

PROBLEMAS TRANSNACIONALES DE SEGURIDAD: DESAFÍOS PARA COLOMBIA Y LA COOPERACIÓN EN LA REGIÓN ANDINA - BRASILEÑA

RESUMEN

El tráfico de drogas y sus delitos conexos, el lavado de dinero, el tráfico de armas y de personas, al igual que la presencia y actividad de los grupos armados ilegales colombianos en países vecinos hacen evidente el carácter transnacional de los problemas de seguridad en la región. Estos problemas no tienen soluciones exclusivamente militares y por eso es indispensable la cooperación entre agencias con función de policía judicial, organismos de justicia e inteligencia y fuerzas armadas de los diferentes países. Existe una plétora de convenios y acuerdos en seguridad bilaterales, regionales e internacionales, pero muchas veces son subutilizados. Las razones varían: lentitud en los trámites legales y administrativos; competencia entre agencias por la falta de definición en sus roles; presiones políticas internas que reducen el margen de maniobra de los gobiernos para hacer efectiva la cooperación; falta de claridad conceptual sobre los problemas de seguridad; diferencias en las prioridades estatales y profundas discrepancias en la región sobre el conflicto colombiano y la presencia de Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

El tráfico de drogas y sus delitos conexos, el lavado de dinero, el tráfico de armas y de personas, al igual que la presencia y actividad de los grupos armados ilegales colombianos (FARC, ELN y autodefensas) en países vecinos hacen evidente el carácter transnacional de los problemas de seguridad en la región andina y en el hemisferio. Además, la complejidad de este tipo de fenómenos radica en que no tienen soluciones exclusi-

va o primordialmente militares. Por ello es indispensable la coordinación y cooperación entre agencias con función de policía judicial, organismos de justicia e inteligencia y fuerzas armadas de los diferentes países con el fin de prevenir la propagación de actividades delictivas y disuadir el crimen a través del juzgamiento y la condena de los perpetradores. En las últimas dos décadas han proliferado instrumentos multilaterales, subregionales y bilaterales para hacer posible dicha cooperación. Con el tiempo, además, estas herramientas lega-

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ARGENTINA

ILDIS
EN BOLIVIA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN BRASIL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
en Chile

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -

ILDIS
EN ECUADOR

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN PERU

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
FESUR

ILDIS
EN VENEZUELA

les se han ido ajustando para responder a las necesidades sobre el terreno, incluyendo cambios en las manifestaciones de las amenazas. Aun así, en la práctica, la cooperación entre los países de la región no es siempre fluida o eficaz; es más, los tráficos ilegales han estado relacionados con serios tropiezos diplomáticos en la región. Lo anterior suscita interrogantes sobre el tipo de obstáculos para enfrentar los problemas transnacionales de seguridad, que atentan contra la integridad de las personas y las instituciones democráticas e incluso contra la estabilidad de los mismos Estados.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR COOPERACIÓN JUDICIAL, POLICIAL Y DE INTELIGENCIA?

Cuando se alude a la cooperación en temas de seguridad muchos piensan en lo militar y en medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas de los Estados. Sin embargo, hoy, muchos de los problemas transnacionales de seguridad no son asuntos militares en su sentido tradicional. Más bien se refieren a tráficos ilegales de bienes, dinero y personas que requieren de la investigación e implementación de la ley por parte de agencias con función de policía judicial y el aparato de justicia. Así, la cooperación se puede clasificar en tres: la judicial, la policial y de inteligencia.

La cooperación judicial, también conocida como asistencia legal mutua, se refiere a la colaboración para el desarrollo de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales

sobre actividades que han sido tipificadas como delitos por los Estados. En el caso de Colombia las autoridades competentes que intervienen son la Fiscalía, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Relaciones Exteriores (cuando se decide

usar primero el canal diplomático para estas diligencias).

La cooperación policial involucra la asistencia que se prestan agencias encargadas de hacer cumplir la ley y está dirigida al intercambio de información no judicializada y al desarrollo de operativos, conjuntos o simultáneos, haciendo uso de técnicas especiales para la desarticulación de organizaciones criminales como son la entrega vigilada, las operaciones encubiertas o vigilancia electrónica, entre otras. En Colombia participan la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

La cooperación en inteligencia se refiere al intercambio de análisis y diagnósticos entre los Estados, basado en información pública y reservada, sobre posibles adversarios a los intereses de seguridad nacional. La inteligencia pretende brindar elementos de juicio a los que toman las decisiones de alto nivel de un Estado en temas de seguridad y los ayuda, en teoría, a anticipar y enfrentar las amenazas de manera oportuna. Puede ser, además, táctica o estratégica: la primera permite el desarrollo de operativos específicos, y la segunda se enfoca en el análisis de los riesgos, amenazas y oportunidades en los ámbitos político, económico, social y militar. En Colombia y la región existen muchos debates sobre la inteligencia bien sea por su carácter confidencial –que entre otros dificulta los intentos de coordinación entre agencias de un mismo Estado o con sus pares internacionales– o porque algunas veces se ha utilizado para proteger los intereses sesgados y particulares de los gobiernos o mandatarios de turno a costa de la seguridad de los ciudadanos.

En Colombia, las fuerzas militares, la policía y el DAS son los mayores productores y consumidores de la inteligencia táctica. Muchas veces la información sirve de insumo para la investigación criminal realizada por el CTI y por la misma policía y el DAS. Inteligencia estratégica es producida por el DAS y luego la pasa al más alto nivel del gobierno. Los otros servi-

En Colombia y la región existen muchos debates sobre la inteligencia bien sea por su carácter confidencial –que entre otros dificulta los intentos de coordinación entre agencias de un mismo Estado o con sus pares internacionales– o porque algunas veces se ha utilizado para proteger los intereses sesgados y particulares de los gobiernos o mandatarios de turno a costa de la seguridad de los ciudadanos.

cios de inteligencia, de la policía y las fuerzas armadas, realizan esta labor ocasionalmente.

INSTRUMENTOS DISPONIBLES:

LA COOPERACIÓN SOBRE EL PAPEL

Colombia y sus vecinos tienen a su disposición declaraciones políticas (que no tienen carácter legal), acuerdos y convenios interestatales, convenciones internacionales, memorandos de entendimiento o acuerdos interinstitucionales, entre otros, muchas veces negociados en el seno de organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río, la Comunidad Suramericana y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), o bilateralmente. Los siguientes son los instrumentos con incidencia regional más sobresalientes.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicoactivas de 1988 (Convención de Viena) busca impedir el tráfico ilícito de marihuana, cocaína y heroína, entre otros, y de sustancias que sirven para su fabricación. Incorpora herramientas para perseguir los delitos conexos como el tráfico de armas, lavado de activos y desvío de sustancias químicas. Asimismo, especifica distintas modalidades de cooperación judicial y policial como el desarrollo de actuaciones judiciales, el intercambio rápido y seguro de la información, la conformación de equipos conjuntos para realizar operaciones y la entrega vigilada. Si un país no cumple con sus compromisos puede estar sujeto a “escarnio público” ante la comunidad internacional y a recomendaciones adversas sobre créditos de la banca multilateral o dineros de cooperación. Es decir, forzar el cumplimiento es difícil.

La Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos de 2000 (Convención de Palermo) con el fin de estandarizar las políticas internas de los distintos países y procurar esfuerzos globales efectivos, tipifica como delitos la participación o colaboración con

grupos de delincuencia organizada, el lavado de activos, la corrupción y la obstrucción de la justicia. Además, incentiva la realización de investigaciones conjuntas, para lo cual faculta a los Estados a celebrar arreglos o acuerdos para establecer órganos mixtos de investigación. Al igual que la Convención de Viena, la cooperación policial en la Convención de Palermo incluye técnicas especiales de investigación como la entrega vigilada, pero además prevé la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas. Para profundizar la cooperación, incentiva la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales mediante los cuales se puede profundizar en los procedimientos para casos específicos.

La Convención Interamericana de Cooperación Judicial Mutua, vigente a partir de enero de 2003, fomenta la asistencia legal mutua en investigaciones, juicios y actuaciones penales sobre actividades que estén tipificados como delito por los Estados parte. El instrumento, sin embargo, es tan amplio que las partes pueden prestarse asistencia, si lo desean, así el delito no esté tipificado en el Estado requerido. Algo que la Convención no faculta es que las autoridades judiciales actúen fuera de su territorio y por eso dice que las autoridades deben adelantar las gestiones en su territorio por petición de su homólogo extranjero.

Otras convenciones incluyen la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (a la que a veces se recurre para actuaciones judiciales) la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, de 1997, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (e.v. en 2002), la Convención Interamericana contra la Corrupción (e.v. en 1999), la Resolución 1373 de

La Convención de Viena busca impedir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicoactivas pero si un país no cumple con sus compromisos puede estar sujeto a “escarnio público” ante la comunidad internacional y a recomendaciones adversas sobre créditos de la banca multilateral o dineros de cooperación.

2001 del Consejo de Seguridad y la Convención Interamericana contra el Terrorismo (e.v. en 2003 en trámite de ratificación por Colombia). También están los reglamentos modelo, que contribuyen al desarrollo homogéneo entre países de su normatividad interna, lo cual facilita la cooperación.

Poco se ha hecho en inteligencia en la región. Los acuerdos subregionales pueden generar valor agregado comparado con las convenciones multilaterales si introducen elementos innovadores o profundizan en los compromisos; la CAN no siempre lo hace. De otra parte, la Comunidad Suramericana es aún reciente, pero es probable que allí se emitan declaraciones que impulsen el compromiso de suscribir y cumplir con acuerdos de cooperación ya existentes.

Por su lado, la CAN adoptó la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas. La norma surgió, en parte, a raíz del interés de suscribir un acuerdo con la Unión Europea, ya que ésta requería un acuerdo entre regiones –parte de su política de promover la coordinación e integración andina.

La CAN también tiene el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos que impulsa la cooperación policial en la región. Además, ha propiciado reuniones para presentar y discutir los avances en la cooperación policial y judicial, que sirven para promocionar mayor comunicación entre los funcionarios de los Estados miembros. En cambio, poco se ha hecho en inteligencia en la región. Los acuerdos subregionales pueden generar valor agregado comparado con las

convenciones multilaterales si introducen elementos innovadores o profundizan en los compromisos; la CAN no siempre lo hace. De otra parte la Comunidad Suramericana es aún reciente, pero es probable que allí se emitan declaraciones que impulsen el compromiso de suscribir y cumplir con acuerdos de cooperación ya existentes.

Los instrumentos bilaterales pueden ser “formales”, firmados entre Estados por los presidentes, cancilleres y altos funcionarios, o “interinstitucionales”, entre agencias homólogas, incluyendo las fuerzas militares y

policiales, y que no necesitan ratificación del Legislativo. Negociados por Colombia hay en total 32 instrumentos de cooperación judicial suscritos con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De estos, 27 están vigentes. En años recientes han estado en auge acuerdos interinstitucionales entre ministerios de defensa, justicia, fiscalías y procuradurías.

Otros escenarios insignia de coordinación bilateral entre Colombia y la región son las Combifron (Comisión Binacional Fronteriza), cuando se usan de manera activa y sirven para el fomento de relaciones más fluidas entre funcionarios, el intercambio de información y la coordinación, el seguimiento y la evaluación de acciones y compromisos de las fuerzas militares y policiales de los respectivos países en las zonas de frontera común. También pueden usarse para la coordinación de políticas entre ministros de defensa y para el intercambio de inteligencia. Hoy existen comisiones con Ecuador, Panamá y Venezuela. Con este último país, el mecanismo se suspendió en el 2000 por decisión unilateral de Venezuela, que desde entonces no ha ratificado el Manual de Procedimiento Operativo necesario para la coordinación entre unidades militares y policiales en zona de frontera.

De otro lado, a partir del año 2002, el Ministerio de Defensa de Colombia empezó a firmar nuevos acuerdos bilaterales para el intercambio de inteligencia dirigida a la desarticulación del terrorismo y grupos armados ilegales. Colombia, a su vez, impulsó la creación de grupos permanentes de coordinación para evitar que los acuerdos fueran compromisos de papel y para evaluar sus logros. Es así como nacen los nuevos grupos bilaterales de trabajo en defensa o en asuntos policiales. Actualmente existe uno policial con el Ministerio del Interior de Ecuador, uno de Defensa y otro de Asuntos Policiales con Perú y uno policial con Panamá. Con Brasil se firmó un memorando de entendimiento sobre Co-

operación en Materia de Defensa. Asimismo, se han firmado con los países vecinos acuerdos interinstitucionales y en algunos casos entre las fuerzas para el control del espacio aéreo y de los ríos comunes y fronterizos. Un caso especial, por involucrar a tres países, es el memorando sobre la zona de triple frontera, firmado en 2004 por los ministerios de defensa de Colombia, Brasil, Perú, así como el Ministerio de Justicia de Brasil. Adicionalmente, se han establecido conferencias bilaterales de inteligencia entre ejércitos con Ecuador, Brasil, Perú y Venezuela. Vale señalar que a la fecha no existen acuerdos multilaterales explícitos sobre cooperación en inteligencia y debido a la confidencialidad con la que se maneja el tema, no hay un listado único de acuerdos suscritos por Colombia.

TENDENCIAS RECIENTES:

LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN

No cabe duda de que todos estos instrumentos han contribuido a la cooperación regional. En la práctica, sin embargo, no siempre se maximiza el potencial que ofrecen lo que lleva a que los niveles de cooperación difieran de un país a otro. Esta es la experiencia de Colombia con sus vecinos.

Perú. Con este país se ha logrado un nivel de cooperación muy provechoso. En octubre de 2002 se creó el Grupo Bilateral de Trabajo en Defensa y al año siguiente, el de Asuntos Policiales. La coincidencia de visiones entre los ministerios sobre qué y quiénes constituyen amenazas de seguridad, por ejemplo en cuanto a los grupos armados ilegales, terrorismo y narcotráfico, ha sido clara. Esto se debe, quizás, a la experiencia de Perú con Sendero Luminoso. Por ello, se ha incrementado el intercambio de inteligencia sobre el movimiento y presencia de líderes de grupos armados ilegales en ríos y zonas de frontera, y se trabaja actualmente en el intercambio de información sobre vuelos ilegales en el espacio aéreo fronterizo. Otro aspecto por resaltar es el intercambio de oficiales de inteligencia que sirven como enlace: al menos un oficial de inteligencia peruano

permanece en las unidades militares colombianas en la zona de frontera con Perú y viceversa. Esta dinámica ha contribuido a la realización de operaciones contra las FARC, cuyo frente amazónico ha sufrido reiterados reveses, incluida la pérdida de uno de sus comandantes. Para Perú, el narcotráfico también es una preocupación de primer orden por el reciente ascenso de cultivos ilícitos. Además reconoce la estrecha relación entre grupos irregulares e industria ilegal de drogas.

Brasil. La cooperación con Brasil es menos fluida pero eficiente. Los gobiernos de Uribe y Lula da Silva tienen ideas diferentes sobre la lucha antiterrorista, qué hacer con las FARC, el ELN y las autodefensas y qué función debe desempeñar Estados Unidos en la región. No obstante, y contrario a las expectativas de algunos, desde la llegada a la presidencia de Lula da Silva en 2003, la cooperación en asuntos de seguridad ha mejorado notablemente. En marzo de 2003 se creó el Grupo de Trabajo Colombia-Brasil para la Represión de la Criminalidad y el Terrorismo, integrado por los Ministerios de Defensa, Justicia y Relaciones Exteriores. Si bien el grupo no se reúne tan frecuentemente como el de Perú, sí se han producido avances en la coordinación entre fuerzas de seguridad en zonas de frontera, en particular en lo relacionado con el intercambio de información para controlar del espacio aéreo y prevenir vuelos con cargamentos de drogas ilícitas, sustancias químicas o armas. Con este fin, los dos países decidieron revivir un acuerdo de control del espacio aéreo que ya fue ratificado por el Congreso brasileño y que en Colombia se encuentra en la fase de revisión constitucional antes de entrar en vigencia. Adicionalmente, en materia de cooperación judicial, se suplió el uso del canal diplomático por un canal directo entre autoridades centrales. La cooperación existente puede explicarse por-

Hoy no existen acuerdos multilaterales explícitos sobre cooperación en inteligencia y debido a la confidencialidad con la que se maneja el tema, no hay un listado único de acuerdos suscritos por Colombia.

Hay sectores en Ecuador, Venezuela, Brasil, Bolivia e incluso Perú que rechazan de manera vehemente la presencia de Estados Unidos en Colombia y la lucha militar contra la guerrilla, sin que necesariamente apoyen el terrorismo o el crimen transnacional. Sin embargo, estas posiciones constituyen un obstáculo a la eficacia de los instrumentos de cooperación regional.

que Brasil considera el narcotráfico, el tráfico de armas y el abuso del espacio amazónico para acciones criminales como amenazas a la seguridad regional y sus propios intereses.

El Sistema de Vigilancia Amazónico-Sistema de Protección Amazónico (SIVAM-SIPAM), sistema de radares, satélite y aviones de vigilancia y combate creado por Brasil, ha sido un tema constante en las relaciones bilaterales, sin embargo, los países no han llegado a un acuerdo para que Colombia lo pueda utilizar. Colombia estaría reticente a pagar una compensación económica

por el uso del sistema, pues espera más bien tener acceso como parte de la cooperación no remunerada de Brasil a Colombia en la lucha de amenazas comunes. Por su parte, es posible que Brasil esté esperando que Colombia pague una suma por el uso de los equipos, sistemas de recepción y procesamiento de información que sean requeridos, así como por el montaje y administración de un centro permanente de coordinación en territorio brasileño.

Ecuador. La cooperación de Colombia con Ecuador ha sido más problemática. Entre los dos países hay múltiples acuerdos y la COMBIFRON, por ejemplo, se reúne regularmente.

Estos, sin embargo, no han podido resolver las diferencias de percepciones sobre el Plan Colombia y las políticas antidrogas, en particular los efectos en Ecuador de la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia, y la idea en Ecuador de que Colombia podría hacer más para vigilar la frontera. En Ecuador, hay sectores políticos fuertemente opuestos a la criminalización de las guerrillas y a la Política de Seguridad Democrática. La migración de colombianos por causa del conflicto también es vista como problemática. Colombia, por su lado, ha pedido a ese país mayores controles en el tráfico de armas

y explosivos y mayor disposición para cerrarle el paso a miembros de los grupos armados ilegales que busquen refugio allá. También es común la descoordinación y la ausencia de canales directos entre instituciones homólogas en lo militar, policial y de inteligencia. En lo judicial la comunicación es fluida y aunque se acepta la presencia de autoridades judiciales nacionales y extranjeras en la práctica de diligencias, su realización depende de la disposición del gobierno de turno.

Panamá. El caso de Panamá no es muy diferente del ecuatoriano. La creación de la COMBIFRON y la firma del acuerdo de cooperación policial y judicial en abril de 2003 sentaron un precedente positivo, dada la negativa histórica de Panamá de firmar acuerdos de este tipo. Pero aún está por cristalizarse la cooperación en la práctica. A pesar de lo que algunos esperaban, el cambio de gobierno en Panamá en el 2004 no trajo mejorías en la cooperación y Panamá, como otros, se niega a asumir cualquier posición de confrontación con las FARC o cualquier otro grupo irregular colombiano. Expertos afirman que las autoridades panameñas pueden estar haciendo un cálculo pragmático: reconocen la limitada capacidad de respuesta y neutralización que tendrían frente acciones bélicas de las FARC, de ahí que mantengan una actitud pasiva para no propiciar una retaliación del grupo armado.

Venezuela. Desde el 2000 la cooperación con Venezuela ha pasado por uno de sus momentos más estériles. Ese año, el gobierno de Hugo Chávez decidió suspender las reuniones de la COMBIFRON. Posteriormente, con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002 los roces bilaterales se acentuaron. Las percepciones de los dos gobiernos sobre la seguridad son muy distintas. Para Venezuela ni las FARC ni el ELN son grupos terroristas y, por el contrario, las autodefensas, el Plan Colombia y la presencia de Estados Unidos en Colombia representan graves amenazas. La presencia de más de cien colombianos, presuntamente paramilitares, en Caracas en mayo de 2004 atizó los temores del presidente

venezolano. Además, Venezuela alega que Estados Unidos podría intervenir en Venezuela, y que la asistencia a Colombia altera el balance militar regional poniendo en riesgo al vecino país. Por su lado, Colombia ha criticado a Venezuela por su supuesta permisividad con las guerrillas, en particular con las FARC. En repetidas ocasiones autoridades colombianas han sostenido que las guerrillas llevan a cabo labores logísticas y políticas, establecen campamentos y refugios para entrenamiento o descanso en territorio venezolano. Con frecuencia, dicen, la información ha sido remitida a Caracas para su verificación sin que esto se traduzca en acciones contundentes contra los grupos armados ilegales. Entre diciembre de 2004 y febrero de 2005 las relaciones bilaterales alcanzaron su punto más bajo desde los ochentas debido a la captura en Venezuela de Rodrigo Granda de las FARC. Para la operación Colombia recurrió a procedimientos poco ortodoxos. El Ministro de Defensa de Colombia afirmó haber pagado una recompensa a venezolanos para llevar al guerrillero a suelo colombiano. El episodio fue calificado por el gobierno de Chávez como “secuestro” y violación de su soberanía. De esta manera se evidenciaron la desconfianza mutua y el desaprovechamiento de los instrumentos legales y administrativos para colaborar en acciones judiciales y policiales.

En mayo de 2005 se intentó abrir un espacio para que los dos países coordinaran mejor sus esfuerzos en asuntos de seguridad, esta vez mediante una mesa de seguridad en la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF). Hasta el momento la iniciativa no ha tenido mayores éxitos. Ante la ausencia de consensos, en ocasiones y de manera informal, autoridades de rango medio de los dos países deciden ayudarse.

OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN

Los obstáculos a la cooperación para enfrentar problemas transnacionales de seguridad son de diversa índole: políticos, organizacionales y técnicos. Estos son los más sobresalientes:

- *Hay diferentes visiones en la región sobre el conflicto colombiano.* El conflicto armado en Colombia representa un reto para la cooperación debido a su dinámica, que involucra acciones transnacionales como el tráfico ilegal de drogas y de armas, el lavado de dinero, extorsión y secuestro por fuera de las fronteras, al igual que el traspaso ilegal de miembros de los grupos armados a los países vecinos e incluso más allá en el hemisferio. Sin embargo, hay profundas divisiones en toda la región sobre la naturaleza del conflicto y si las políticas del gobierno de Álvaro Uribe son o no apropiadas. Hay sectores en Ecuador, Venezuela, Brasil, Bolivia e incluso Perú que rechazan de manera vehemente la presencia de Estados Unidos en Colombia y la lucha militar contra la guerrilla, sin que necesariamente apoyen el terrorismo o el crimen transnacional. Sin embargo, estas posiciones constituyen un obstáculo a la eficacia de los instrumentos de cooperación regional.
- *No hay un entendimiento claro sobre los problemas de seguridad y los Estados tienen diferentes prioridades.* La cooperación no solo requiere instrumentos legales y técnicos. La visión política de los gobiernos de turno orienta el uso de dichas herramientas: los líderes de los gobiernos y las cabezas de las agencias judiciales, de policía y militares tienen la facultad de estimular o desincentivar la cooperación. En la región no hay consensos sólidos, ni en los países, ni entre ellos, sobre qué acciones y qué actores constituyen amenazas. En ocasiones la diferencia de percepciones es claramente acentuada, como entre Colombia y Venezuela. Con frecuencia, sin embargo, lo que existe es una falta de claridad sobre cómo se interconectan la pobreza, la ineficacia de las instituciones, la corrupción, la inestabilidad política y los problemas transnacionales de seguridad.

En la región no hay consensos sólidos, ni en los países, ni entre ellos, sobre qué acciones y qué actores constituyen amenazas. En ocasiones la diferencia de percepciones es claramente acentuada, como entre Colombia y Venezuela. Con frecuencia, sin embargo, lo que existe es una falta de claridad sobre cómo se interconectan la pobreza, la ineficacia de las instituciones, la corrupción, la inestabilidad política y los problemas transnacionales de seguridad.

Los funcionarios no siempre conocen los instrumentos internacionales. La rama Ejecutiva al más alto nivel es quien participa en la negociación y adopción de acuerdos y en la representación en escenarios internacionales, y el conocimiento de los instrumentos vigentes por parte de funcionarios públicos competentes del nivel técnico es limitado.

bilidad política y los problemas transnacionales de seguridad.

- *La política interna influye sobre el margen de maniobra de los Estados.* Es posible que la cooperación regional en temas de seguridad le genere costos políticos internos a los gobiernos y que por ello no se usen todos los instrumentos disponibles. Esto sucede cuando hay sectores de la sociedad civil y grupos políticos que no están de acuerdo con una

posición. En Bolivia, por ejemplo, el movimiento cocalero no está de acuerdo con el prohibicionismo de la hoja de coca. En Ecuador algunos se oponen a la Política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe y a Estados Unidos, y por eso a las autoridades policiales y militares ecuatorianas les cuesta encontrar respaldo interno para poder cooperar con Colombia. También es usual que existan encadenaciones temáticas. Por ejemplo, es posible que no haya rechazo a la lucha contra el tráfico de armas, pero si esta política es apoyada por Estados Unidos y hay un fuerte antiamericanismo, entonces también surgirán

obstáculos para hacer efectiva la cooperación contra el tráfico de armas.

- *El canal diplomático hace lenta la cooperación judicial y policial.* Aun cuando la cooperación judicial y policial ha sido diseñada para que haya comunicación directa entre las autoridades responsables de los temas, algunos países usan sus cancillerías para efectuar las diligencias, lo que agrega trámites y afecta la oportunidad y eficiencia con la que se otorga la cooperación.
- *Los funcionarios no siempre conocen los instrumentos internacionales.* La rama Ejecutiva al más alto nivel es quien participa en la negociación y adopción de acuerdos y en la representación en escenarios internacionales, y el conocimiento de los instrumentos

vigentes por parte de funcionarios públicos competentes del nivel técnico es limitado. La difusión de los instrumentos puede mejorar. En Colombia son pocos los fiscales, funcionarios de policía judicial y, en menor cantidad, los jueces que conocen los procedimientos para otorgar o solicitar cooperación, lo cual desaprovecha las herramientas internacionales. Adicionalmente, las continuas modificaciones en la estructura del Estado y los cambios en el sistema judicial colombiano, como la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio en el 2005, han hecho más onerosa la familiarización con los procesos.

- *No siempre hay claridad sobre los roles de las diferentes agencias del Estado.* Este es el caso, en particular, para las agencias involucradas en inteligencia en Colombia. Allí, participan las fuerzas militares, la policía y el DAS, actuando en ocasiones de manera individual y aislada, sin claridad sobre sus funciones, duplicandolas y generando una dispersión de recursos. Cada uno realiza labores de inteligencia táctica y estratégica, pero con frecuencia se muestra un predominio de la inteligencia táctica para la captura y neutralización de grupos armados ilegales y traficantes ilegales, en particular de drogas. La inteligencia táctica ha sido importante para llevar a cabo operaciones y ha fortalecido la investigación criminal y la judicialización de casos. No obstante, esta dinámica tal vez ha conducido a la confusión entre inteligencia táctica y la capacidad operativa de los organismos con funciones de policía judicial dedicados a la investigación criminal.

Quizás la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio exija establecer mayor claridad sobre el *estatus* de la información recaudada a través de la inteligencia y de la investigación criminal, pues para que las pruebas tengan validez debe existir una orden judicial, la cual no es un prerrequisito para la inteligen-

cia pues ésta no hace parte del sistema judicial. Por ello, es importante estudiar el efecto del nuevo sistema penal acusatorio en la relación investigación criminal e inteligencia y la cooperación internacional.

- *No se tienen en cuenta las directrices de política exterior y falta coordinación en las representaciones internacionales.* La cooperación internacional en temas de seguridad es ejecutada por agencias especializadas. Sin embargo, éstas deberían estar enmarcadas en estrategias de política exterior. Por ejemplo, en Colombia los esfuerzos diplomáticos por mantener buenas relaciones con los vecinos no han estado sintonizados con las iniciativas del DAS, el Ministerio de Defensa y la Fiscalía. Estas agencias tienen necesidades puntuales en temas de seguridad que no siempre son conocidas por los funcionarios de la cancillería. Por el otro lado, sin embargo, el acceso a la información en asuntos de seguridad es difícil por el sigilo que guardan las agencias especializadas.

Todo esto se traduce en falta de coordinación. Por ejemplo, la Fiscalía, el DAS y la Policía acuden a los foros internacionales sin previa consulta entre ellas. Así, el DAS es el representante de Colombia en la INTERPOL, mientras que la Policía Nacional es quien representa al país en la EUROPOL. Sería importante diseñar una política de cooperación policial que sirva de guía para las entidades con funciones de policía judicial.

- *No todos los instrumentos que se suscriben son pertinentes.* Colombia ha sido muy activa en la negociación de acuerdos para luchar contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, el lavado de activos y el terrorismo. Sin embargo, es posible que la proliferación de acuerdos no sea necesaria y que no conduzca a una mayor eficacia en la cooperación. A veces los acuerdos formales se ven como estrategias para incrementar el compro-

miso de los Estados, o incluso son el resultado de la presión por mostrar resultados de una reunión, pero en realidad logran poco sobre el terreno pues la talanquera no está en el papel.

ESCENARIOS PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL

Los problemas transnacionales de seguridad continúan. Indudablemente, por su naturaleza, cualquier solución requerirá de políticas integrales basadas, por un lado, en medidas de prevención de largo plazo y en la disuasión a través de acciones judiciales y policiales. La interacción entre Estados y agencias es, además, indispensable y existen situaciones que podrán entorpecer la cooperación o estimularla.

ESCENARIO 1: EL DESGASTE DE LA COOPERACIÓN FORMAL

- No hay ideas claras sobre los factores que hacen posible los problemas transnacionales de seguridad y ni la forma como se conectan. Se refuerzan las percepciones encontradas sobre la seguridad regional y se alimenta la desconfianza. Los gobiernos tienen poco margen de maniobra interno para cooperar con sus vecinos.
- Los instrumentos multilaterales de cooperación judicial y policial continúan siendo subutilizados. Con el tiempo esto le resta legitimidad a los foros en los cuales fueron negociados; se cierran los espacios para la comunicación y coordinación multilateral entre Estados.
- El uso inconstante de los instrumentos hace que los funcionarios de los Estados no estén familiarizados con los procedimientos puntuales de la cooperación y que, por lo tanto, se refuerce su desaprovechamiento. Como la cooperación no tiene una rutina estable-

Los problemas transnacionales de seguridad continúan. Indudablemente, por su naturaleza, cualquier solución requerirá de políticas integrales basadas, por un lado, en medidas de prevención de largo plazo y en la disuasión a través de acciones judiciales y policiales. La interacción entre Estados y agencias es, además, indispensable y existen situaciones que podrán entorpecer la cooperación o estimularla.

Hay diferentes tendencias políticas en la región, con unos gobiernos de centro-izquierda y otros de centro-derecha. Estados Unidos es un tema controversial. No obstante, los Estados encuentran puntos importantes de convergencia frente a ciertos temas de seguridad, como la necesidad de luchar contra traficantes de drogas y armas, prevenir el lavado de activos y la corrupción y disminuir la violencia y las acciones terroristas para proteger a los ciudadanos.

cida, en aquellas pocas ocasiones cuando hay solicitudes de información, las respuestas se producen de manera extemporánea y no surten su efecto disuasivo.

- Predominan los acuerdos bilaterales entre entidades homólogas. Dependiendo de las circunstancias, esto puede agilizar la cooperación en la práctica. Sin embargo, se presentan mayores retos para la coordinación interinstitucional adentro de los Estados y no se puede lograr que la aplicación de la ley sea consistente con directrices de política exterior.
 - Hay competencia entre las agencias policiales y militares por figurar en foros internacionales, se alimenta la descoordinación. Enfrentar los problemas de seguridad cede ante los intereses particulares de las cabezas de las agencias. Aumenta el riesgo de incidentes diplomáticos en la región.
 - El aislamiento de los Estados acentúa los problemas de cooperación. En el caso de Colombia, esto tiene graves repercusiones para la superación del conflicto armado. Continúa la internacionalización del conflicto colombiano y las relaciones con la región se hacen más difíciles.

ESCENARIO 2: COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN A PESAR DE DIFERENCIAS POLÍTICAS

- Hay diferentes tendencias políticas en la región, con unos gobiernos de centro-izquierda y otros de centro-derecha. Estados Unidos es un tema controversial. No obstante, los Estados encuentran puntos importantes de convergencia frente a ciertos temas de seguridad, como la necesidad de luchar contra traficantes de drogas y armas, prevenir el lavado de activos y la corrupción y disminuir la violencia y las acciones terroristas para proteger a los ciudadanos.

- Los Estados hacen esfuerzos por mejorar el intercambio de ideas y la comunicación con la sociedad civil en temas de seguridad.
- Se dinamiza el uso de los instrumentos de cooperación, legitimando los foros multilaterales y regionales. Se fomenta la comunicación entre Estados y entre autoridades homólogas y no hay desconfianzas profundas, a pesar de las diferencias políticas.
- Los Estados fomentan la capacitación y familiarización de los funcionarios con los instrumentos legales y administrativos de cooperación. Se definen más claramente las funciones y responsabilidades de las agencias y se establecen espacios de coordinación entre agencias. Éstas responden más ágilmente a las solicitudes de cooperación de los vecinos.
- Se incrementa la comunicación entre cancillerías y agencias especializadas lo que reduce el riesgo de incidentes diplomáticos entre los Estados.
- Se reducen los problemas transnacionales de seguridad y sus efectos negativos. En Colombia, se reduce el flujo de dinero y armas que llegan a manos de los grupos armados ilegales.

ACCIONES DE COLOMBIA QUE PUEDEN FOMENTAR LA COOPERACIÓN DE SUS VECINOS

- Generar un discurso diferente frente al conflicto armado, que no polarice las posturas de los vecinos.
- Evitar lecturas simplistas sobre las dinámicas políticas en la región. Ampliar el conocimiento de las dinámicas políticas nacionales y locales en los países vecinos y ajustar los pronunciamientos públicos para no reducir el margen de maniobra de los gobiernos vecinos que estén dispuestos a cooperar, pero que enfrentan retos políticos domésticos.
- Ampliar el contacto entre la Cancillería, el Ministerio de Defensa y la fuerza pública, el DAS y la Fiscalía, a través

de enlaces, comités técnicos interinstitucionales, y comités de alto nivel que se reúnan regularmente.

- Capacitar a los funcionarios técnicos en el uso de los instrumentos de cooperación regional e internacional.
- Redefinir roles y funciones institucionales en materia policial y de inteligen-

cia, con el concurso del Departamento de Planeación Nacional.

- Incrementar medidas de confianza mutua.
- Hacer un diagnóstico de los efectos del sistema penal acusatorio sobre la cooperación judicial, policial y de inteligencia con el fin de ajustar los instrumentos internacionales vigentes.

POLICY PAPERS

COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL



Nº 4 Brasil frente a los desafíos de la cooperación en seguridad



Nº 3 Problemas transnacionales de seguridad: desafíos para Colombia y la cooperación en la regional andino-brasileña



Nº 2 Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática



Nº 1 Seguridad regional andina y escenarios posibles

LIBROS

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL

Marco Cepik, Socorro Ramírez (editores). *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, IEPRI, Universidad Federal Do Rio Grande do Sul. 2004. ISBN: 958-8128-09-9.

Daniel W. Christman, Jhon G. Heiman, Julia E. Sweig. *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrenta Colombia y la región andina.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, Council on Foreign Relations. 2004. ISBN: 958-8128-07-2.

Wolf Grabendorff (editor). *La seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, CEREC. 2003. ISBN: 958-8128-05-6.

ESTE *POLICY PAPER* FUE ELABORADO CON BASE EN LAS SESIONES DE DISCUSIÓN DEL GRUPO DE SEGURIDAD REGIONAL EN COLOMBIA, COORDINADO POR ALEXANDRA GUÁQUETA, Y EN UN TRABAJO DE INVESTIGACIÓN LLEVADO CABO POR PAULA PEÑA Y GERMÁN ESPEJO.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, CHILE, BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org