



BOLETIN DE LAS CUMBRES DE LAS AMERICAS

* Vol. 1 * No. 2 * abril de 2002

La Cumbre - una agenda multifacética

Introducción

Jaime Aparicio

Desde la publicación del primer número del *Boletín de las Cumbres de las Américas*, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha dado nuevos pasos en la tarea de construir instrumentos de diálogo, cooperación y acción colectiva para implementar varios de los mandatos del Plan de Acción de Quebec. Para nuestro segundo Boletín hemos solicitado a un grupo de expertos de la región a reflexionar sobre tres de las mayores amenazas que preocupan hoy a nuestras sociedades: corrupción, drogas y terrorismo.

Estas amenazas con dimensiones globales representan, como las califica Chris Patten, Comisario de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, “el lado

oscuro de la globalización” y requieren de respuestas que deben ser el “resultado de un compromiso multilateral” que también tenga en cuenta “la raíz de las causas del terrorismo, tales como pobreza, enfermedades y degradación ambiental.”¹

En ese contexto, importantes eventos relacionados con estos asuntos han ocurrido en estos últimos meses en la OEA:

Corrupción

La corrupción es hoy un grave problema social, político y económico. No hay campaña legislativa o presidencial que no tenga entre sus primeras prioridades este tema, puesto que las encuestas en varios países de la región señalan a la corrupción y a la impunidad como una de las primeras preocupaciones de la gente. Por tanto, controlar la corrupción se ha convertido en uno de los retos políticos más urgentes para los gobiernos.

Por otra parte, los ciudadanos están preocupados por la corrupción en las instituciones, en los cuerpos legislativos, en los sistemas judiciales, en la empresa privada y en la propia policía. Pero también hay una percepción de que estos actos aumentan con la impunidad, y con la falta de cooperación real entre los países para cooperar jurídica y judicialmente en esta lucha.

Frente a esa realidad, el primer paso que los Estados deben dar es la adhesión o ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, acuerdo destinado a crear nuevos instrumentos de cooperación en esta lucha. Luego viene la fase de implementación de la Convención, a través de un Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuya

primera reunión tuvo lugar los días 15 al 18 de enero de 2002, en la sede de la OEA. En esta ocasión se llevó a cabo la selección de las disposiciones de la Convención que, en una primera ronda, los Estados partes se comprometen a implementar en sus países.

Esta reunión del Comité de Expertos también incluyó un Seminario de Análisis Práctico de Mecanismos Internacionales de Seguimiento, en el cual se presentaron los mecanismos internacionales de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), del Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa (GRECO), del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y de la CICAD-OEA. El objetivo de la presentación fue mostrar la organización y el funcionamiento de estos cuatro mecanismos internacionales, así como la exposición de sus experiencias y conocimientos, para que pudieran servir de base al Comité de Expertos a la hora de la toma de decisiones.

Lucha contra las drogas

Expertos de los gobiernos de la región desarrollan, en el ámbito de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), un sistema multilateral de evaluación de la lucha contra las drogas que busca dar a este empeño “la legitimidad internacional que no puede ser provista por criterios unilaterales”.² Dentro de ese proceso se reunió, a mediados de marzo, la Segunda Sesión Especial de CICAD, en Washington DC, ocasión en que se hizo público el Informe Hemisférico sobre el cumplimiento de recomendaciones bajo el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Según este informe, los países de las Américas han demostrado un “esfuerzo significativo” para tomar

(Continúa en la siguiente página)

INDICE

Introducción Jaime Aparicio	1
La consolidación de la lucha anticorrupción en las Américas Dr. Roberto de Michele	2
Sobre la primera ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo	2
Sobre el terrorismo Roberto Russell and Juan Tokatlian	3
Combatiendo la Corrupción: Realizando una Visión de las Cumbres Nancy Zucker Boswell	3

*(Introducción)*

medidas recomendadas en la primera ronda del proceso de evaluación, aunque en algunos casos se han encontrado con dificultades por falta de recursos técnicos y financieros.

El informe incluye un resumen hemisférico y una evaluación de cada país, tomando en cuenta unas 400 recomendaciones hechas hace un año en la primera ronda del MEM. El panorama hemisférico demuestra progreso en varias áreas, incluyendo el desarrollo de planes antidrogas, la capacidad de los países de estimar el territorio bajo cultivos ilícitos, y la adopción de medidas contra el lavado de dinero.

Bajo el proceso del MEM, la CICAD lleva a cabo evaluaciones completas cada dos años, y en años alternos analiza el progreso en el cumplimiento de las recomendaciones. En abril de 2002 la CICAD comenzará a recopilar datos nuevos para una segunda ronda de evaluaciones, en base a un cuestionario que los países están en proceso de completar. La Comisión publicará los próximos informes sobre las evaluaciones completas, que cubren los años 2001-2002, en enero de 2003.

Terrorismo

Los días 28 y 29 de enero de 2002 tuvo lugar en la sede de la OEA en Washington DC, el Segundo Período Ordinario de Sesiones del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE). Los Estados miembros de CICTE presentaron los Informes de las acciones realizadas por sus países de acuerdo con las decisiones de los Ministros de Relaciones Exteriores de la XXIII Reunión de Consulta, destinadas a fortalecer la seguridad interior del país y la cooperación hemisférica e internacional. Expresaron que se han intensificado las medidas para contribuir al combate al terrorismo dentro del marco de las libertades individuales, civiles y políticas y el respeto a los derechos humanos. También manifestaron que la resolución 1373 de Naciones Unidas, combinada con las doce Convenciones antiterroristas de Naciones Unidas, proveen la base para que cada país desarrolle medidas legislativas y operacionales. Entre las medidas propuestas figuran: la prevención y supresión del financiamiento al terrorismo, el establecimiento de serias penalidades en los sistemas legales para quienes participen y apoyen el terrorismo, y el

mejoramiento de mecanismos de asistencia legal mutua y de extradición.

Asimismo se decidió que el proyecto de Convención se elaborará como un complemento de las doce Convenciones existentes y que los temas que abarcará serán de actualidad, tales como lavado de dinero, controles fronterizos, etc. Se espera poder concluir los trabajos para la Asamblea General que tendrá lugar en Barbados en junio de 2002. Perú ofreció ser sede para la firma de la Convención.

El Proceso de Cumbres de las Américas, a través de una nueva y activa diplomacia presidencial ha fortalecido el papel de la Organización de Estados Americanos como foro político para el diseño de políticas de cooperación y acción colectiva en la región en los temas que son objeto de reflexión en esta edición del Boletín.

- *Jaime Aparicio es el anterior Vice Ministro de Bolivia y actualmente el Director de la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA*

(Endnotes)

¹ Keith B. Richburg Washington Post Foreign Service March 4, 2002; Page A13

² Viron P. Vaky and Luigi Einaudi, Inter-American Dialogue, Sol Linowitz Forum, April 1998

La consolidación de la lucha anticorrupción en las Américas

Dr. Roberto de Michele

La lucha contra la corrupción es un elemento de creciente importancia en la agenda internacional y regional. Tal como ocurre con otros temas que son tratados en esta publicación. La corrupción y sus efectos trascienden las fronteras nacionales.¹ Los sucesos recientes parecen reafirmar la noción que un fenómeno como el soborno transnacional, al igual que el terrorismo, el lavado de dinero y el tráfico de estupefacientes, dañan la calidad de las relaciones interestatales y la gobernabilidad, y por lo tanto son una amenaza para la democracia y nuestra seguridad.

La corrupción es una cuestión compleja que involucra múltiples dimensiones y que requiere concebir opciones que las contemplen. Asimismo, la prevención, investigación y combate eficaz de la corrupción no puede ser encarada únicamente desde el Estado Nacional. En este contexto deben destacarse las contribuciones que nuestro hemisferio ha realizado en el marco del proceso de las Cumbres.

El primer hito lo establecieron los Presidentes de las Américas en 1994 al incluir en el Plan de Acción de Miami compromisos en materia de lucha contra la corrupción.

La expresión de estas voluntades se consolidó en 1996, con la adopción de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). Este es el primer instrumento internacional mediante el cual se estableció un vínculo político y jurídico que señala responsabilidades en materia preventiva, punitiva y de cooperación

(Continúa en la página 4, columna 4)

“...es hora de asumir en serio la discusión sobre el futuro papel del TIAR.”

- Roberto Russell and Juan Tokatlian

Sobre la primera ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral

Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos del Hemisferio, el consumo de drogas sigue en aumento en nuestro continente. El problema de las drogas es dinámico, tanto en la naturaleza de los productos que se consumen - que ha pasado de los tradicionales cultivos de drogas de origen agrícola a las drogas sintéticas - como de las rutas que las organizaciones criminales utilizan hacia los mercados de consumo. La fortaleza y capacidad de operación que han adquirido las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico, son factores que representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para las sociedades y una amenaza a las instituciones democráticas de nuestros países.

El combate al problema de las drogas es uno de los principales retos que la actualidad presenta a los gobiernos de las Américas. El Gobierno de México ha expresado su convicción de que la cooperación internacional constituye la principal herramienta de los estados para enfrentar este fenómeno mundial, y ha buscado en este sentido, la consolidación de un mecanismo multilateral de evaluación de los esfuerzos que realizan los gobiernos en contra del narcotráfico en el hemisferio. Este esfuerzo deberá favorecer la eliminación de iniciativas unilaterales que obstaculizan la cooperación y deterioran la confianza

(Continúa en la página 4, columna 1)



Sobre el Terrorismo

Roberto Russell y Juan Tokatlian

1) Luego de los atentados del 11 de septiembre, tal como lo hace la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, se ha tendido a definir en forma genérica al terrorismo internacional. Así, se incluyen sus nexos y alianzas con el crimen organizado, el negocio ilícito de las drogas, la proliferación armamentista, el tráfico ilegal de elementos bélicos, la corrupción descontrolada, la violación de los derechos humanos y el blanqueo de capitales subterráneos; fenómenos todos que hasta el 11 de septiembre se concebían como separados. Por cierto, esta forma de abordar una de las mayores amenazas a la seguridad internacional presenta numerosos problemas. ¿Se piensa que ampliando el vínculo (real o supuesto) entre el terrorismo internacional y todas esas modalidades criminales se logrará combatirlo mas eficazmente? ¿Se elimina de una vez por todas la posibilidad de interlocución política con los grupos terroristas? ¿Se consideran adecuadamente los factores que alimentan, en sus raíces, la cuestión terrorista? ¿Se cree que de esa manera que los estados -los desarrollados y no desarrollados- podrán combatir por igual y conjuntamente este flagelo? En un ámbito como el de la OEA se debería procurar no acoplarse a esta corriente sin asumir un pensamiento crítico. Como sucede en Estados Unidos, por ejemplo, y sin gastos astronómicos, se justifica convocar a una Alta Comisión de Estudio que reflexione sobre este tema y eleve recomendaciones para la acción.

2) En nuestro hemisferio somos partidarios de firmar cuanta convención exista para trasladar al plano multilateral lo que no hacemos, no queremos hacer o no podemos hacer en el plano nacional, subregional o regional. Habría que frenar el ímpetu a favor de la suscripción de protocolos, tratados y acuerdos en materia de "terrorismo internacional". La sensibilidad y complejidad del tema requiere que se adopten compromisos que puedan cumplirse. Eso sería un avance enorme. Además, es hora de asumir en serio la discusión sobre el futuro papel del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

3) La OEA debería ocuparse especialmente de aquellas dimensiones del terrorismo que podrían reducirse, evitarse o contenerse con mejores estados. La debilidad estatal de la mayoría de los

Desde la Sociedad Civil - Combatiendo la Corrupción: Realizando una visión de las Cumbres - Nancy Zucker Boswell

En 1994 los líderes de la Cumbre de las Américas de Miami idearon un continente integrado y próspero, guiado por un compromiso común frente a la democracia, el libre comercio y el desarrollo sostenible. Sin embargo, sabiamente percibieron los efectos perniciosos que la corrupción, el tráfico de drogas, y el terrorismo podían introducir en la realización de esta visión de no ser considerados.

Cuatro años después, en la segunda Cumbre, los líderes acordaron dar "nuevos ímpetus" en la batalla en contra de estas amenazas y "a trabajar conjuntamente para asegurar que los criminales no encuentren asilo en ningún lugar del Hemisferio".

Casi una década después de la reunión en Miami, sigue habiendo una gran necesidad de poner nuevos ímpetus a la batalla, aun cuando ha habido grandes progresos, los obstáculos siguen siendo alarmantes. El esfuerzo por aumentar la conciencia pública y por propagar el conocimiento de que la corrupción obstaculiza la inversión y socava el crecimiento económico ha sido exitoso. Se han acordado unas normas comunes encaminadas a crear sectores públicos y privados más transparentes y responsables. La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 sistematiza muchas de estas normas. De la misma manera, los entes negociadores de acuerdos multilaterales y bilaterales concernientes al Area de Libre Comercio, están trabajando para incorporar los requisitos para una transparencia legal y regulatoria.

A pesar de esto, la corrupción en el sector público y privado continúa, alimentando una profunda insatisfacción pública a lo largo y ancho de la región y erosionando la vitalidad de las economías principales y algunas democracias.

¿Qué hace falta para aproximarnos a la visión original de los líderes? Primero, comprender que los compromisos de la primera Cumbre fueron y siguen siendo las bases del proyecto. En cuanto a la guerra contra la corrupción, éstas incluyen:

- Reformas para garantizar operaciones gubernamentales transparentes y responsables.
- El fortalecimiento de mecanismos internos de vigilancia y capacidad de implementación.
- Standards en los conflictos de interés y sanciones para aquellos que hagan uso de posiciones públicas para beneficiar intereses privados.
- La imposición de medidas en contra del enriquecimiento ilícito y soborno transnacional.
- El fortalecimiento de la administración de justicia y la regulación de compras; y
- Un acuerdo hemisférico con respecto a la Corrupción.

No hay un atajo para adquirir estas bases. Tanto voluntad política, tiempo y recursos financieros y técnicos son necesarios. En un contexto caracterizado por la escasez de capital y los gobiernos presionados a enfrentar el narcotráfico y el terrorismo, la lucha en contra de la corrupción debe perseguir una mayor atención y recursos. Por ejemplo, el nuevo mecanismo de seguimiento para promover la implementación de la Convención en contra de la Corrupción resulta muy prometedor; pero, sólo puede triunfar con un fuerte apoyo político, técnico y financiero. Por consiguiente, las partes de la Convención y los líderes de bancos multilaterales deben actuar rápidamente para cumplir su promesa ante la Cumbre de suministrar los recursos financieros adecuados.

Finalmente, las organizaciones, ministros y burócratas multilaterales, la prensa, el sector privado y los ciudadanos ordinarios deben desafiar vigorosamente el institucionalizado y fuertemente arraigado interés por anteponer la ganancia personal frente al interés nacional. Su acción en conjunto es esencial para alcanzar una reforma sostenible.

La OEA, motivando la participación de la sociedad civil en el proceso de seguimiento de Cumbres y ofreciendo un foro donde los miembros pueden cooperar en la promoción de reformas, ha hecho una contribución muy importante a la realización de la visión de la Cumbre en cuanto a transparencia y responsabilidad pública en las Américas.

- Nancy Zucker Boswell es la Directora General de Transparencia Internacional - EEUU

países de la región es una fuente de vulnerabilidad inmensa. Los estados colapsados se pueden convertir en genuinas amenazas para todos los vecinos dado que son un terreno fértil para el surgimiento y desarrollo del terrorismo.

- Roberto Russel es el Director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella

- Juan Tokatlian es el Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés

(Primera Ronda del MEM)

mutua que se requiere para enfrentar con eficacia el flagelo de las drogas.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) adoptado por la Segunda Cumbre de las Américas, es un mecanismo único en el mundo, nacido del consenso y de la participación de la totalidad de las naciones de la OEA, en el que la obtención de resultados sólidos y confiables debe ser el objetivo permanente de los procesos de evaluación.

El trabajo del Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) del MEM durante la primera ronda de evaluación en sus dos etapas: de diagnóstico y de seguimiento de las recomendaciones formuladas, ha sido fundamental. Ha confirmado la imparcialidad y la calidad en el análisis del estado que guarda la lucha contra el abuso y tráfico de drogas en cada país. Para consolidar el mecanismo se requiere de la voluntad política de los estados y el rigor científico en las respuestas que estos den a los requerimientos de los expertos del GEG. Un mejor diagnóstico de la dimensión y características del problema en cada uno de los estados, permitirá el diseño particular del tratamiento que se requiere. En este sentido, el informe que presente el MEM debe ser objetivo, no complaciente, propositivo, y didáctico.

Brevemente, considero que las mayores virtudes del MEM son las siguientes:

1. Ha obligado a los gobiernos a la adopción de estrategias nacionales integrales para abordar el problema de las drogas.

2. Los enfoques que se tenían sobre el problema se han balanceado al

reconocer que todos los estados son vulnerables a todas las manifestaciones del problema de las drogas (producción, tránsito, consumo, lavado de dinero, tráfico de armas y de precursores químicos).

3. El enfoque multilateral del problema de las drogas ha favorecido el fomento de la confianza mutua entre los estados y ha favorecido un nuevo diálogo, menos politizado y más técnico, que permite el desarrollo de nuevas estrategias dinámicas de análisis y cooperación.

4. El MEM es un mecanismo “de presión entre pares” que no lleva aparejada la imposición de sanciones. Es un instrumento de diagnóstico del problema y de fomento de la cooperación en todos los niveles para resolverlo. Está basado en el respeto a la jurisdicción y el orden jurídico interno de los estados y en el respeto principio de responsabilidad compartida. Cualquier intento por modificar dichos principios fundamentales lo desnaturalizaría.

Los Estados y el Hemisferio en su conjunto deben reconocer objetivamente algunos fracasos en el enfoque que se ha dado al fenómeno basados en la evaluación que realice el MEM. Se puede justificar que a pesar de los esfuerzos realizados no se ha alcanzado el objetivo deseado, toda vez que si todas las políticas fueran exitosas, no existiría el problema. El reconocimiento de las fallas y el perfeccionamiento del proceso que se encuentra en sus inicios, es lo que permitirá la adopción de nuevos enfoques y el cambio estratégico en las políticas nacionales y hemisférica.

- Miguel Ruiz-Cabañas es el Embajador de México ante la OEA

(La Lucha contra la Corrupción)

interestatal. Sin embargo, no contempló un mecanismo que permitiera analizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas.

Cuatro años más tarde se iniciaron las negociaciones que permitieron pasar a un terreno más constructivo, adoptando un mecanismo de seguimiento de la Convención. Esto es crítico a la luz de las implicancias transnacionales del problema y de las posibilidades de encontrar soluciones.

En 2001, veinte Estados Parte de la CICC adoptaron durante la Asamblea General de la OEA el “Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC”. Allí se establece que los Estados Parte, a través de un Comité de Expertos, evaluarán como pares la forma en que cada uno de los países ha implementado las disposiciones de la Convención.

En enero pasado los expertos se reunieron por primera vez en Washington D.C., poniendo en marcha un proceso que concluirá con un informe público que podrá contener recomendaciones y sugerencias acerca de los aspectos que deben ser mejorados, modificados o implementados en la legislación interna y en su esquema institucional.

Esta breve descripción nos permite observar la materialización de las propuestas de las Cumbres y la creación de nuevas e imprescindibles herramientas de gobernabilidad regional. En su proceso de consolidación debemos procurar crear y fortalecer los lazos con aquellos instrumentos que, como estos, incluyen espacios de negociación, facilitan la concreción de acuerdos, y generan otros insumos necesarios para generar estrategias conjuntas más eficientes de prevención y lucha contra las distintas manifestaciones del crimen organizado que afectan a nuestra región.

- Dr. Roberto de Michele es el Director de Planificación de Políticas de Transparencia, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, República Argentina

(Footnotes)

¹ En esta línea de ideas en la Declaración de Québec los Presidentes y Jefes de Estado de las Américas han reconocido que este fenómeno “menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio”.

Para más información sobre los tres temas tratados en esta edición del Boletín, por favor diríjase a los siguientes sitios Web:

Lucha contra la Corrupción - Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica:
<http://www.oas.org/juridico/spanish/default.htm>

Lucha contra las Drogas - Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas:
<http://www.cicad.oas.org>

Lucha contra el Terrorismo - Comité Interamericano contra el Terrorismo:
<http://www.cicte.oas.org/>

Si Ud. tiene preguntas o comentarios sobre este Boletín, por favor comuníquese con la Editora, Jennifer Cyr, a: jcyr@oas.org.

Si Ud. tiene preguntas o comentarios generales:

Oficina de Seguimiento de Cumbres
Organización de los Estados Americanos
1889 F. St, NW, Washington, DC, 20006,
USA

Teléfono: (202) 458-3127
E-mail: summit-info@oas.org
Página Web:
<http://www.cumbresdelasamericas.org>