión impulsadas por las autoridades de ese país con el respaldo de los Estados Unidos (Plan Colombia). Ello demuestra una vez más la necesidad de un enfoque integrado que permita superar la dispersión contradictoria que suponen políticas exclusivamente nacionales.

Pero frente a la situación descrita subsiste la tendencia a la fragmentación en el enfoque regional, principalmente como resultado de la debilidad política de cada una de las entidades nacionales responsables de la coordinación de la lucha contra el tráfico de drogas y, paradójicamente, de la gravitante presencia de los Estados Unidos en asistir a la ejecución de los planes nacionales respectivos. Este fenómeno se relaciona con la escasez de recursos disponibles en los respectivos presupuestos nacionales lo que conduce a privilegiar en las agendas las actividades con donantes, cuando no a subordinarlas a sus propias prioridades.

No obstante, tanto en el ámbito hemisférico -que representa la OEA y, en este caso, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)- como en el marco andino, se llevan a cabo meritorios esfuerzos. En los primeros, sin embargo, es gravitante la presencia directa de los Estados Unidos y el esfuerzo multilateral no ha sido suficiente para sustituir las desequilibradas relaciones bilaterales. En el caso andino, la subordinación del tema a las fuentes de cooperación no ha permitido materializar una agenda de cooperación política trazada ambiciosamente en la Decisión 505 del año 2000 y resulta aun temprano anticipar los efectos prácticos que podrán tener los compromisos asumidos por los Presidentes andinos en la Cumbre celebrada este año (2005) en Lima.

Pero la debilidad de las coordinaciones nacionales tiene otras expresiones que también expresan fragmentación -esta vez nacional- y que resultan perjudiciales para la coordinación regional e internacional. Estas instituciones pocas veces alcanzan a conocer las acciones que desarrollan otras entidades nacionales con responsabilidad en la materia, como pueden ser la policía, las fuerzas armadas, los ministerios de salud, educación u otros. Más aun, se presentan casos en los cuales la pugna sectorial por los recursos disponibles -generalmente provenientes de la cooperación internacional- resta eficacia a las acciones que cada sector emprende y los enfrenta en el empeño de obtener mayores niveles de asignación. Todo ello, además, afecta la indispensable confianza entre las instituciones nacionales respectivas.

## **El lavado de Activos**

El lavado de activos es el procesamiento financiero de los recursos adquiridos en actividades delictivas para ocultar su origen ilegal. La venta ilegal de armas, el contrabando, las actividades del crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas y el tráfico de personas, el fraude, los delitos financieros y la corrupción pueden generar sumas apreciables de dinero y crean el incentivo para legitimar recursos mal adquiridos. No es entonces, como usualmente se entiende, un fenómeno que exista únicamente en función del tráfico de drogas. Se trata de un proceso de importancia crítica pues permite que el criminal disfrute de las ganancias ilícitamente obtenidas sin poner en riesgo la actividad delictiva que las origina.

De esta manera, el lavado de activos erosiona la institucionalidad, promueve la corrupción, favorece la presencia y el desarrollo de la criminalidad y perjudica a empresas sólidas y sanas de la banca y de la industria. Además, existe un vasto consenso acerca de sus efectos





negativos en variables macroeconómicas fundamentales, lo cual repercute en el largo plazo en elevados costos para el país receptor de los fondos del lavado.

En el pasado era frecuente que se considerara al lavado de activos en términos relativamente laxos, al no aplicarse las medidas y normas de supervisión necesarias. Sin embargo, el lavado de activos produce una externalidad negativa que afecta a todo el sistema financiero<sup>7</sup>, y está comprobado que un país con una actitud más permisiva podría atraer un influjo ilegal de recursos regionales, produciendo a sus vecinos externalidades negativas críticas y desestabilizando con ello el entorno regional.

En ese sentido, el lavado de activos constituye una actividad de alcance transnacional que amenaza la seguridad pública. Por ello, se asume que la efectiva coordinación de las regulaciones y los procedimientos de aplicación de las normas entre países resulta fundamental para contrarrestar eficazmente este fenómeno.

Existe el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre lavado de activos (GAFI/FATF), creado por el G-7 y que está relacionado con la OCDE, que emitió un conjunto de cuarenta recomendaciones que de alguna manera constituyen hoy un estándar internacional<sup>8</sup>. A ellas se añadieron posteriormente ocho especiales referidas al financiamiento del terrorismo.

Con miras a promover la aplicación de todas estas recomendaciones en América del Sur en diciembre de 2000 se constituyó el Grupo de Acción Financiera Sudamericano, Gafisud. Sus actividades incluyen promover una tipificación armonizada del delito del lavado de activos, el desarrollo de sistemas legales que posibiliten investigar eficazmente y judicializar estos delitos, el establecimiento de sistemas de información sobre transacciones sospechosas y la promoción de la asistencia legal recíproca. Además, el Comité de Basilea emite recomendaciones para las entidades del sector bancario y el denominado Grupo Egmont<sup>9</sup> promueve la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera.

Existen, en consecuencia, importantes referentes globales y una institucionalidad regional que busca desarrollar actividades dentro de una estrategia mundial para prevenir el lavado de activos.

## Cooperación Internacional y Espacio Sudamericano

La corrupción, el crimen internacional organizado, el tráfico de drogas y el lavado de activos, atraviesan fronteras en sus manifestaciones y efectos, sea en razón de sus interconexiones transfronterizas, sea porque sus consecuencias amenazan a la estabilidad de otros países.

<sup>7</sup> Ver QUIRK, P.J. “*Macroeconomic Implications of Money Laundering*”, así como TANZI, V. “*Money Laundering and the International Financial System*”. Ambos en IMF Working Paper n. 55. 1996

<sup>8</sup> Resulta importante destacar la relevancia de estas recomendaciones pues tanto la observancia de las mismas como el ser parte del grupo de trabajo, es usualmente considerado “certificado internacional” para el país que sigue ese curso de acción. Al adecuarse a ellas un país tiende a adquirir credibilidad internacional y reduce el índice de riesgo-país en función de la variable del riesgo de infiltración criminal en el sistema económico y financiero. Por otra parte, el GAFI/FATF también produce listas de países o territorios que no se adecuan a las recomendaciones y sugiere medidas para contrarrestar los efectos específicos que puedan estar ocasionando.

<sup>9</sup> El Grupo Egmont fue establecido en 1996 entre unidades de inteligencia financiera con la finalidad de promover la cooperación internacional y el intercambio de información. En la actualidad integran este Grupo entidades de 101 países.



Todo ello refuerza la convicción del carácter ineludible de la cooperación y coordinación internacional para erradicar y prevenir con eficacia y menores costos las consecuencias de fenómenos que rebasan las fronteras y la capacidad individual de cualquier Estado.

Pero el sistema internacional presenta significativas asimetrías a nivel regional y global, dificultando -más allá de la generalidad y de los principios- el establecimiento de criterios de funcionalidad universal. En materia de seguridad una premisa básica constituye definir la amenaza y sobre quién o quiénes es que ésta se cierne. Sin embargo, cuando las situaciones son tan distintas como las que pueden registrarse entre potencias mundiales y países pequeños, la naturaleza de las amenazas suele diferir.

Ello impide atribuir igual intensidad a las mismas amenazas y por ende define distintas prioridades. Además, como se ha reseñado en la referencia al narcotráfico, subordina las agendas a los intereses de las potencias mayores y fracciona el enfoque vecinal que podría ser de mayor eficacia.

Surge así la necesidad de acudir a espacios más reducidos, en los que al amparo de mecanismos cooperativos y sobre la base del desarrollo de la confianza recíproca, se implementen programas de política específicos, entendiendo que esos espacios, sean regionales o subregionales, deberán converger progresivamente para configurar la arquitectura global de la seguridad. En tal sentido, un espacio natural es el constituido por el Espacio Sudamericano de Integración, en el que a su vez convergen dos agrupaciones subregionales, cada una de las cuales ha desarrollado variados niveles de cooperación política en estos asuntos.

El desafío lo constituye trascender la coordinación de débiles políticas nacionales para construir políticas regionales que respondan a los objetivos de la integración. De esta manera, se hará posible atenuar los complejos e inconvenientes efectos de las asimetrías y se asegurará que las definiciones a ser adoptadas en torno a las amenazas que cada sociedad deba confrontar respondan a genuinas prioridades más fáciles de identificar en contextos vecinales. La aproximación cooperativa en el ámbito regional supone también que cada Estado asuma que las amenazas a la seguridad del vecino, en tanto susceptibles de expandirse y de afectarlo, son también amenazas a su propia seguridad y que, por lo tanto, la cooperación que brinde en esta materia -dentro de marcos democráticos predefinidos- tiene como propósito el de resguardarse a sí mismo.