

# Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar

## *Memorias*



Catalina Niño, editora





# Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar

## Memorias

Quito, 10 y 11 de octubre de 2011

Catalina Niño, *editora*



Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional



**Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador (FES ILDIS)**

Av. República 500 y Diego de Almagro

Edificio Pucará, 4to piso, oficina 404

Quito

Teléfono (59 3) 225 621 03

Correo electrónico [info@fes.ec](mailto:info@fes.ec)

[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)

**Primera edición**

Quito, abril de 2012

ISBN 978-9978-94-133-1

**Coordinación editorial**

Juan Andrés Valderrama

**Diseño y diagramación**

Ángela Lucía Vargas

**Diseño carátula**

Ángela Lucía Vargas

**Ilustración de la carátula**

Sandro Del-Prete. *Das gekrümmte Schachbrett*

## Contenido

Presentación	7
<b>Caracterización del crimen organizado en los países andinos</b>	
El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia <i>José Carlos Campero</i>	13
Crimen organizado, narcotráfico y seguridad <i>Ariel Fernando Ávila Martínez</i>	29
Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina <i>Fredy Rivera Vélez</i>	41
Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina <i>Juan Briceño Pomar</i>	50
Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos. El caso Venezuela <i>Hernán Matute Brouzés</i>	54
<b>Principales debilidades de la gobernanza y reformas para superarlas</b>	
Seguridad, gobernanza y crimen organizado en Venezuela <i>Elsa Cardozo</i>	67

Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado <i>Juan Carlos Palou</i>	77
Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana <i>Gustavo Bonifaz Moreno</i>	89
Debilidades de la gobernanza en el Perú que impiden combatir el crimen organizado <i>Enrique Obando</i>	98
Reforma policial <i>Juan Briceño Pomar</i>	108
El narcotráfico y la lucha actual contra las drogas: balance, alternativas y propuestas de acción <i>Hans Mathieu</i>	114

**El papel de la cooperación regional  
en la lucha contra el crimen organizado**

Los acuerdos de cooperación fronteriza en el marco de la Comunidad Andina <i>Adolfo López Bustillo</i>	131
¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil? <i>Francisco J. Coy G.</i>	142
Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos <i>Pablo Celi</i>	151
Resumen del debate, las conclusiones y propuestas	156
Autores	161

## Presentación

El crimen organizado es hoy en día una de las principales amenazas a la seguridad y a la gobernanza democrática en América Latina, por su capacidad para generar violencia<sup>1</sup> y para corromper y capturar a las instituciones públicas, particularmente en aquellos niveles donde estas son débiles. Históricamente, en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), amplias áreas del territorio han estado abandonadas por el estado, tanto en materia de seguridad como en términos de servicios sociales, vacíos de institucionalidad que han sido tomados en algunos casos por organizaciones vinculadas con grupos criminales, que han sustituido al estado y, así, adquirido altos grados de legitimidad entre la población. Entender cómo se insertan social y económicamente esas organizaciones es clave para diseñar políticas tendientes a recuperar y consolidar la presencia legal y legítima de las instituciones del estado en su territorio.

Ahora bien, aun cuando el portafolio de actividades del crimen organizado es amplio, en el caso concreto de la región andina el narcotráfico sigue siendo su manifestación más visible. En nuestros países el negocio de las drogas está muy arraigado en

---

<sup>1</sup> En el reporte “La situación de la seguridad ciudadana en América Latina”, del Inter American Dialogue, Gino Costa señala que el narcotráfico parece ser una de las causas más importantes de la violencia homicida. Febrero 2012. En <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>.

la vida social, económica e, incluso, política, y en cada uno tiene características específicas, que se deben tener en cuenta a la hora de formular e implementar políticas públicas frente al asunto.

Sin embargo, más allá de las particularidades nacionales, el crimen organizado es un problema de naturaleza transnacional, que aprovecha los crecientes flujos financieros, humanos y de bienes para desarrollar sus actividades. En ese sentido, la respuesta de los estados frente al fenómeno no puede ser únicamente nacional. Si quieren tener éxito en la lucha contra la criminalidad organizada, los países deben fortalecer de modo significativo la cooperación entre ellos. Para eso, es importante analizar si los organismos multilaterales que existen pueden ser un escenario adecuado para facilitar esa cooperación. Entre ellos, habría que evaluar si la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008 y con una visibilidad política importante desde entonces, podría ser un actor relevante en la materia, siempre y cuando logre consolidarse política e institucionalmente.

Con el propósito de analizar los retos que el crimen organizado, en particular el narcotráfico, plantea a los gobiernos andinos y a la región en su conjunto, y sobre todo de pensar en qué medidas nacionales y multilaterales deberían tomar los estados para enfrentar esos retos, la Fundación Friedrich Ebert invitó a expertos de los países andinos al seminario internacional “Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar”, que tuvo lugar en Quito (Ecuador), el 10 y 11 de octubre de 2011.

En este volumen se recogen las presentaciones de los participantes sobre las características del crimen organizado, en especial del narcotráfico, en cada uno de los países andinos, y las implicaciones regionales del fenómeno en términos de política pública. Se incluyen también algunas exposiciones sobre las principales debilidades de la gobernanza en esos países, que impiden combatir efectivamente el crimen organizado, y sobre las reformas y

acciones necesarias para fortalecer la capacidad de los estados para imponer la ley y el estado de derecho, y la cooperación entre ellos para hacer frente a esta amenaza. Finalmente, se plantean algunas ideas sobre lo que Unasur puede y debe hacer al respecto.



## Caracterización del crimen organizado en los países andinos



## **El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia**

**José Carlos Campero**

### **1. Definición legal de crimen organizado**

El Código penal boliviano define una organización criminal como “una asociación de tres o más personas organizadas de manera permanente, bajo reglas de disciplina o control”, destinada a cometer actos ilegales. Entre los delitos que pueden llevar a cabo estas organizaciones, “la fabricación o tráfico ilícito de sustancias controladas” relaciona directamente al crimen organizado con el narcotráfico.

De la comisión de delitos por una organización criminal vinculada a la fabricación o tráfico ilícito de sustancias controladas pueden derivarse una serie de delitos tipificados en el mismo Código, entre ellos el terrorismo (artículo 133), el peculado (142), el peculado culposo (143), el cohecho pasivo propio (145), el uso indebido de influencias (146), los beneficios en razón del cargo (174), la concusión (151), el incumplimiento de deberes (154), el cohecho activo (158), la resistencia a la autoridad (159), el soborno (170), el encubrimiento (173), el prevaricato (173), el cohecho pasivo del juez (173 bis), el consorcio de jueces y abogados (173) y la negativa o retardo de justicia (177).

## 2. Naturaleza del crimen organizado

En el caso boliviano, la naturaleza del crimen organizado vinculado con el narcotráfico se encuentra en un área gris, por la legalidad e ilegalidad que caracterizan a la cadena productiva de la hoja de coca y sus derivados.

La producción de hoja de coca se constituye en un valor ancestral, cultural y religioso para los bolivianos, y actualmente se configura como la punta de lanza de la política de soberanía nacional que enfrenta al país con Estados Unidos.

Consecuentemente, un análisis coherente del crimen organizado relacionado con la droga se debe dividir en dos etapas: 1) el examen del cultivo de la hoja de coca; y 2) el del tráfico de cocaína.

### 2.1 *Cultivo de hoja de coca*

Aun cuando en Bolivia el cultivo de coca es legal, con restricciones, como se verá a continuación, durante el proceso de producción de la coca se suceden una serie de prácticas ilegales a las que el marco legal, institucional y coercitivo del estado suele no prestar atención, debido a la inexistencia de capacidades y sistemas regulatorios efectivos.

Entre sus características principales están el control de la actividad productiva – únicamente por cocaleros bolivianos– y la legalidad de la producción. A este respecto, la ley 1008<sup>1</sup> establece lo siguiente:

Artículo 2º. El cultivo de la coca es una actividad agrícola-cultural orientada tradicionalmente en forma lícita hacia el consumo, uso en la medicina y rituales de los pueblos andinos.

---

1 Ley 1008 del régimen de la coca y sustancias controladas, de 19 de julio de 1988.

Artículo 4°. Se entienden como consumo y uso lícito de la hoja de coca las prácticas sociales y culturales de la población boliviana bajo formas tradicionales, como el “acullicu” y masticación, usos medicinales y usos rituales.

En cuanto al territorio legalmente habilitado para el cultivo, en el artículo 8° se definen y delimitan tres zonas de producción de coca en el país: 1) una zona de producción tradicional, aquella donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado coca<sup>2</sup>; 2) una zona de producción excedentaria en transición, donde su cultivo es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida, que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos<sup>3</sup>; y 3) una zona de producción ilícita, constituida por aquellas áreas adonde el cultivo de coca está prohibido<sup>4</sup>.

Respecto a la extensión de esa territorialidad, la ley establece lo siguiente:

Artículo 29. El poder ejecutivo determinará periódicamente la cantidad de coca necesaria para cubrir la demanda del consumo tradicional y la establecida en el artículo 5°, la misma que no podrá

- 
- 2 Comprende las áreas de producción minifundiaría actual de coca de las provincias nor y sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo e Inquisiví, del departamento de La Paz; y los Yungas de Vandiola que comprenden parte de las provincias de Tiraque y Carrasco, del departamento de Cochabamba (artículo 9°).
  - 3 Zona sujeta a planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo, mediante la aplicación de un Programa integral de desarrollo y sustitución; iniciando la reducción con 5.000 hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8.000. El logro de estas metas está condicionado a la disponibilidad de recursos financieros del presupuesto nacional, así como a compromisos y desembolsos de la cooperación técnica y financiera bilateral y multilateral, que deberá orientarse al desarrollo alternativo. Comprende las provincias Saavedra, Larecaja y Loayza, las áreas de colonización de Yungas del departamento de La Paz y las provincias Chapare, Carrasco, Tiraque y Araní del departamento de Cochabamba (artículo 10).
  - 4 Comprende el resto del territorio boliviano. Las plantaciones en esta zona “serán objeto de erradicación obligatoria y sin ningún tipo de compensación”.

exceder la producción equivalente a un área de 12.000 hectáreas de cultivo de coca, teniendo en cuenta el rendimiento de la zona tradicional.

Finalmente, la legalidad de la producción de hoja de coca tiene complicadas implicaciones para la cultura política del país en aspectos institucionales, legales, morales y culturales, entre otros.

## **2.1.1 ESTRUCTURA JERARQUIZADA DE TOMA DE DECISIONES**

### **2.1.1.1 Estructura sindical**

La producción de hoja de coca cuenta con una estructura sindical cuyo proceso de toma de decisiones es muy jerarquizado. Existen organizaciones sindicales (por ejemplo, federaciones de productores de hoja de coca) organizadas territorialmente, que establecen las reglas para la entrada y salida de actores productivos; aprueban extensiones de siembra; asignan cupos de producción o venta; y determinan aportes económicos regulares y obligatorios. Así mismo, establecen lineamientos políticos como la obligatoriedad de producción en ciertas regiones (por ejemplo, Chapare, en Cochabamba) o sistemas implícitos o explícitos de castigo (confiscación de tierras, expulsión, aislamiento, etc.) ante decisiones unilaterales de sus miembros como la conversión a cultivos alternativos.

### **2.1.1.2 Estructura política**

Las seis Federaciones de Productores de Coca del Trópico Cochabambino se han constituido a lo largo de varios años en la base social de germinación de un proyecto político que desembocó en el partido político Movimiento al Socialismo (MAS)<sup>5</sup>, en función

---

5 Movimiento político que empezó llamándose Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP) y luego asumió la sigla de Movimiento al Socialismo (MAS).

de gobierno desde 2005. Los productores de hoja de coca del Chapare de Cochabamba son la base de sustento social, económico, político y coercitivo del gobierno. El presidente de las seis federaciones de productores cocaleros ejerce de forma simultánea el cargo de presidente constitucional de Bolivia y jefe del Movimiento al Socialismo.

### **2.1.2 MODELO RACIONAL EMPRESARIAL DE GESTIÓN**

La toma de decisiones empresariales de los productores de hoja de coca puede ser caracterizada por cinco atributos. Primero, en respuesta al crecimiento de la demanda, la frontera agrícola se amplió hacia parques nacionales y otros territorios de producción ilícita según la ley. Esta práctica se adelanta en muchas ocasiones a partir de la utilización de áreas bajo sombra, para evitar imágenes satelitales.

Segundo, para elevar la productividad por hectárea hay una innovación tecnológica constante, mediante el acortamiento de la distancia entre plantas, de 50 a 30 cm, el riego tecnificado y la utilización de aditivos químicos, que permitió duplicar el número de cosechas al año.

Tercero, los mercados se diversificaron: menos de 20% de la producción de hoja de coca se vende en los mercados legales. En los ilegales se vende para fines de narcotráfico. Además, cabe nombrar la exportación de la hoja de coca hacia Argentina, país limítrofe que se consolida como el principal mercado de consumo tradicional.

Cuarto, las ventajas del sector informal se utilizan eficazmente. En este no se pagan impuestos por la tierra, la producción y el uso de insumos, la comercialización ni las utilidades. Tampoco se incurre en gastos para el pago de beneficios sociales de corto o largo plazo a la mano de obra ni se cumple con las normas de seguridad laboral contra accidentes ni se pagan seguros de salud.

Quinto, la política de lucha contra el narcotráfico se instrumentaliza negativamente, mediante el pago de dineros públicos por erradicar cultivos, subsidios directos de recursos financieros y de bienes de capital gubernamentales y de la cooperación internacional para fomentar el desarrollo alternativo y el mejoramiento de la infraestructura en las zonas donde se erradican los cultivos: construcción de carreteras troncales asfaltadas y vecinales empedradas, electrificación, agua potable y saneamiento básico, infraestructura de educación y salud privilegiada, etc.

## **2.2 *Narcotráfico***

A diferencia de la producción de hoja de coca regulada, son ilegales la transformación de la hoja de coca en sustancias narcóticas y su comercialización. A este respecto el artículo 7° de la citada ley 1008 define como ilícitos “todos aquellos usos destinados a la fabricación de base, sulfato y clorhidrato de cocaína y otros que extraiga el alcaloide para la fabricación de algún tipo de sustancia controlada, así como las acciones de contrabando y tráfico ilícito de coca, contrarias a las disposiciones que establece la presente ley”.

### **2.2.1 *CONTROL DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA***

El narcotráfico en Bolivia es una actividad criminal vinculada a mercados internacionales, controlado casi en su totalidad por actores o carteles extranjeros. Existen organizaciones de menor tamaño, compuestas por bolivianos, orientadas únicamente al mercado interno, que se articulan y cumplen tareas para los carteles internacionales. Estas organizaciones, que cuentan con cuantiosos recursos en forma de capital, información y conocimiento empresarial, han extendido sus redes a sectores legítimos de la economía; aprovechan la baja presencia y control

estatal en el territorio para penetrar y cooptar organizaciones campesinas, sindicales y gremiales y dinamizar las economías locales como instrumento de legitimidad social; operan a escala mundial con conexiones transnacionales extensivas; y cuentan con la capacidad de retar la soberanía y autoridad nacional e internacional.

### **2.2.2 ESTRUCTURA HÍBRIDA DE TOMA DE DECISIONES**

En Bolivia aun no se han consolidado estructuras jerárquicas autónomas articuladas a mercados internacionales; más bien, para la toma de decisiones las organizaciones criminales bolivianas articuladas a esos mercados se constituyen en estructuras híbridas y descentralizadas de carteles internacionales.

Las cúpulas centrales de las organizaciones que operan en sus respectivos países toman decisiones estratégicas. Paralelamente, en las estructuras descentralizadas que operan en Bolivia se toman decisiones estratégico/operativas para la producción y comercialización de cocaína.

En el país hay pruebas de la presencia de organizaciones criminales colombianas (cartel del norte del Valle y Farc), brasileñas (Primer Comando Capital (PCC) y Comando Vermelho), mexicanas (*Zetas* y cartel de Sinaloa), peruanas (Sendero Luminoso y MRTA) y rusas (mafia rusa).

### **2.2.3 MODELO FLEXIBLE Y ADAPTATIVO DE GESTIÓN EMPRESARIAL**

El modelo de gestión empresarial de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico en Bolivia tiene estas características.

### **2.2.3.1 Estructura productiva flexible para optimizar los recursos del entorno**

Mediante ella se aprovecha la baja capacidad institucional para regular la comercialización de hoja de coca para optimizar los recursos para el desarrollo de la actividad delictiva, así como para reducir el riesgo y los costos legales de transacción. Esto ha supuesto:

- ✧ Atomizar la oferta de hoja de coca y sus precursores, por medio del contrabando hormiga y de autotanques, así como a partir de la distribución móvil en ciudades capitales, el desvío de la producción de hoja de coca a mercados ilegales y el procesamiento primario para moldearla.
- ✧ Atomizar la transformación de la hoja de coca, a diferencia de las zonas tradicionales del pasado, mediante el uso de diferentes tipos de infraestructura y equipamiento, a partir del establecimiento de laboratorios pequeños y ambulantes.
- ✧ Incorporar la producción de cocaína como nuevo eslabón en la cadena: Bolivia no era un país productor de cocaína; sin embargo, hoy se está cristalizando pasta base boliviana y peruana, en laboratorios con diferentes potenciales de volumen<sup>6</sup>.

### **2.2.3.2 Estrategias de comercialización adaptativas e innovadoras**

Para reducir y atomizar el riesgo en la etapa de comercialización se utilizan y tercerizan servicios de la economía formal; es decir

---

6 En áreas rurales tradicionales productoras de hoja de coca: Yungas, Chapare y parques nacionales; en áreas urbanas nuevas de tierras altas e intermedias: por ejemplo, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija y Chuquisaca; y en zonas urbanas de ciudades fronterizas: Charaña, Desaguadero y poblaciones hacia Puerto Acosta como Escoma, Chaguaya y Achacachi, en La Paz. En Oruro, las localidades de Pisiga, Todos Santos, Sabaya y Challapata. Y Yacuiba en Tarija.

que las organizaciones narcotraficantes usan las estructuras institucionales y organizativas del comercio mundial: por ejemplo, servicios logísticos, de comunicación y financieros, entre otros.

Estas estrategias tienen las siguientes características:

- ✧ La atomización del transporte en múltiples actores, legales e ilegales, naturales o jurídicos, de grupos etéreos diversos, a partir de múltiples puntos de acopio, agregación, fragmentación y atomización, y de volúmenes variados dependiendo la logística y la estructura del producto: sólida o líquida.
- ✧ Medios de transporte terrestre, aéreo y biológico.
- ✧ Uso de fronteras: por Pando, Beni y Santa Cruz al Brasil; por La Paz, Oruro y Potosí a Chile; por Tarija y Potosí a Argentina; y por Tarija a Paraguay y Uruguay.
- ✧ Transporte en múltiples presentaciones: alimentos, artesanías, paquetes de correo o *courier*, hidratada o empapada en ropa, textiles o papel, o dentro de llantas de vehículos, garrafas GLP, pisos de madera y embarques minerales.

### 2.2.3.3 Innovación tecnológica constante

Las organizaciones criminales invierten constantemente en innovación tecnológica, que aumenta la productividad en la transformación de la hoja de coca. Entre las prácticas identificadas están:

- ✧ El remplazo del factor humano por tecnología, como el uso de las técnicas colombianas para el molido y el procesado de la hoja de coca, y la utilización de aparatos de línea blanca como lavadoras eléctricas y hornos de microondas.
- ✧ La sustitución de insumos controlados, como la cal, por cemento, y la gasolina “roja”, con querosene, vendida en estaciones de servicio.

- ✧ La utilización eficaz del contrabando y otros mecanismos formales e informales para el lavado de dinero.

Se aprovecha también de la característica principal de la economía boliviana, 75% informal, nutrida a su vez de acuerdos políticos clientelares, baja capacidad reguladora y coercitiva, y gran liquidez originada en el narcotráfico. Este porcentaje está constituido por el financiamiento del contrabando: vehículos, electrodomésticos, tecnología de lujo, línea blanca, muebles, textiles, alimentos, medicamentos y piratería; el fomento a la producción de bienes no transables, por ejemplo, vivienda; y la creación de empresas de servicios formales e informales, como préstamos y transporte.

### **3. Factores que facilitan la penetración y el desarrollo del crimen organizado**

En Bolivia, el principal factor para el desarrollo de las organizaciones criminales en torno al narcotráfico es la existencia estructural de la producción de hoja de coca como un cultivo ancestral y cultural, así como su consumo tradicional (masticado).

Un factor coyuntural de importancia es la existencia de un movimiento político cocalero en función de gobierno, que genera expectativas e incentivos para la legitimidad de la producción de coca excedentaria y, consecuentemente, el aumento de la oferta de insumos para el narcotráfico.

Es importante mencionar también la existencia de autoridades públicas encargadas del control y la lucha contra el narcotráfico, cuyo origen cocalero las sitúa en el dilema de ser “juez y parte”; lo que ha supuesto el relajamiento de las acciones de control e interdicción y se refleja en la ampliación de la frontera permitida para la producción de hoja de coca, de 12 mil a 20 mil hectáreas vía decreto supremo, el acceso limitado a información

y la prohibición del acceso a organizaciones independientes para medir los cultivos y la producción (Naciones Unidas).

#### **4. Efectos del crimen organizado sobre la autoridad estatal, la gobernabilidad democrática y las relaciones internacionales**

##### **4.1 Soberanía del estado**

La debilidad del estado para sentar presencia y ejercer control fronterizo efectivo en un vasto territorio que colinda con cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), es una ventana de oportunidad para que las organizaciones criminales evadan el principio de control territorial, lo que pone en entredicho la práctica de la noción de soberanía.

En consecuencia, las organizaciones criminales han desarrollado recursos para ampliar y consolidar el comercio de sustancias controladas en poblaciones fronterizas<sup>7</sup>.

##### **4.2 Cultura política**

La existencia de actores productivos vinculados a la hoja de coca distorsiona ante el resto de la ciudadanía las líneas que separan lo legal de lo ilegal, provocando cambios en la opinión pública que afectan negativamente el funcionamiento del sistema democrático y legitiman actividades y beneficios económicos derivados de la ilegalidad.

---

7 Los departamentos y las ciudades con alta presencia de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico son: La Paz: Charaña, Desaguadero y poblaciones hacia Puerto Acosta como Escoma, Chaguaya y Achacachi; Oruro: localidades de Pisiga, Todos Santos, Sabaya y Challapata; Tarija: Yacuiba y Bermejo; Santa Cruz: San Matías, Puerto Suárez y Puerto Quijarro; Pando: Cobija; Beni: Guayaramerín; y Potosí: Villazón.

Así, se señalan formas de obtener riqueza, poder y movilidad social en complicidad con lo ilegal, que incrementan las oportunidades para el blanqueo, la convalidación de la impunidad y la generación de lealtades y dependencias sociales, económicas y políticas.

Entre las actitudes de las organizaciones criminales para legitimar su actividad están las 1) inversiones sociales; 2) los aportes a eventos públicos; 3) el desarrollo de espacios y eventos lúdicos de renombre (por ejemplo, salas de juegos); 4) la producción y oferta de bienes públicos que el estado no entrega a plenitud; y 5) aportes a campañas políticas.

La legitimidad de las acciones delictivas y los beneficios derivados de las mismas cuestionan la legalidad vigente al confrontar a la población con la percepción de que el código normativo es ineficaz e inválido para regir la conducta social: la ley 1008 cuestionada por los cocaleros y sus estructuras sindicales.

Mientras el discurso internacional y el de pasados gobiernos se refería a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas en contra de la producción excedentaria de hoja de coca y el narcotráfico, la práctica real se identifica con el repudio de grandes sectores sociales a estos principios, mediante comportamientos tendentes a maximizar los beneficios de la ilegalidad, independientemente de sus fuentes y consecuencias sociales. Por ello, las normas son percibidas como inválidas e ineficaces para el normal desenvolvimiento social: lo legal se convierte en lo ilegítimo y lo ilegal en lo razonable y necesario.

Este tipo de cuestionamiento a la legalidad y a las normas que rigen la producción de la hoja de coca se ha exacerbado a raíz de la llegada de un cocalero a la Presidencia de la República de Bolivia, con las implicancias morales, éticas, sociales, económicas y políticas que esto genera para una parte importante de la sociedad boliviana.

### **4.3 Construcción de identidades colectivas diferenciadas**

Ser cocalero en Bolivia es ser parte de una clase social específica: un grupo que se entiende a sí mismo por el tipo de función económica que desarrolla y de la cual obtiene sus rentas. Este trabajo ha generado a su vez una conciencia de clase defensiva, al ser el sujeto de la lucha contra el narcotráfico y los abusos y violaciones que esto tuvo en sus derechos fundamentales por parte de otros grupos o clases sociales en el poder. A los cocaleros se les identifica con el narcotráfico y se ven afectados como sujetos de la lucha contra este flagelo. No obstante, paradójicamente, también se han visto beneficiados con los programas paralelos de asistencia para reducir la producción de hoja de coca.

La legislación de lucha contra el narcotráfico ha delimitado el ámbito geográfico en el que viven y desarrollan sus actividades productivas los cocaleros, diferenciándolos del resto de ciudadanos por su condición de productores de hoja de coca y sus vínculos poco claros con el narcotráfico.

En la actualidad, los cocaleros son la base social, económica y política del presidente Evo Morales y su gobierno, y la punta de lanza de la batalla por la soberanía de Bolivia en torno a la producción de la “hoja sagrada” como práctica cultural tradicional y no asociada al narcotráfico. Están empoderados y son parte importante de la estructura de los gobiernos municipales, departamentales y del nacional. Consecuentemente, se benefician directa e indirectamente con planes de infraestructura, desarrollo productivo, acceso al financiamiento blando o a fondo perdido, etc.

De forma no explícita, en los territorios cocaleros las organizaciones sindicales que gobiernan sus actividades son jerarquizadas, cerradas al acceso de terceros, y controlan y cooptan el proceso de germinación de liderazgo y el acceso a cargos sindicales y públicos. El poder derivado de su organización les permite imponer reglas a las actividades privadas, así como influenciar

el comportamiento electoral, mediante la incorporación del voto abierto bajo control social y la prohibición de la presencia de veedores electorales imparciales. En las zonas cocaleras existe lo que se denomina “dictadura sindical”.

Todas estas características refuerzan la consolidación de una clase diferenciada, que hoy en el poder político y económico cuenta con beneficios diferenciados que reproducen las condiciones históricas del conflicto de clases en la noción marxista; algo así como una sustitución de la noción de la burguesía o una evolución diferenciada de la misma.

#### **4.4 Erosión de las instituciones políticas**

En contraste con la debilidad institucional del estado y los bajísimos niveles salariales y competencias académicas de los funcionarios, el negocio líquido del narcotráfico genera el escenario propicio para la cooptación de cargos públicos de interés para las organizaciones delictivas, con el objetivo de mantener su poder, el dominio territorial de sus áreas de acción y las prerrogativas necesarias para desarrollar su negocio con los menores costos de transacción posibles. El ejemplo más sobresaliente en el actual gobierno es la captura y condena en Estados Unidos (catorce años de prisión) del general René Sanabria, encargado de la lucha contra el narcotráfico del actual gobierno de Bolivia.

Consecuentemente, han empezado procesos de regulación social y jurídica alternativos, mediante la creación de santuarios locales de impunidad en donde el ejercicio de la soberanía estatal es mínimo. Desde estos espacios es posible desafiar constantemente a las fuerzas del estado sin riesgo de castigo.

La existencia de importantes grupos de jueces que actúan en favor de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico se ha convertido en un problema para el poder ejecutivo (Policía

nacional y fiscales), pues constantemente se “libera a peces gordos y se devuelven los bienes incautados a los mismos”<sup>8</sup>. En los casos en que estos capos no son liberados, se otorgan procesos de reclusión domiciliaria sin presencia de custodios, lo que da la oportunidad a los narcotraficantes de huir de la justicia.

La corrupción, la intimidación y la impunidad son el principal pilar de la legitimidad de las organizaciones criminales. Por su parte, el estado de derecho se torna ineficaz e injusto para el resto de ciudadanos ante la existencia de servicios públicos y de justicia que se ejercen de forma diferenciada, lo que crea desigualdades ante la ley e impunidad generalizada para un sector de la población, con la deslegitimación consiguiente de todo el sistema legal a los ojos de los ciudadanos.

La percepción de que la condición de cocalero (capacidad económica, poder político u otro) determina las resoluciones judiciales provoca un efecto de imitación en muchos individuos y grupos no implicados en actividades criminales, quienes entran en el mismo juego de dirimir intereses particulares por medio de las instituciones estatales, pero no con base en la justicia legal sino en los recursos financieros de los litigantes.

#### **4.5 Deterioro de las relaciones internacionales**

En los últimos cuatro años las relaciones bilaterales con los cinco países fronterizos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú) han cambiado radicalmente, debido al crecimiento del narcotráfico en Bolivia y a la utilización de sus territorios como mercado final o área de paso para llegar a terceros mercados. En este contexto, ha habido un cambio importante en las relaciones con Brasil, debido a que la organización del mundial de fútbol y las

---

8 Palabras de Felipe Cáceres, viceministro de la Coca.

olimpiadas requieren reducir de forma drástica la criminalidad en el país y el narcotráfico no ayuda al logro de ese objetivo.

En el campo de la seguridad, las agendas bilaterales actuales tienen al narcotráfico como punto número uno, habiéndose relegado asuntos como tráfico de armas, vehículos o hidrocarburos. Esta nueva realidad ha supuesto decisiones de los países vecinos para mejorar el control de sus fronteras con Bolivia<sup>9</sup>. Así, la actividad criminal de las organizaciones narcotraficantes está generando costos no solo a los países vecinos sino también a los bolivianos, costos asociados con la presunción de criminalidad o el incremento de las barreras a la libre movilidad de los ciudadanos bolivianos, entre otros.

---

9 Entre las decisiones destacadas por la prensa regional se encuentran las siguientes: el Ministro de Justicia de Brasil visitará Bolivia para fortalecer alianza contra el narcotráfico (Agencia Boliviana de Información); Argentina habilita radar 3D para combatir el narcotráfico en su frontera con Bolivia (periódico *Página Siete*); Chile lanza plan para combatir el narcotráfico en frontera con Perú y Bolivia (periódico *La Razón*); Ministros de Bolivia y Perú se reúnen en Lima para definir tareas conjuntas contra el narcotráfico (Agencia Boliviana de Información); México y Bolivia ajustan cooperación en lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Agencia Boliviana de Información); Bolivia y Paraguay inician tarea conjunta en la lucha contra el narcotráfico en seis fronteras comunes (Agencia Boliviana de Información); Firman Estatuto del Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico (Agencia Boliviana de Información).

## **Crimen organizado, narcotráfico y seguridad**

**Ariel Fernando Ávila Martínez**

En la última década, en buena parte de los países latinoamericanos los indicadores de seguridad se han deteriorado. Aun cuando los casos de México y Venezuela son los más publicitados, en Centroamérica y algunos países suramericanos existe una tendencia similar, en unos más pronunciada que en otros: en Venezuela el número de homicidios crece en promedio más de 10 puntos anuales; y en México, la guerra de los carteles del narcotráfico afecta a ciudades como Monterrey, donde en 2010 hubo 830 homicidios, la cantidad más alta en su historia, cerca de 300% más que en 2009.

Ese deterioro de la seguridad ha llevado a cuestionar las políticas públicas desarrolladas para limitar estos fenómenos de violencia. A la vez, ha habido interrogantes sobre la naturaleza de las estructuras criminales que operan en cada país y la economía que las sostiene.

Buena parte de las políticas públicas de los gobiernos de la región han tenido como objetivo la reducción de indicadores de violencia contra la vida y contra el patrimonio, partiendo del principio de que donde no hay violencia ello se debe a que se logró limitar las acciones de las estructuras criminales. Este tipo de políticas adoptan medidas de choque, complementadas con lo que se han denominado estrategias de populismo punitivo (Ca-

rión, 2008), que en esencia se pueden resumir en el aumento de las penas y la reducción de la edad en la que se puede condenar.

Esta combinación ha incrementado la popularidad de algunos gobiernos y ha alimentado la ilusión de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar solo con estrategias represivas o herramientas jurídicas. Sin embargo, al analizar en detalle los resultados de estas medidas la situación no es tan clara. Con todo, parece que las acciones preferidas por los diferentes gobiernos son las que se basan en el código penal y la criminalización como elemento disuasorio del crimen, dado que se cree, erradamente, que este es un asunto subterráneo o de manzanas podridas.

A continuación propongo cinco hipótesis de trabajo para contribuir al estudio y la comprensión del crimen organizado y su relación con el narcotráfico, enfocándome en las características contemporáneas de las diferentes estructuras criminales.

La primera hipótesis es que los indicadores de violencia no son la mejor herramienta para medir la presencia de estructuras criminales en una zona. La violencia no es la principal actividad de una organización criminal; su utilización, *per se*, no genera riqueza; es usada, por el contrario, como mecanismo de regulación de las varias actividades legales e ilegales en las que participan esas estructuras (Pérez y Ávila, 2012).

... el narcotráfico es un negocio y su propósito esencial es ganar dinero. La mafia colombiana (a diferencia de la mejicana) aprendió a no dar batallas imposibles de ganar; por eso su estrategia consiste en minimizar la violencia contra el estado y maximizar, sin aspavientos, la corrupción y la captura de las instituciones políticas más débiles. Ese perfil bajo les produce un doble beneficio: disminuye la acción represiva de la Policía (salvo contra las cabezas visibles) y aumenta la tolerancia de la sociedad civil con un negocio que, después de todo, irriga parte de sus ganancias en una sociedad jerarquizada e inequitativa (García Villegas, 2011).

La situación es mucho más compleja en zonas donde los indicadores de violencia disminuyen súbitamente. En general, indicadores altos responden a un contexto de disputa entre organizaciones criminales, en donde una vez terminada la guerra, sea porque alguien gana o por un acuerdo entre las partes, el número de homicidios disminuye considerablemente, aun cuando hay un alto grado de control criminal.

De ahí que la ausencia de violencia en determinados territorios podría ser indicador de un cierto control hegemónico de una organización ilegal y no de un estado perfecto de la seguridad y la democracia en una ciudad o país. “Se ha hablado tanto sobre las relaciones y coincidencias entre el terrorismo y la gran criminalidad organizada, que se ha llegado a olvidar sus diferencias intrínsecas. El terrorismo es clandestino y subversivo por naturaleza, y debe manifestarse antes o después, a través de atentados y reivindicaciones, para afirmar su dimensión política de oposición y conquista del poder. La gran delincuencia organizada es, en esencia, parasitaria y encubierta. Nada debe conducirla a mostrarse a la luz del día, su naturaleza fundamentalmente depredadora la obliga a actuar con discreción... Aunque la criminalidad invisible también cause víctimas, éstas se ocultan con discreción” (Gayraud, 2007: 25). Solo durante un determinado momento del tiempo la violencia y la criminalidad son proporcionales (Pérez y Ávila, 2012).

El crimen organizado no es contra-estatal, es decir su objetivo no es derrocar un régimen o una institucionalidad, por lo que la violencia contra el estado no es su característica: lo que intenta es tener grados altos de control sobre esa institucionalidad. El control se puede lograr por vías violentas, como en México, o por vías más sutiles, como la corrupción de autoridades y funcionarios públicos. Mafia y crimen no necesariamente son sinónimo de homicidios; así, por ejemplo, en sus décadas de historia a la mafia italiana sólo se le han adjudicado un poco más de ochocientos homicidios, cantidad que aun siendo alta es mucho menor a la de países en situaciones de violencia política.

A pesar de ello, en Latinoamérica existe una tendencia a medir el crimen a partir de los indicadores de violencia, lo que tal vez es producto de la presencia histórica de grupos contraestatales, como las Farc y el ELN en Colombia, Sendero Luminoso en Perú, y las guerrillas que existieron en Centroamérica. Sin embargo, la nueva criminalidad no utiliza la violencia contra el estado, pues ha aprendido que es una guerra perdida. La excepción podría ser México, en donde los siete carteles más importantes están hoy en una fuerte disputa entre ellos y contra la institucionalidad mexicana.

Durante los noventa Colombia vivió un par de modelos de intento de sometimiento institucional por parte de los dos principales carteles del narcotráfico: el del cartel de Medellín, que utilizó la violencia como mecanismo para doblegar la voluntad institucional; y el del cartel de Cali, que usó cuantiosas sumas de dinero para corromper numerosos funcionarios públicos, llegando incluso a influir en el código penal colombiano. Al final, este modelo fue mucho más exitoso, y fue mejorado luego por el cartel del norte del Valle, que llegó a tener a su disposición sectores importantes de la Policía nacional colombiana.

La segunda hipótesis, que además es una tendencia mundial, permite afirmar que la diferencia entre crimen organizado y delincuencia común es cada vez más borrosa, lo cual ha llevado a que se tienda a pensar que la gran dificultad en países en desarrollo es el crimen ordinario, peligroso y letal. La diferencia fundamental hoy es que el crimen organizado subcontrata a la delincuencia común para cumplir funciones operativas en los niveles más visibles de las actividades ilegales. Así, las grandes disputas entre organizaciones criminales por el control de diferentes zonas urbanas y ciudades han ido dando paso a un sistema bastante complejo de contratación de servicios, que se hace bajo el principio de “tolerancia criminal” (Ávila et al., inédito), es decir del sometimiento total se ha pasado a una serie de interdependencias entre estructuras criminales.

La delincuencia común opera para el crimen organizado, pero mantiene independencia frente a otro tipo de actividades. Esto ha generado un aumento de la letalidad de las estructuras de delincuencia común en ciudades como Cali (Colombia), ya que mediante la contratación estos delincuentes reciben cantidades de dinero que les permiten adquirir armas de alto calibre, renovar su material bélico y reclutar aceleradamente, con lo que inician disputas entre ellos por el control territorial. Esto ha hecho que el atraco callejero con armas largas, el sicariato y, en general, la violencia urbana tiendan a aumentar. Sin embargo, el fenómeno está lejos de ser únicamente de pequeña delincuencia.

Así las cosas, en Colombia se han incrementado sustancialmente las actividades ilegales como el narcomenudeo. En la medida en que las estructuras del narcotráfico han ido perdiendo el control de la distribución y comercialización de la droga en Estados Unidos, debido a que el negocio lo tienen los mexicanos, en las ciudades colombianas se ha disparado la venta de alucinógenos, generando disputas internas entre organizaciones criminales por los expendidos de droga.

Por su parte, el monopolio de los grupos mexicanos ha hecho que los colombianos y otros creen nuevos mercados y rutas de exportación. Una de las más importantes es la del estado Zulia, en Venezuela, disputada por mexicanos, colombianos y dominicanos, lo que incrementó sustancialmente la violencia homicida en ese estado, en particular en su capital, Maracaibo (Ávila, et al., inédito). Una serie de alianzas estratégicas y disputas territoriales entre *los Zetas*, *los Rastrojos*, *los Urabeños*, el cartel de Sinaloa y grupos emergentes de República Dominicana han causado el aumento en los indicadores de violencia.

Los nuevos mercados ilegales y sus rentas en las ciudades han afianzado la interdependencia entre delincuencia común y crimen organizado, disparando a su vez las cifras de violencia en varias ciudades latinoamericanas. Con todo, esta situación

no perdurará en el tiempo: varias experiencias muestran que los periodos de disputa y violencia intensa son bastante cortos y esporádicos comparados con los de control y poca violencia. Además, la tendencia mundial es a que las organizaciones criminales utilicen cada vez menos la violencia física.

La tercera hipótesis, derivada de la anterior, es que a diferencia de lo que ocurría antes, la violencia cada vez se utiliza menos: lo que se producen son delaciones ante las autoridades para controlar la competencia. Por ejemplo, durante años el cartel del norte del Valle utilizó sus contactos con la Policía nacional<sup>1</sup> para controlar a sus competidores; en lugar de disputas armadas (que las había), prefería controlar indirectamente a su competencia, haciéndolos detener y delatando sus cargamentos de cocaína.

Otro ejemplo se presenta en Zulia, donde la propensión a la corrupción de funcionarios públicos, tanto policías estatales y municipales como de la Guardia Nacional Bolivariana, los ha llevado a controlar partes de la cadena del narcotráfico y a formar parte activa de los propios carteles. Como se dijo, en la actualidad las estructuras del crimen organizado prefieren la penetración institucional mediante la corrupción. Pero no se trata solo de la corrupción de algunos funcionarios, sino de cómo una actividad ilegal como el narcotráfico modifica los patrones de comportamiento de instituciones e, incluso, de sectores sociales.

El narcotraficante necesita al estado para acceder al poder y mantener bajos los riesgos penales y judiciales. No se trata solo de que el crimen organizado no sea contra-estatal; de hecho, necesita al estado, que garantiza la protección a los miembros de las estructuras criminales, ya que posee el monopolio de la fuerza y, sobre todo, de la justicia. Mantener el monopolio de la jus-

---

1 Danilo González, que fue miembro activo de la Policía, era a la vez miembro del cartel del norte del Valle.

ticia es, a la vez, poder determinar qué es legal o ilegal, además de tener el control sobre la *decisión*. Este monopolio representa tal vez el bien máspreciado para las estructuras criminales en el mundo contemporáneo.

Si bien altos niveles de corrupción pueden traer problemas temporales a las instituciones, dados los elevados grados de cooptación por parte de las organizaciones criminales, a largo plazo se comprueba que la legitimidad de esas instituciones logra acomodarse y, así, su legitimidad se ve cada vez menos cuestionada. Por ello, luego de periodos largos de cooptación por parte de estructuras criminales, es difícil distinguir entre acciones institucionales y acciones del crimen organizado (Naím, 2011).

Moisés Naím cita a José Grinda, fiscal especial anticorrupción y de lucha contra el crimen organizado, quien “habla de los múltiples caminos con los que la mafia rusa opera en España”, y de lo difícil que es “distinguir entre miembros del gobierno y miembros de organizaciones criminales”. Así, en muchos casos las organizaciones criminales y los gobiernos de los países de Europa del este trabajan juntos mediante negocios legales con lazos familiares y de amistad. El mensaje central de Grinda es que en los denominados estados mafiosos los vínculos entre líderes políticos y criminales son profundos y permanentes, por lo que las actividades del gobierno y las de las organizaciones criminales no son diferenciables: “Los signos de coalición entre los criminales y políticos de alto nivel y titulares de oficinas institucionales son numerosos y también serios para ser ignorados” (Naím, 2011).

El concepto de estado mafioso, aun cuando en algunas ocasiones se ha usado para explicar situaciones contradictorias, ha cobrado importancia puesto que mostraría una particularidad alcanzada por el crimen organizado en los últimos años: la transformación a largo plazo de parte del ordenamiento jurídico en varios estados.

La teoría tradicional dice que el crimen organizado y, en particular, las mafias, son un agente externo que viene a modificar una situación que sin él debería ser aceptable, un funcionamiento institucional en democracia. Es decir son agentes externos al sistema democrático los que impiden su funcionamiento. Sin embargo, evidencias recogidas en los últimos años indican que, en una buena cantidad de casos, no se trata de agentes externos que cooptan agentes institucionales, sino al contrario: de agentes institucionales y legales que utilizan prácticas u organizaciones criminales para maximizar su posición en la distribución del poder social.

Aun cuando esa premisa no es general, evidencia reciente permite afirmar que en muchos casos no se trata de que la mafia venga a distorsionar algo que estaba bien, sino que el estado utiliza a la mafia. Esa es quizá la precisión del concepto de estado mafioso: no es la mafia convertida en estado, sino el estado convertido en mafia.

En esos casos, son instituciones o entidades estatales las que administran los diferentes mercados, legales o ilegales. “Grinda, quien ha investigado al crimen organizado ruso en España por años, estuvo de acuerdo con el disidente Alexander Litvinenko, quien murió envenenado en Londres, sobre que los servicios secretos y de seguridad rusos controlan el crimen organizado”<sup>2</sup>. Algo similar ocurre en Venezuela y en algunas regiones de Colombia, en donde el tráfico de drogas es administrado por agentes de las fuerzas de seguridad del estado, como la Guardia Nacional o las policías estatales o, para el caso colombiano, élites políticas locales y regionales.

---

2 Fiscal español considera a Rusia como un “estado mafioso”. [En línea]. En Zócalo Saltillo, Ciudad de México: (2 de diciembre de 2010). [consultado 26 de noviembre de 2011]. Disponible en: <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/fiscal-espanol-considera-a-rusia-como-un-estado-mafioso/>>

Es interesante incluir aquí la cuarta hipótesis: el crimen organizado y la existencia de agentes ilegales no es un asunto subterráneo o que se desarrolle en los márgenes de la sociedad. Lo que caracteriza hoy al crimen es su gran cobertura social: cálculos indican que del total de la actividad ilegal de una estructura criminal, solo entre 30 y 40% regresa a la ilegalidad: el resto va a la economía y actividades lícitas (Forgione, 2010).

Los grandes bancos y el mercado inmobiliario son los que más blanquean dinero o lo reciben ya lavado. Así, el tránsito entre lo legal y lo ilegal es borroso y para nada complicado. La participación de las economías ilegales representa actualmente 15% del PIB mundial; dado que hace una década era alrededor de 8%, a ese ritmo en veinte años podría estar en 25% (Glenny, 2008). Estos cálculos son hechos con base en datos de tres economías ilegales: el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas; otro tipo de negocios ilícitos no son contabilizados, por lo que el porcentaje podría ser más alto.

Es importante destacar que las políticas contra este tipo de acciones ilegales se circunscriben a perseguir las partes operativas y visibles de los negocios, pero a medida que ellos se van blanqueando la justicia no opera. El último informe del G-20 sobre lavado de activos señala que los paraísos fiscales son Liechtenstein, Panamá, República de Vanuatu, Suiza, Uruguay y los ya conocidos Antigua y Barbuda, Barbados, Botswana, Brunei y Trinidad y Tobago. Sin embargo, el informe no dice que una vez lavado el dinero se dirige a los principales bancos del primer mundo. Aquí la hipocresía es el común denominador. Recientemente se publicó un artículo sobre las sanciones con las que el G-20 amenazó a estos países, con un título inmejorable: "Lavado sí, pero lavar no".

El punto es que en el mundo globalizado la diferencia entre legalidad e ilegalidad es bastante difusa. En últimas, la economía ilegal siempre necesitará de la legal para funcionar. Además,

se puede decir que la mafia no choca ni contra el capitalismo ni con la democracia; de hecho, para sobrevivir necesita de ambos. La democracia y la globalización le permiten a las mafias y al crimen organizado administrar, dentro del monopolio de la justicia, cuándo una actividad es legal y otra ilegal.

La quinta y última hipótesis sobre las características del crimen organizado actual es que este funciona en red, con grados altos de descentralización y especialización. Grandes estructuras criminales como el cartel de Medellín o el de Cali han ido dando paso a complejas redes con pequeños nodos, en las que el comercio, la parte visible, es administrado por jefes menores, que en Colombia son conocidos como *traquetos*.

Cuando las grandes organizaciones comienzan a ser perseguidas y sus principales jefes caen, se da un proceso de descentralización violenta, en el que los mandos medios se disputan el control de la organización, lo que los lleva a controlar algunos territorios. Si bien estos mandos controlan partes importantes del comercio y las actividades ilegales, no tienen la capacidad financiera o militar de los antiguos carteles.

Además, la caída de los grandes jefes ha llevado a un proceso de democratización en el que sectores sociales y estructuras de menor capacidad, antes excluidas del negocio debido al fuerte control que ejercían las anteriores organizaciones criminales, comienzan a incursionar en diferentes partes del mercado ilícito. Este fenómeno se da sobre todo en el caso del narcotráfico y causa una expansión y una situación que vista desde afuera parece de anarquía.

La *descentralización* y la *democratización* hacen que las diferentes cadenas del narcotráfico tiendan a especializarse. Por ejemplo, en Europa los mayores productores de drogas sintéticas son mafias de Bélgica y Holanda, en donde están los principales laboratorios, pero la mafia italiana es la que vende el servicio

de transporte y evita tener el control de estos laboratorios. Igual sucede con estructuras dedicadas al lavado de activos que le venden este servicio a cualquier narcotraficante. Este no es un fenómeno nuevo: a mediados de los ochenta, cuando los carteles de Medellín y Cali le compraban la base de coca a agentes bolivianos y peruanos, había cierta distribución de funciones. También hoy las estructuras colombianas le venden base de coca y servicios de protección a los mexicanos, mientras que grupos venezolanos les venden armas y avionetas, los dominicanos alquilan rutas, los panameños venden servicios de lavado de activos y los hondureños y guatemaltecos venden transporte terrestre hasta México (Ávila et al., inédito).

Dicha situación ha llevado a que algunas autoridades piensen que el crimen hoy es aislado y anárquico. En realidad ya no son estructuras criminales, sino redes del crimen. Aun cuando efectivamente en puntos neurálgicos de estas redes, como en el lavado de activos, algunas estructuras gozan de un gran control monopólico sobre el negocio, es en la parte más visible del mercado donde la *descentralización* y *democratización* se han consolidado.

## Referencias

- Ávila, Ariel Fernando, et al. Inédito. "Dinámicas del conflicto armado en la zona de frontera colombo-venezolana". Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Carrión, Fernando. 2008. "Percepción inseguridad ciudadana". En Jenny Pontón y Alfredo Santillán. *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*. Flacso Ecuador. Quito. Colección ciudad segura 2.
- Forgione, Francesco. 2010. *Mafia export*. Anagrama. Barcelona.
- García Villegas, Mauricio. 2011. "Santos y la legalización de las drogas". *El Espectador*, Bogotá, 18 de noviembre de 2011 [consultado el 27 de noviembre de 2011]. Disponible en

<[http://www.elespectador.com/impreso/opinion /columna-312052-santos-y-legalizacion-de-drogas](http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-312052-santos-y-legalizacion-de-drogas)>

Gayraud, Jean François. 2007. *El G9 de las mafias en el mundo*. Tendencia Editores. Barcelona.

Glenny, Misha. 2008. *McMafia: A journey through the global criminal underworld*. Alfred A. Knopf. Nueva York.

Naím, Moisés. 2011. "The drug trade: The politicization of criminals and the criminalization of politicians". *Working Paper*. Global Commission on Drug Policy. Génova.

Pérez, Bernardo y Ávila, Ariel Fernando. 2012. "(In) seguridad urbana en el post-conflicto bélico". Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.

## **Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina**

**Fredy Rivera Vélez**

A pesar de que el Ecuador no es un productor de drogas y en su territorio no hay cultivos de la hoja de coca, los últimos diez años son cruciales para entender las lógicas y despliegues del crimen organizado, sobre todo del narcotráfico, en el territorio nacional. Este artículo plantea la importancia estratégica que va cobrando el Ecuador en los circuitos del narcotráfico y el crimen organizado en la región andina. El incremento de la acción de bandas organizadas nacionales e internacionales está asociado a la conjunción de varios factores:

- ❖ La posición geográfica-estratégica de determinadas zonas del país que se vinculan a la actividad delictiva internacional, especialmente las fronteras y los puertos marítimos y fluviales.
- ❖ La racionalidad económica generada por la dolarización desde 1999 y el impacto heterogéneo de la inserción ecuatoriana en la globalización, que modificó agentes productivos y espacios comerciales que dinamizaron a su vez circuitos incontroles de informalidad financiera y circulación monetaria por fuera de los organismos modernos e institucionalizados en las esferas públicas y privadas.
- ❖ La desinstitucionalización paulatina de las entidades de justicia y control financiero y policial, que ha abierto “boquetes”

para la infiltración de lógicas mafiosas que, mediante corrupción, amedrentamiento o amenazas, buscan que se omitan los controles, por acción u omisión.

- ✧ La interdependencia entre el país y la región y el conflicto interno no resuelto en Colombia, que ya tiene más de medio siglo y ha involucrado a territorios vecinos por el accionar de actores armados estatales y no estatales, y por los impactos negativos del Plan Colombia a lo largo de estos años.
- ✧ Las modificaciones doctrinarias en las fuerzas armadas y la policía nacional y los cambios constitucionales y legales que abrieron escenarios diferenciados de política pública en seguridad, defensa e inteligencia en los países de la región. Esas modificaciones han abierto posibilidades para una mayor infiltración del crimen organizado en las estructuras estatales y las sociedades.
- ✧ Los altibajos, las rupturas o continuidades de la política exterior de cada uno de los países andinos en relación con los programas bilaterales de seguridad y antidrogas establecidos con Estados Unidos. En este punto es crucial analizar la cooperación, los controles de los gobiernos receptores de ayuda y los debates en torno a la soberanía de la “inteligencia”, en donde se diferencian radicalmente Bolivia y Ecuador, por un lado, y Colombia y Perú, por otro.

En términos generales la interacción de estos factores resulta en una problemática compleja que gira en torno a las lógicas y despliegues del crimen organizado en el Ecuador y que vincula varias dimensiones, actores y dinámicas de países vecinos como Colombia y Perú, pero que están articuladas a territorios tan lejanos como México, Brasil y la Unión Europea<sup>1</sup>.

---

1 Mayores detalles de los componentes y las racionalidades desarrolladas regionalmente en Pontón Cevallos y Rivera Vélez. 2011.

## 1. Continuidad de la guerra contra las drogas: Ecuador y la región andina

Ecuador no es un centro importante de producción de drogas ilícitas y en su territorio no se cultiva coca. Tampoco ha atravesado por las convulsiones sociales que implica tener un dinámico mercado doméstico de estas sustancias como México y Colombia, lo que no elimina la realidad de que se ha convertido en un país importante para el tránsito de drogas ilícitas e insumos químicos, un lugar de relativa tolerancia frente al lavado de dinero, un sitio apetecido para el tráfico de personas, en donde según la DEA hay una acción significativa del crimen organizado<sup>2</sup>.

En la “Encuesta nacional sobre percepciones de la ciudadanía en temas de seguridad interna y externa”, sondeo realizado en 2008, el tráfico de drogas figuraba en los últimos lugares en la lista de amenazas percibidas. Sin embargo, durante casi dos décadas, Ecuador ha tenido una de las legislaciones sobre drogas más draconianas en América Latina, que vulnera incluso los derechos humanos<sup>3</sup>. De hecho, las drogas y el narcotráfico han sido incluidos en la doctrina ecuatoriana de seguridad nacional.

Cuando en 1989 comenzó la Iniciativa Andina del gobierno de Estados Unidos, la asistencia económica y militar hacia la región andina se incrementó significativamente, con asistencia condicionada al cumplimiento de los objetivos y programas de control de drogas. Los países que adoptaron la “guerra contra las drogas” recibieron recompensas económicas y políticas; los que titubearon recibieron llamados de atención con recortes, incluso comerciales, respecto a la asistencia estadounidense, tal como sucede hoy con Bolivia y Ecuador.

---

2 Declaraciones de Jay Bergman, director de la DEA, quien dijo que Ecuador “es como la ONU del crimen organizado, en Ecuador sí hay un problema con el crimen organizado”. [http://www.elcomercio.com/seguridad/Ecuador-problema-crimen-organizado-entrevista\\_0\\_488951174.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Ecuador-problema-crimen-organizado-entrevista_0_488951174.html)

3 Ley 108, de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, de 1990.

Cuando el presidente Rafael Correa asumió el poder en noviembre de 2006, el nuevo gobierno empezó a examinar con detalle los problemas generados por la ley 108. Actualmente está en marcha un proceso de reforma mediante un nuevo código penal y la revisión de la cooperación con Estados Unidos, que incluyó la finalización del convenio para el uso de la base aérea de Manta. Estas reformas se basan en la premisa de que las leyes y políticas de drogas en Ecuador deben corresponder a la realidad del país, dando prioridad a la seguridad y los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos.

Mientras esto sucedía en Ecuador, en Colombia se desarrollaban acontecimientos que afectaron las relaciones diplomáticas y profundizaron la interdependencia respecto al conflicto interno en ese país<sup>4</sup>. En efecto, los éxitos y fracasos de las políticas de seguridad y defensa colombianas, incluido el Plan Colombia, están relacionados con la marcha de las políticas de seguridad y defensa emprendidas por las autoridades ecuatorianas. La interrelación de ambas amplió los espacios de intervención de actores armados y bandas criminales colombianas, una suerte de “derrame” de lógicas de intervención e infiltración en la institucionalidad, mediante la obtención de nuevas plazas de operación en puertos y zonas fronterizas que son vulnerables por su lejanía, falta de atención de las políticas públicas o descoordinación para el control y monitoreo.

De esa manera, la regionalización del conflicto interno colombiano afecta la marcha de las políticas de seguridad de los países vecinos y de la región. En ese orden de cosas, en localidades fronterizas ecuatorianas se han descubierto importantes laboratorios para el procesamiento de pasta y base de cocaína, y

---

4 Me refiero a las consecuencias que generó el bombardeo de las fuerzas militares colombianas el 1 de marzo de 2008 al campamento del bloque 48 de las Farc en Ecuador, en donde estaba *Raúl Reyes*, segundo al mando de esa organización armada.

sus actividades conexas reportan cuantiosos beneficios para la economía legal e ilegal, pues las capturas de cocaína en Ecuador aumentaron de ocho toneladas anuales entre 1999 y 2003 a más de treinta toneladas para 2005-2008<sup>5</sup>, lo que equivaldría a 750 millones de dólares anuales, si se asume un precio de 5.000 dólares por kilo (Espinosa, 2009).

Más allá de las elevadas cantidades de dinero, existe la señal de un crecimiento considerable de nuevas y mejoradas lógicas narco que incorporan alta tecnología, botes sumergibles, submarinos de transporte, inteligencia financiera que penetra mercados informales, entre otros, lo que hace presagiar un cambio en la dinámica de producción, comercialización y despliegues tecnológicos que Ecuador no había tenido hasta hace poco. De ahí que las señales conduzcan a plantear el incremento del papel estratégico del país, incluyendo asuntos como el tráfico de armas y de personas, y en los últimos años el de combustible: hasta 2009 se habían recuperado cerca de nueve millones de dólares en combustibles<sup>6</sup>. Sobre este último punto, Ecuador es una zona importante del tráfico y abastecimiento de varios precursores químicos para la fabricación de drogas en Colombia y Perú.

## **2. Economía política del crimen organizado, instituciones y despliegue de racionalidades**

La cocaína producida ante todo en Colombia y Perú transita por Ecuador con destino a México y Estados Unidos o a Europa vía la costa occidental de África. Desde hace unos años, Brasil se ha convertido en lugar de destino de las lógicas criminales, por su condición de potencia emergente y el crecimiento de la demanda

---

5 Para las capturas en Ecuador en 2005, véase International Narcotics Control Strategy Report, 2006.

6 Unidad de investigaciones de delitos energéticos e hidrocarburos. Policía Nacional del Ecuador, noviembre de 2009.

interna de drogas, y de espacios socioeconómicos para el lavado de activos y el tráfico de armas<sup>7</sup>.

En ese contexto, los negocios lícitos e ilícitos encuentran terreno fértil en un territorio que opera con una elevada dosis de informalidad en la economía y en los controles institucionales. Además, el *narco* tiene la capacidad de corromper a funcionarios públicos, policías, militares, agentes de frontera y de aduanas, jueces y fiscales, empresarios privados, etcétera, que vuelven más dinámico al crimen frente a un pronunciado debilitamiento estatal para enfrentarlo.

El crimen organizado transnacional y local opera en los “vacíos” dejados por la economía formal, moderna y con supervisión institucional pública y privada; emplea agentes financieros donde los mercados permiten la circulación de grandes cantidades de dinero que no pasa por transacciones controladas; utiliza las oportunidades brindadas por los desajustes en el mercado de tierras, trabajo y comercio; y, en general, aprovecha las dinámicas informales de la economía y la falta de empleo.

Sumemos a ello los déficits en la gestión para el control de las instituciones y una debilitada legislación contra el lavado de activos, para poner en evidencia el panorama de vulnerabilidad que ofrece Ecuador frente a las lógicas corruptoras del crimen organizado. Investigaciones recientes, que estudian las actividades delictivas antes que a las organizaciones criminales, dan cuenta de diversas estrategias de los actores dentro de una misma actividad, es decir, el “modelo” de explicación criminal mira los ambientes y las oportunidades que ofrecen las actividades del narco, el tráfico de combustibles y el tráfico de personas en función de sus riesgos y ventajas.

---

7 Entrevistas a oficiales de inteligencia de la Policía nacional del Perú sobre la advertencia del creciente peso que está adquiriendo el Ecuador como sitio de conexión con bandas criminales brasileñas.

El papel de las organizaciones, independientemente de su estructura, será el de agentes racionales que aprovechan esas oportunidades y las convierten en ventajas para alcanzar altos réditos económicos mediante la realización de ilícitos (Pontón y Rivera, 2011). Los nuevos enfoques también analizan el nivel de infiltración criminal en esferas institucionales, estatales y no estatales, para demostrar su nivel de impacto o daño social, pues no se trata de repetir acríticamente recetas metodológicamente caducas, basadas en análisis epidemiológicos y de seguridad ciudadana que se han legitimado en los últimos años y se han vuelto “fórmulas” para el diseño de las políticas públicas, pero no explican las dinámicas reales de las lógicas y despliegues del crimen organizado<sup>8</sup>.

### **3. Las políticas de seguridad e inteligencia contra el crimen organizado**

Durante décadas, en varios países suramericanos se implementó la doctrina de seguridad nacional como un referente guía para diseñar políticas de seguridad, defensa e inteligencia. En Bolivia y el Ecuador estas doctrinas se revisaron y se expidieron nuevas leyes que tratan de superar las tradicionales. Colombia y Perú continúan con esa normativa que les brinda resultados en el combate a sus amenazas internas y externas, aunque han iniciado reformas interesantes en el sector de inteligencia. No obstante, la ubicación del crimen organizado como objetivo no es homogénea y varía de acuerdo con las particularidades de cada país y el momento en que se encuentra con la comunidad de inteligencia respectiva.

---

8 Análisis críticos (Núñez, 2011) advierten sobre las limitaciones conceptuales y metodológicas del uso de nociones derivadas de seguridad ciudadana para comprender la economía política del crimen organizado, sus causas, motivaciones y ámbitos de intervención.

En efecto, la discusión sobre comunidades de inteligencia, sus entornos operativos, su aplicación sectorial y, sobre todo, su influencia y relación con las inteligencias policiales, siguen siendo asuntos poco tratados en los análisis académicos y de política pública<sup>9</sup>. Esto es una limitación para enfrentar las contingencias provenientes de las lógicas de acción de las bandas criminales que tienen conexión regional y extrarregional. También favorece, sin quererlo, el crecimiento de la actividad delictiva especializada y profesional, pues los cambios institucionales, doctrinarios y normativos en nuestros países son muy lentos respecto a la pertenencia a una determinada comunidad de inteligencia.

No es extraño entonces que la presión de los intereses de la seguridad nacional estadounidense mire con recelo el acercamiento de Ecuador a las comunidades venezolana y boliviana, que han abierto canales importantes con China, Cuba, Irán y Rusia. De hecho, estos altibajos con la tradicional y hegemónica fuente de “cooperación” estadounidense están abriendo nuevos escenarios de intervención a la luz de reformas. Mientras esto suceda, en el juego racional de prueba-error-prueba aumentan las vulnerabilidades de cada uno de los países andinos que son interdependientes en términos del accionar del crimen organizado.

Entonces, hoy no basta definir al crimen organizado con el eslogan de “nuevas amenazas” para distanciarse de las viejas concepciones de seguridad nacional asociadas al realismo y tratar de combatirlo efectivamente. Las agencias de inteligencia nacionales no están abordando adecuadamente la complejidad y dinámica de racionalidad económica que despliega y la capacidad de infiltración que tiene el crimen organizado transnacional en el tejido social de nuestros países. A mayor dinamismo,

---

9 En los sistemas de inteligencia de los países andinos persiste el peso del sector militar, lo que riñe con el desarrollo de una inteligencia estratégica bajo conducción democrática civil. Para mayor detalle, véase Rivera, 2011.

preparación, uso de alta tecnología operativa y comunicacional, análisis de zonas estratégicas y de mercados nacionales e internacionales que hacen los actores criminales, los sistemas de inteligencia en nuestros países dan respuestas preventivas y neutralizadoras. No bastan los discursos nacionalistas anclados en la soberanía decimonónica ni la aplicación de recetas de seguridad fracasadas en otros contextos regionales. El crimen organizado desplegó sus racionalidades hace rato, anticipándose a los cambios que han existido en los países de la región andina.

### Referencias

- Espinosa, Roque. 2009. "El enclave cocalero colombo-ecuatoriano". En Grace Jaramillo (comp.). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Flacso, Ecuador-OEA-PNUD, Ecuador-Abya Yala. Quito.
- Pontón Cevallos, Daniel y Fredy Rivera Vélez. 2011. *El ascenso estratégico: lógicas y despliegues del crimen organizado en Ecuador*. Flacso. Quito.
- Rivera, Fredy. 2011. *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Flacso-Secretaría Nacional de inteligencia (Senain). Quito.

## **Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina**

**Juan Briceño Pomar**

Este texto presenta, esquemáticamente, algunas características del crimen organizado, los delitos menores y el negocio de las drogas en el Perú, y sugiere algunas consecuencias de esa criminalidad en el resto de la región andina.

- ✧ La criminalidad en el Perú no está organizada como en otros países. Hay grupos pequeños pero no muy articulados entre sí, que actúan contratados por estructuras extranjeras más poderosas.
- ✧ La tasa de homicidios, uno de los pocos indicadores confiables de criminalidad, es media-baja (10,9 homicidios por cada 100.000 habitantes) en comparación con la del continente, por encima de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay; y por debajo de Venezuela, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil o México. Sin embargo, preocupa que esta tasa se haya ido incrementando progresiva y sostenidamente, lo que demuestra la existencia de un riesgo cierto.
- ✧ En algunas zonas del interior del país, zonas de selva coincidentes con las áreas de cultivo de hoja de coca y de narcotráfico, los datos de homicidios tienen una “cifra negra” elevada, ya que se trata de extranjeros, migrantes internos o, en todo caso, de personas sin identificación.

- ✧ La percepción ciudadana es de inseguridad creciente, aun cuando según las cifras no ha aumentado. La gente siente que el estado está perdiendo el control sobre el llamado delito menor. Además, la población percibe que la corrupción y la impunidad están alcanzando niveles nunca antes vistos y que abarcan a todos los estamentos e instituciones.
- ✧ La valoración sobre la capacidad del gobierno, del poder judicial y de las principales instituciones (policía y ministerio público) para enfrentar el problema de la inseguridad es negativa. La desconfianza en las instituciones es un punto en común con los demás países andinos.
- ✧ Para el ciudadano, el crimen organizado no es un problema: lo es la inseguridad ciudadana. Esto tiene que ver con que, salvo en casos puntuales de acciones de bandas de secuestradores, narcotraficantes o remanentes de grupos terroristas, los ciudadanos no consideran que estos problemas los afectan directamente.
- ✧ La respuesta del estado a la inseguridad creciente es reactiva y demuestra falta coordinación e integralidad en las acciones propuestas. Con el cambio de gobierno, se anunció que el presidente Ollanta Humala, quien se posesionó en julio de 2011, iba a asumir personalmente la dirección del comité que maneja el asunto del crimen organizado, pero hasta ahora, octubre de 2011, no hay una estrategia coherente para enfrentar el problema.
- ✧ Las principales actividades del crimen organizado en el Perú son el tráfico ilícito de drogas, la tala ilegal de árboles, la trata de personas, la minería informal y algunas acciones de remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso, todo ello en un marco de creciente corrupción e impunidad.

En cuanto al cultivo, procesamiento y tráfico ilícito de drogas, se pueden resaltar algunos puntos:

- ✧ Perú es el país con mayor área cultivada de coca, 61.200 hectáreas, y el mayor productor potencial de hoja de coca, 129.500 toneladas métricas, y de clorhidrato de cocaína: 330 toneladas métricas.
- ✧ Para uso legal de hoja de coca se necesitan 9 mil toneladas métricas, con lo que las 120 mil restantes quedan a disposición del narcotráfico. Las incautaciones de cocaína solo llegan a 3% de la producción. Para agravar la situación, el estado tiene poca presencia en los lugares en los que el área cultivada con hoja de coca y la producción de cocaína están creciendo de forma alarmante.
- ✧ En la actualidad todos los recursos para erradicación provienen de la cooperación internacional, básicamente de Estados Unidos; el gobierno peruano no aporta recursos a esa labor.
- ✧ La erradicación forzada se concentra en el alto Huallaga, donde en algunas zonas va acompañada de programas de desarrollo alternativo. En las áreas en donde eso no sucede los niveles de resiembra son elevados.
- ✧ El grupo político del presidente Humala representa algunos intereses del movimiento cocalero, razón por la cual ha adquirido compromisos y parece haber una evaluación y un replanteamiento de la estrategia de erradicación.
- ✧ También se viene impulsando la puesta en práctica efectiva del principio de responsabilidad compartida.
- ✧ Los remanentes terroristas de Sendero Luminoso se han incorporado a la cadena del narcotráfico y hoy en día actúan como un cartel más: no solo dan seguridad y protección a traficantes; además, tienen parcelas cultivadas, procesan y acopian pasta de cocaína y la comercializan.
- ✧ Las organizaciones o clanes locales están muy atomizados y participan en todas las fases del delito, a excepción de la comercialización al menudeo en el extranjero. Este hecho se

ha modificado a partir del predominio de las organizaciones mexicanas en el control del narcotráfico, que han delegado mayores responsabilidades en organizaciones locales. La falta de una organización más fuerte invisibiliza el fenómeno y dificulta hacerle frente.

- ❖ Cada vez es mayor la presencia en territorio peruano de ciudadanos mexicanos y colombianos relacionados con las organizaciones de narcotráfico, situación en la que se debe distinguir entre los niveles medios y altos y los niveles bajos de las organizaciones. Por lo general, los primeros se ubican en barrios residenciales de Lima y no se relacionan directamente con los segundos, encargados del acopio, transporte o comercialización. Estas personas tienen una capacidad económica significativa y van a Perú para eludir la persecución en sus países, aprovechando el poco control de las autoridades peruanas. Por otro lado, los encargados operativos se desplazan a las zonas de producción y acopio para coordinar y supervisar las operaciones, y son más violentos.
- ❖ El narcotráfico penetra cada vez más la vida política y empresarial del país, hecho cada vez más visible.
- ❖ Hay un bajo nivel de decomisos de insumos y de drogas por parte de las autoridades, y una actuación casi nula en materia de lavado de activos.
- ❖ La mayor parte de la droga que sale del país lo hace por vía marítima, lo que ha afectado la competitividad de las empresas peruanas, a pesar de los numerosos tratados de libre comercio suscritos por Perú, dado que eleva los costos de los productos del país, por los controles a los que deben ser sometidos.
- ❖ Hay posibilidades reales de desarrollo alternativo y erradicación voluntaria de plantaciones de hoja de coca, para reemplazarlas principalmente por cacao; la Fundación Gates apoya proyectos en ese sentido.

## **Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos. El caso Venezuela**

**Hernán Matute Brouzés**

### **1. Consideraciones generales**

Los estudiosos del narcotráfico en América Latina coinciden en que allí sus redes se descentralizaron, fragmentaron y especializaron, se diversificaron y dispersaron, y adoptaron una estructura horizontal, conformada por pequeñas células que actúan internacionalmente; sus miembros ejecutan planes operativos yuxtapuestos y acciones de despistaje, ponen señuelos y distractores, hacen simulaciones y desarrollan actividades u operaciones de engaño.

La acción y la reacción, así como el cambio oportuno y rápido, son sus ventajas competitivas y comparativas, metafóricamente hablando; la adaptación y el mimetismo su ley de funcionamiento. Seleccionan y cambian sus medios y vías de comunicación y saben cuándo y cómo utilizar el miedo o la violencia con eficacia.

No interesan los liderazgos únicos, las membrecías de cartel ni estructuras de mando verticales; ya no hay posturas narcisistas, megalómanas ni caudillos mesiánicos. El anonimato de la gestión y el fraccionamiento en la cadena de comercialización son la regla. Los actores y operadores son múltiples y diversos,

y variados los modos geográficos. Las posturas éticas o morales son casi inexistentes, si acaso alguna vez las hubo, y ni siquiera hay fundamentos político-ideológicos: todos se rindieron ante el negocio. Las ganancias del narcotráfico corrompen a quienes caen o colaboran con él, sin importar el nivel o jerarquía, la ubicación geográfica o la función en la cadena.

Creemos que el fracaso de los grupos guerrilleros o irregulares de la región, que se financian directa o indirectamente con el narcotráfico, se debe en buena parte a la desmoralización que ha producido sus vínculos con el mismo, lo que ha llevado a su deslegitimación ética-política-ideológica y a su desconexión con la población, sobre todo la más vulnerable o que más empatía podría tener con ellos desde el punto de vista social y político. El dinero mal habido nunca genera triunfos o logros permanentes y tampoco da estatus. Solo prolonga la sin razón.

El *outsourcing* en la región como mecanismo de trabajo de las mafias de las drogas está muy desarrollado: operarios y eslabones múltiples, variados y dispersos del ámbito civil, policial, militar y gerencial viabilizan las responsabilidades descentralizadas.

Los escenarios geográficos y la dinámica del tráfico y la distribución han venido cambiando: de Colombia a México: Sinaloa-Juárez, el Golfo, Tijuana. De aquí los grupos se diseminaron con un organigrama, con bases operativas en Centroamérica, y se estructuró un circuito regional con los países andinos, atado con Estados Unidos, que sigue siendo el mayor mercado. No obstante, ahora hay una sinergia operativa con otro circuito transregional, con África y Europa como polos que se interconectan con unos novísimos flujos de información, monetarios y de bienes y servicios que optimizan resultados y le dan valor agregado a las operaciones. Es bueno señalar que son sistemas abiertos, flexibles, con conexiones modernas. Los países del Mercosur, Panamá y los países caribeños ya tienen asignadas sus responsabilidades.

El narcotráfico regional se apalanca con la violencia. Las cifras de criminalidad y de homicidios relacionados con el negocio, por ejemplo, están entre las más altas en el ámbito internacional. El narcotráfico regional le dio a la noción política, económica y geográfica de la frontera un nuevo paradigma. Su aumento sostenido entre países fronterizos, y el del consumo interno en cada uno, obliga a repensar los fundamentos teóricos y la práctica acerca del problema.

Por ser transnacional la responsabilidad debe ser compartida; no importan el nivel jerárquico o el grado de responsabilidad que por acción u omisión tenga cada uno de los países de la región: todos deben cooperar, todos deben actuar sincronizadamente, con visión integral. A los sistemas operativos malos se les debe combatir con sistemas operativos buenos. Ellos se organizan situacional y estratégicamente: nosotros debemos hacer lo propio. La planificación estratégica-situacional debe dejar a un lado el accionar normativo.

La cooperación debe ser real, permanente, transparente, monitoreable y evaluada con acciones correctivas prontas, de acuerdo con un concepto consensuado y común de responsabilidad compartida, no solo en la región, sino dentro del macro circuito que incluye a Estados Unidos, Europa, África, y a los nuevos actores, actuales o potenciales. En este circuito supra-regional deberá estar presente la noción de escala.

Hay un mapa universal de la droga y es necesario manejar esas nuevas estructuras. Ni la respuesta ni la salida están en nosotros mismos, aun cuando la región andina debe y puede ir más lejos. El triángulo ampliado conformado por los países de América Latina, Estados Unidos y Europa-África es el nuevo escenario. La lógica del funcionamiento del crimen organizado y del narcotráfico en particular así lo señala.

La armonización y sincronización de las políticas de cooperación pueden ser más efectivas y mostrar resultados satisfactorios que favorezcan la gobernanza en los países. Con narcotráfico no hay paz ni democracia ni ciudadanía. No hay libertad, verdad, ni seguridad. Por ello *la responsabilidad compartida* debe tener, hay que dársela, contenido político; hay que hacerla práctica-operacional. Detrás del narcotráfico se esconde el menoscabo de los derechos civiles, políticos y económicos de los ciudadanos. Entonces, a la par de las acciones de los gobiernos y de los acuerdos de cooperación, hay que comenzar a educar a la ciudadanía para que responda de la mano de una cultura preventiva, generando una postura identitaria de rechazo al narcotráfico. El complemento ideal de los otros dos escenarios señalados sería una ciudadanía ética, informada y formada.

La reducción del consumo y la producción han fracasado; lo mismo ha sucedido con la del tráfico y la distribución, y, lo que es peor, se ha fracasado en lo cotidiano y esencial, es decir en la prevención, en el tratamiento y en la reinserción social. Comparémos este enfoque con lo dicho por Markus Schultze-Kraft: “Requerimos de salidas políticas con cohesión entre las estrategias antidrogas de Estados Unidos, Europa-África y América Latina creando una cooperación que vaya más allá de su sinergia funcional. Una estrategia supra-regional que permita reducir tanto la oferta como la demanda”.

El narcotráfico no es un delito común y sus miembros no son delincuentes comunes; ello implica otra valoración. De acuerdo con la canciller de Colombia, María Ángela Holguín: “es necesario ir de las ideas a las realidades concretas, de la retórica a los hechos en la lucha contra la violencia y el crimen organizado”. Por su parte, Arturo Valenzuela, ex secretario de Estado adjunto de Estados Unidos para asuntos hemisféricos, abogó, en la 41<sup>a</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “a favor de la cooperación integral de todas las naciones

de América Latina para hacer frente a la violencia desatada por el crimen organizado y el narcotráfico”. Y el presidente de México, Álvaro Calderón (2006-2012), hace una propuesta y formula una advertencia: “propone incorporar en los planes de desarrollo de cada uno de los países, así como en los planes de desarrollo de las organizaciones a las cuales se pertenezca la temática del crimen organizado y del narcotráfico específicamente, donde se precisen y desarrollen las estrategias para combatirlo”. Y advierte: “no es pertinente, ni deseable que se vea esta materia como algo colateral o de la misma jerarquía que los delitos comunes como se viene viendo y administrando por parte de la mayoría de los países de la región, además tenemos que actuar desde el punto de vista práctico y no desde el discurso, ni desde el papel”.

Se presume que el narcotráfico en la región andina está invirtiendo más de 40% de sus ganancias en comprar conciencias, armas, transporte, cadenas de comercialización, en hacerse propaganda y publicidad directa o subliminal que capta centenares de jóvenes, invierte en equipos, tecnología, reingeniería de funcionamiento, en comprar protección y en autoprotgerse, y en el manejo de la información y de la comunicación. Todo esto está haciendo que el negocio prospere y que la eficacia operativa deje atrás a quienes lo enfrentan, lo cual es preocupante, no solo por el área y el tamaño de la inversión, sino porque no se está haciendo lo pertinente en la misma magnitud, y eso nos relega y nos deja a la zaga.

## **2. Propuestas, sugerencias y preguntas para la reflexión**

- ✧ Desarticular las cadenas de comercialización, con una visión holística que permita actuar contra los polos y los flujos que conforman el circuito económico del narcotráfico como una de las expresiones del crimen organizado.
- ✧ El lavado de dinero debe ser el objetivo primordial para la acción. Al impedir el financiamiento del crimen organizado

lo debilitaríamos y así, las acciones militares, policiales y las legales y educativas se desarrollarían en un mejor contexto.

- ❖ Incorporar un concepto consensuado de seguridad hemisférica, no uno impuesto unilateralmente.
- ❖ Desmitificar el concepto de frontera: su definición, valoración y caracterización de cara al narcotráfico son otras.
- ❖ Además de fracturar el circuito económico del narcotráfico, cada país debe hacer lo suyo: erradicar cultivos y destruir laboratorios, capturar a sus operarios, desintegrar las redes del narcomenudeo. Hay que atacar a los cómplices, a los criminales de cuello blanco implicados: abogados, contadores, corredores de bienes raíces, banqueros que brindan cobertura y limpian los procederres espurios.
- ❖ Propiciar una cultura preventiva, afianzar los valores y las habilidades para la vida en la población joven, la más expuesta y vulnerable.
- ❖ Aplicar la fuerza de la sociedad y la fuerza del estado, en el marco de la ley, para recuperar espacios que han sido tomados por las bandas del narcotráfico y otras organizaciones delictivas.
- ❖ Revisar, actualizar y operativizar la Convención de la ONU contra el crimen transnacional organizado, ya que sufre, como dice Antonio María Costa, director ejecutivo de la Oficina contra la Droga y el Crimen Organizado (Undoc) de “negligencia benigna”.
- ❖ Chequear cuidadosamente el comportamiento del sector bancario-financiero regional, incluidos los paraísos fiscales donde se invierte y lava el dinero proveniente del narcotráfico.
- ❖ Monitorear todas las elecciones, desde el nivel más bajo hasta el presidencial, que se hagan en los países, por cuanto hay serios indicios de que los criminales están usando la ilegalidad y la amenaza o el uso de la fuerza para influenciar elecciones.

✧ Priorizar lo geográfico y lo geopolítico en el tratamiento del narcotráfico. Se ha creado una “geografía económica de la droga, del narcotráfico y del crimen organizado”, que es necesario conocer y mapear, adelantándose y de manera aplicada a los acontecimientos. El mercado de lo ilegal es más dinámico y flexible que el mercado de lo legal. Los narcotraficantes y los cerebros del crimen organizado tienen en su cabeza un mapamundi y la dinámica espacial y las localizaciones en múltiples y variadas escalas. Nosotros solo tenemos un viejo mapa de cada uno de los países.

Hay que plantear y resolver también algunas preguntas, que deben motivar la reflexión y conducir a nuevos paradigmas en la lucha contra el narcotráfico: ¿por qué este se convirtió en la expresión número uno de la geopolítica actual y cómo es que el crimen organizado emerge como un instrumento activo en el nuevo orden mundial? ¿Qué lo propició? ¿Quiénes lo han desarrollado? ¿Quiénes lo protegen? ¿Será que el modelo prevaleciente de sociedad y el modelo político, económico y de desarrollo humano lo contienen en sus entrañas o son amigables con él? ¿Será que la región es un nicho fértil para tal engendro?

### **3. El caso de Venezuela**

Más allá de los esfuerzos que se han hecho, siempre por debajo de lo requerido en función de la magnitud de la problemática, afirmación aceptada en un país profundamente polarizado, tanto el gobierno (presidente de la República, ministro de Interior y Justicia y director de la Oficina Nacional Antidrogas) como los líderes de la variopinta oposición de Venezuela convergen en que hay un gran desfase entre la realidad de los hechos y la acción, que es deficitaria, incompleta y de calidad dudosa. Esto genera un terreno fértil para el desarrollo y posicionamiento de enclaves del narcotráfico en toda la geografía venezolana. Su espacio

continental, marítimo y aéreo, y las vías de comunicación, terrestres, lacustres y fluviales están seriamente comprometidas.

La frontera de Venezuela con Colombia y con Brasil es un “pase de cortesía” para el tránsito ilegal de cualquiera de las operaciones desarrolladas por el narcotráfico. Su custodia es incompleta, frágil, inconstante y circunstancial. Entre selva y mar hay miles de kilómetros sin protección ni vigilancia, y sin asentamientos poblacionales venezolanos.

Además, la diatriba política impide la armonización, la coordinación y la articulación debidas, lo que, por supuesto, impide la obtención de resultados positivos y tiende un manto de facilidades a los operarios del narcotráfico.

Otro aspecto significativo es la postura reiterada de negar la cooperación ilimitada y sin exclusiones. El gobierno del presidente Chávez rompió con toda relación con el gobierno de Estados Unidos de manera política e ideológica y no técnica. Si se tratara de exigir respeto, preservar la soberanía y establecer posiciones del mismo nivel parecería lógico. Pero se recurrió a los extremos y a las formas, y se dejaron de lado el fondo y los superiores objetivos. Las banalidades corregibles diseñan la agenda. Eso es insólito y académicamente reclamable.

Las relaciones inadecuadas con grupos y actores vinculados con el narcotráfico también debilitaron ética y operacionalmente al país, lo que parece estarse corrigiendo, aun cuando quedaron dudas profundas, amistades complacientes y similitudes ideológicas que pueden no ser tan efectivas ni lacerantes, como lo que de ellas se puede desprender cuando algunos dentro de esas relaciones las usan para obtener beneficios ilegales provenientes del negocio de la droga.

Desde la academia son preocupantes el Caribe y Centroamérica, sobre todo ahora con un canal de Panamá en proceso de

ampliación, por el que se calcula pasará más de la mitad del comercio mundial. Es posible que los traficantes de drogas estén haciendo sus cálculos y mapas. Una nueva dinámica espacial se está gestando ¿La estamos viendo? ¿Quiénes serán los nuevos actores? ¿Qué papeles tendrán o desempeñarán los viejos? ¿Cuál será la nueva cartografía de la región andina y de sus entornos o periferias?

Preocupa que un alto porcentaje de la droga que se produce en la región pase y salga por Venezuela, y también lo que ocurre en Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, parte de un *eje* por acción u omisión, cuya población joven acusa los embates de esta situación en todas las dimensiones y facetas del crimen organizado. Peor aún, el nivel de consumo de los venezolanos está creciendo por encima de estándares internacionales y no ha habido una reacción pronta ni adecuada.

En la actualidad es de todos los días la captura de embarques en el exterior que salieron de Venezuela: tragados o narcomulas venezolanos o que salieron del país. Es común además la destrucción de laboratorios de producción de droga, situación impensable diez años atrás, así como encontrar sembrados de marihuana, coca y amapola en áreas fronterizas. Es común que se diga que se destruyeron más de cien pistas de aterrizaje clandestino, prueba de que por el territorio venezolano salen aeronaves cargadas de drogas. También que precursores que están bajo el estricto control del estado venezolano se utilicen en el procesamiento de la cocaína o que puertos y aeropuertos sean pasto fácil de la ilegalidad al entregárseles a personeros vinculados con el narcotráfico o a narcotraficantes, incluso aerolíneas a un capo de la droga de renombre internacional para su uso criminal. Ya es común que el Departamento de Tesoro haga señalamientos y vincule a políticos, militares y banqueros venezolanos con el narcotráfico, que de bases militares (La Carlota-sede de la Comandancia General de la Aviación de Venezuela) salga

una avioneta cargada con más de 1.500 kilos de presunta cocaína, que por la rampa Cuatro del aeropuerto internacional de Maiquetía saliera un avión con destino a México con casi cinco toneladas de drogas o que se “roben aviones”, siendo esta la vía destinada al uso del alto gobierno y, por tanto, custodiada por militares de alta jerarquía y de lealtad y confianza. Ya es común, por fin, que en las listas de la DEA, del Congreso de los Estados Unidos, de la Interpol y de otros organismos internacionales aparezcan venezolanos implicados. Por supuesto que Venezuela tiene graves problemas. No basta lo que se ha hecho para combatir al narcotráfico, cuando la proporción entre lo necesario y requerido no permite tener ninguna expectativa de resultados efectivos, eficientes y eficaces. Venezuela está en mora en esta materia, y eso afecta a los venezolanos y al mundo.

#### **4. Conclusión**

Sin responsabilidad compartida no hay gobernanza. Lo que habrá serán fracasos, también compartidos. Por tanto, cooperar es un deber ineludible. El narcotráfico es el anti-estado, la anti-sociedad. Estamos obligados a cooperar; de lo contrario fracasaremos todos.



## Principales debilidades de la gobernanza y reformas para superarlas



## Seguridad, gobernanza y crimen organizado en Venezuela

Elsa Cardozo

### Preliminares

En los últimos años, numerosos estudios han venido revelando datos preocupantes sobre las actividades del crimen organizado en Venezuela y sobre la confluencia de condiciones que favorecen su desarrollo. Las señales de alarma son muchas, en un contexto de gobernanza complejo que dificulta estudiarlas y atenderlas adecuadamente. Al sumar la información sobre tráfico de armas, narcotráfico y pérdida de transparencia gubernamental, se puede establecer una relación entre el despliegue del crimen organizado y el aumento alarmante de los homicidios, que ha llevado a Venezuela a ser el país con el número más alto de muertes violentas en Suramérica durante el último lustro<sup>1</sup>.

---

1 Una fuente gubernamental, la *Encuesta nacional de victimización y percepción de seguridad ciudadana 2009*, arrojó los siguientes datos: 38 asesinatos diarios, 16.917 secuestros anuales y 1'480.349 robos y hurtos sobre una población de 27 millones de habitantes. Diversas fuentes, entre otras Amnistía Internacional, calculan que hay más de diez millones de armas de fuego ilegales. Por otro lado, Venezuela se encuentra en los últimos lugares del índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional (2011). Además, como señala el recientemente publicado *Global Study on Homicide 2011* (p. 54), la significativa baja en las incautaciones de cocaína en Venezuela coincidió con el aumento de la tasa de homicidios a 49 por cada 100.000 habitantes, lo que no deja de tener interés aun reconociendo que en ese aumento influyen otros factores vinculados a la delincuencia común.

Las páginas que siguen analizan el caso venezolano desde la perspectiva de las concepciones y estrategias de seguridad prevaletentes, y la situación de la gobernanza en los aspectos críticos para atender los desafíos del crimen organizado transnacional –incluida una exploración muy preliminar del estado de los acuerdos de cooperación más importantes en esta materia– para plantear finalmente algunas recomendaciones.

### **1. La “seguridad integral” y las deficiencias en seguridad cooperativa y humana**

La aproximación venezolana a la seguridad nacional, que ya había sufrido un cambio importante en 1999 respecto a las magras disposiciones del texto constitucional de 1961, se ha ido ajustando *de facto* mediante diversos instrumentos legales. El amplio concepto constitucional de seguridad de la nación –que se concibió en términos de corresponsabilidad del estado y la sociedad “sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”– fue derivando hacia leyes y prácticas que difuminaron la distinción entre seguridad y defensa, y propiciaron la militarización de amplios espacios de la administración pública y la criminalización de la disidencia política.

Al unirse y adquirir cada vez más peso las razones clásicas de seguridad, vinculadas a hipótesis de injerencia, intervención y guerra internacional, hubo dos cambios importantes. Por una parte, a partir de una hipótesis de asedio exterior, el gobierno dio prioridad a los aspectos defensivos y de fortalecimiento militar, en detrimento de los de seguridad, que requieren otro enfoque y recursos diferentes; por otra, y en consecuencia, la estrategia de cooperación en seguridad fue desplazada por la de formación de alianzas defensivas, sustentada en la idea de hacer contrapeso a la alianza pro estadounidense, que incluiría no solo a otros países sino a sectores opositores internos.

En ese replanteamiento de la seguridad y la defensa se ha producido un desbalance, dentro del cual la amenaza del crimen transnacional queda descolocada y subestimada. Por un lado, no obstante la amplia vindicación de garantías constitucionales a los derechos humanos, el alarmante cuadro de inseguridad ciudadana en Venezuela evidencia que la seguridad humana no cuenta con una orientación efectiva que haga de las personas la referencia fundamental de la seguridad (Gan, 2011; Jácome, 2002). Por otro, los graves síntomas de vulnerabilidad y la penetración del país por el crimen organizado no permiten sostener que la concepción y práctica de la seguridad orientada a la protección del estado hayan sido eficientes, y sí que cada vez se confunden más con la del régimen político del gobierno en ejercicio.

Así, el crimen organizado se mueve libremente en la frontera entre lo internacional y lo nacional, en una suerte de *terrae incognitae* en la que el estado tendría que moverse, en beneficio de sus gobernados, entre la seguridad humana y la “nacional” y su gobernanza interior y exterior, con franca disposición a la cooperación.

Estructuralmente, si en algún ámbito puede afirmarse que el estado tiende a convertirse en parte del problema y no de la respuesta a las amenazas a la seguridad (Gan, 2011) es en el del crimen organizado transnacional. En efecto, ante la extensión y complejidad de las tierras incógnitas –o “agujeros negros geopolíticos”, como Moisés Naím ha denominado a esos ámbitos “donde las redes del tráfico ilegal viven y proliferan” (2003: 327)– al estado le resulta imposible desarrollar las capacidades de respuesta requeridas.

Esos espacios en donde se despliegan las actividades criminales tienen algunas carencias comunes. El concepto de gobernanza recoge aquello que esas carencias limitan y que es necesario recuperar: la capacidad de la institucionalidad estatal para tomar decisiones y adelantar políticas eficaces y legítimas frente al crimen organizado transnacional (Mainhold, 2011).

## 2. Fragilidades de la gobernanza en Venezuela

La principal está en la concepción misma de la seguridad recién descrita, lo que sirve para recordar que la gobernanza se refiere al arreglo institucional cuyos principios, reglas y procedimientos sean los más adecuados para responder a las necesidades y aspiraciones individuales y colectivas de libertad, prosperidad y seguridad.

Así, se identifica una primera fragilidad en los principios orientadores de las políticas de seguridad actuales en Venezuela y en la legislación –de seguridad, militar y penal– que se ha desarrollado a partir de la preeminencia de la seguridad del estado, del régimen, del gobierno en ejercicio.

El cuadro 1 presenta algunas de las limitaciones de la gobernanza en Venezuela en relación con el crimen organizado transnacional, según lo definen las convenciones internacionales más importantes en este ámbito<sup>2</sup>.

Según la propuesta de Prats (2001: 114), la gobernanza establece “los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil)”. Al respecto, los frenos mencionados en el cuadro 1 con respecto al *seguimiento y control social* dan una medida de los problemas que enfrenta la gobernanza en Venezuela.

---

2 La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000) y sus tres protocolos (dos en 2000 y uno en 2001), tienen como propósito “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Para ello parten de definir este problema en términos de prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos cometidos por un “grupo delictivo organizado” (artículo 2.a de la Convención) que cometan delitos a) en más de un estado; b) dentro de un solo estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro estado; c) dentro de un solo estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un estado; o d) en un solo estado, pero tiene efectos sustanciales en otro estado (artículo 3.2.a de la Convención).

**Cuadro 1. Limitaciones de la gobernanza en Venezuela frente al crimen organizado\***

<b>Prevención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sucesión de planes nacionales de seguridad interior: once conjuntos de planes, uno por ministro de Interior y Justicia, en doce años.</li> <li>• Falta de transparencia en la difusión de la información y poca disposición a responder sustantivamente a denuncias.</li> <li>• Discurso público, al más alto nivel, ambiguo frente a actores o acciones delictivas transnacionales.</li> <li>• Denuncias e informes sobre presencia de actores y actividades delictivas en la frontera rara vez son respondidas sustantivamente.</li> <li>• Cambio de prioridades y reorientación de capacidades (personal y recursos) de inteligencia.</li> </ul>
<b>Control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad de los cuerpos de policía, afectados por recentralización, politización, bajos salarios y falta de dotación; proyectos de reforma interrumpidos o incompletos.</li> <li>• Abusos y actos delictivos por parte de funcionarios de seguridad del estado.</li> <li>• Denuncias de corrupción aún no procesadas contra altos funcionarios públicos, presuntamente vinculados a actividades criminales de alcance transnacional.</li> <li>• Confusión de tareas de orden público y defensa, combinación de fuerzas policiales, militares y paramilitares.</li> </ul>
<b>Sanción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de independencia del poder judicial (jueces y fiscales), por la naturaleza de las normas de designación, destitución y suspensión; y alta proporción de jueces provisionales (más de la mitad).</li> <li>• Degradación de los establecimientos penitenciarios, desde los que se continúa delinquiendo.</li> <li>• Impunidad que deriva de ineficiencia, limitaciones o venalidad dentro del sistema de administración de justicia.</li> </ul>
<b>Marco legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios legales que alteran el marco constitucional en materias de seguridad y defensa: cuatro reformas a la ley de la Fuerza Armada (2005, 2008, 2009 y 2011) y una a la ley de seguridad nacional (2002).</li> <li>• Cambios sucesivos al Código procesal penal (2000, 2001, 2006, 2008 y 2009) y al Código penal (2000 y 2005), que hacen más compleja su aplicación.</li> </ul>
<b>Seguimiento y control social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frenos políticos, legales y judiciales a iniciativas de seguimiento, denuncia y búsqueda de <i>accountability</i> desde la sociedad civil.</li> </ul>
<b>Cooperación internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alejamiento de iniciativas de cooperación internacional institucionalizadas y preferencia al trato bilateral y caso por caso.</li> </ul>

\* Cuadro elaborado por la autora a partir de las siguientes fuentes: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009; Gan, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc), 2011; Mayorca, 2008, 2009.

En cuanto a la cooperación internacional, hay dificultades estructurales comunes a todos los estados amenazados por las organizaciones que se mueven en “agujeros negros”. Así, a las deficiencias convencionales de gobernanza (eficiencia y legitimidad del marco institucional y de los actores y actuaciones que le dan vida) se suman las que impone la asimetría de valoraciones y métodos que usan los estados *vis à vis* los de las redes criminales (Naím, 2006). Esa misma condición común es un incentivo para la cooperación en busca de nuevas modalidades y mejores capacidades de respuesta.

En el caso venezolano, a la orientación de seguridad descrita y a las fragilidades de gobernanza señaladas, se suma una disposición cooperativa poco consistente.

### **3. Espacios de cooperación**

No hay forma de prevenir o al menos disminuir el impacto de amenazas de escala y naturaleza transnacional sin superar la territorialidad, los principios de soberanía ceñidos a ella, los laberintos de la burocracia estatal y el desaliento ante los recursos y complicidades de los grupos criminales.

Cooperar o fracasar parece la respuesta obvia y necesaria, aunque compleja e insuficiente, para la gobernanza interior y exterior. Se requiere la creación de una red de apoyo desde la cual los estados promuevan la cooperación en seguridad ciudadana y transnacional. Es más, tanto a escala hemisférica, como regional y subregionalmente, hay un marco de referencia institucional que permitiría hacer avances sustantivos en la cooperación para enfrentar el crimen organizado (Jácome, 2008: 3-7).

En lo que concierne a Venezuela en la región andina y su entorno inmediato (con los altibajos que en algunos casos han marcado la relación política), esa red de apoyo puede describirse a partir de algunas referencias relativamente sencillas.

El año 2008 es referencia obligada pues en la estela de la intervención militar colombiana en territorio ecuatoriano, la difusión de los contenidos de las computadoras de las Farc y el anuncio del acuerdo militar entre Bogotá y Washington (Cardozo, 2011), se exacerbó la visión de seguridad nacional y se hicieron más visibles las grietas en la gobernanza que existen en Venezuela. Además, los eventos mencionados hicieron que el gobierno venezolano lograra atraer a su estrategia a Bolivia y Ecuador, alejándolos de la Comunidad Andina.

Hoy la cooperación en seguridad y defensa, y específicamente frente al crimen organizado, sigue estando poco presente, como propósito expreso, en los acuerdos bilaterales de Venezuela. Con todo, ha aparecido tímidamente en la reconstrucción reciente de los lazos con Colombia. En efecto, se ha recuperado un nivel importante de confianza en el marco del que ha habido dos señales de interés. Primera, la detención de narcotraficantes y guerrilleros colombianos –incluidos importantes cabecillas– así como procedimientos de incautación de droga, que han sido objeto de amplia difusión. El Acta de Canaima sobre cooperación en la lucha contra el narcotráfico, de enero de 2011, es también parte visible de ese acercamiento. Segunda, en relación con un asunto más sensible, ha habido pocos avances en lo que respecta a la presencia de las Farc en territorio venezolano. El retorno a los canales de la diplomacia, en todo caso, es un activo de mucho peso en la balanza bilateral y regional de cooperación.

Acuerdos bilaterales, como los de Colombia con Ecuador y Perú, y especialmente el de Perú con Ecuador, tienen sin duda mayores alcances en materia de crimen organizado, sobre un espectro amplio de asuntos: seguridad ciudadana; lucha contra el contrabando; tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; tráfico de bienes culturales y patrimoniales; crimen organizado, narcotráfico, migraciones, lucha contra las redes de trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes con énfasis en los

grupos vulnerables, entre ellos los niños y adolescentes. Hay allí dos elementos por destacar: por una parte, la complementación de perspectivas de seguridad ciudadana y nacional, y por otra, el hecho de que estos tres países tengan como marco común subregional a la Comunidad Andina y a la Unasur, en el ámbito regional. En ambos casos, esas instancias incluyen expresamente entre sus propósitos “fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado”.

El balance en estas materias para Venezuela, que está fuera de la Comunidad Andina y doctrinariamente alejada de las iniciativas regionales de seguridad cooperativa, es muy precario (Jácome, 2008: 7-9). La proyección de lo observado en los últimos años anuncia costos y riesgos aun mayores a los ya acumulados por el país. Entre los factores que pueden mejorar esos pronósticos e incidir en una visión menos polarizada de la política nacional e internacional que condujese a una reorientación de recursos y estrategias de seguridad, estarían:

- ✧ El desarrollo de formas de cooperación regional, especialmente entre los países andinos, que desestimulen la perspectiva militar-defensiva de la seguridad nacional y evidencien las ventajas de la concertación de posiciones.
- ✧ En un círculo más amplio, el fortalecimiento institucional de la Unasur como espacio de concertación y coordinación que tenga como referencia fundamental a la región, los países y los ciudadanos de Latinoamérica, podría igualmente estimular una visión compartida de gobernanza.
- ✧ Desde dentro de Venezuela, sigue siendo necesaria una mayor comprensión de la gravedad e implicaciones del avance

del crimen organizado en el país, y la apertura de canales de información y comunicación que permitan llegar a acuerdos para atenderlas, con sentido institucional, como problemas de todos, no solo de algunos países ni tampoco únicamente de los gobiernos.

## Referencias

- Cardozo, Elsa. 2011. "La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela de marzo de 2008: su huella y los retos a la cooperación en seguridad". *Mundo Nuevo*. Caracas. 5, año 3.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Consultado el 1 de octubre de 2011. <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>
- Gan, Natalia. 2011. "Non-military threats to security in 21st Century Venezuela: Urban violence, ineffectiveness of the state, new approaches". Londres. Tesis de maestría. Hult International Business School.
- Instituto Nacional de Estadística. 2010. *Encuesta nacional de victimización y percepción de seguridad ciudadana 2009*. Consultado el 1 de octubre de 2011. [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_enlaces\\_victimizacion.asp#VZ](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp#VZ)
- Jácome, Francine. 2002. *Venezuela frente a los retos de la seguridad hemisférica*. Resdal. Consultado el 15 de septiembre de 2011. <http://www.resdal.org/taller-jacome.html>
- . 2008. *Venezuela en el contexto de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad*. Consultado el 15 de septiembre de 2011. [http://www.ildis.org.ve/website/p\\_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=140](http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=140)
- Mainhold, Günther. 2011. "Crimen organizado y seguridad en América Latina". *Política Externa*.

- Mayorca, Javier. 2008. *Venezuela: las consecuencias del aislamiento en la lucha antidrogas*. Ildis. Caracas. Consultado el 30 de septiembre de 2011. [http://www.ildis.org.ve/website/p\\_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=142](http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=142)
- . 2009. *Venezuela: los grupos guerrilleros y paramilitares como actores de la delincuencia organizada*. Ildis. Caracas. Consultado el 30 de septiembre de 2011. [http://www.ildis.org.ve/website/p\\_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=154](http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=154)
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York.
- Naím, Moisés. 2006. *Ilícito*. Trad. F. Ramos. Debate. Caracas.
- Nogué Font, Joan y Juan Vicente Rufí. 2001. *Geopolítica, identidad y globalización*. Ariel. Barcelona.
- United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2011. *Global study on homicide* 2011. Consultado el 6 de octubre de 2011. <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011>.
- Prats i Català, Joan. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Instituciones y Desarrollo*. 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona.
- Transparency International. 2011. *The 2010 Corruption perception index*. Consultado el 2 de octubre de 2011. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010).

## Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado

Juan Carlos Palou

### 1. Gobernabilidad y gobernanza<sup>1</sup>

Para facilitar la comprensión de las ideas expuestas, antes de entrar a desarrollar el tema objeto de este documento es necesario hacer unas precisiones conceptuales. La clarificación es útil, pues conceptos como los de gobernanza o gobernabilidad son polisémicos, en la medida en que no existe consenso sobre su alcance, contenido y significación.

La gobernabilidad es un concepto que surgió alrededor de la llamada Comisión Trilateral (1972) para dar cuenta de la enorme distancia existente entre las demandas ciudadanas crecientes en las sociedades democráticas y las capacidades menguantes del estado para responder a ellas. Desde su incorporación en el lenguaje de la ciencia social ha sido objeto de múltiples desarrollos. Para efectos de este texto la gobernabilidad es la capacidad de un estado para convertir las demandas o necesidades ciudadanas en políticas públicas efectivas. Este concepto tiene una dimensión vertical e interna en la medida en que implica que los líderes políticos ejerzan la autoridad para coordinar recursos humanos,

---

<sup>1</sup> Esta parte del texto está inspirada en Prats, 2003.

financieros e institucionales públicos (burocracias), mediante los cuales atienden las necesidades colectivas. La relación con la gobernanza es elemental: a mayor gobernanza mayor gobernabilidad y viceversa.

La gobernanza, por su parte, es un concepto que describe y explica las interacciones entre actores estratégicos, aquellos sujetos socioeconómicos o políticos “que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Coppedge, citado por Prats, 2003). La manera en que dichos actores interactúan entre sí y con el poder político o estatal configura a la gobernanza como concepto empírico descriptivo. No obstante, la gobernanza es también un concepto normativo, un propósito de la tarea de gobierno. En esta dimensión, podemos decir que se trata del esfuerzo necesario para alinear a los actores estratégicos con los objetivos de una política pública, de forma tal que esta produzca todos los efectos y alcance todos los impactos perseguidos. Si tal alineación no resulta posible respecto de algunos actores estratégicos, se puede optar por neutralizarlos para evitar que erosionen o debiliten los alcances de la política pública. En todo caso, a diferencia de la gobernabilidad, la gobernanza hace énfasis en relaciones horizontales entre actores, que se deben tramitar por medio de dispositivos de negociación y cooperación. Por ello, la fórmula democrática es particularmente idónea para operacionalizar el propósito de lograr la gobernanza.

## **2. Debilidades de la gobernanza**

Entendemos por debilidad de la gobernanza la dificultad o imposibilidad de alinear a todos los actores relevantes, lo que no se debe tanto a la incompetencia o inhabilidad de un gobierno o actor político para propiciar la cooperación, sino a la existencia

de racionalidades estructurales que impiden la cooperación o la alineación de determinados actores estratégicos.

### **3. Delincuencia organizada**

El concepto de delincuencia organizada también ha sido objeto de múltiples esfuerzos de definición teórica. Las dificultades al respecto se explican no solo por la variedad de formas y estructuras que puede adoptar el fenómeno criminal en los distintos contextos nacionales, sino también porque se trata de organizaciones y estructuras en proceso de cambio y adaptación permanente. No obstante, existe un consenso amplio en el sentido de que, desde la década de los noventa, los procesos de apertura de las economías al libre mercado y la consecuente globalización han proyectado a las organizaciones criminales en el espacio internacional, de manera que casi ningún país se encuentra libre de su influencia real o potencial.

La mencionada transnacionalización del fenómeno condujo a la expedición de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000), en cuyo artículo 2º se establece que por

grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...).

Un delito grave, según el mismo texto, es aquel que tiene asignada una pena de pérdida de la libertad igual o superior a cuatro años. Esta definición puede ser útil para efectos de establecer las responsabilidades penales de los miembros de grupos delictivos organizados, pero es insuficiente para hacer una caracterización que satisfaga los criterios de la criminología y de la sociología.

La literatura al respecto es muy amplia. Sin embargo, algunos rasgos que se consideran típicos de la delincuencia organizada son: 1) se trata de un sistema de relaciones, con jerarquías y asociaciones temporales; 2) son organizaciones con capacidad de coacción y uso de la violencia contra quienes les retan: otros grupos criminales o el estado; 3) la duración de las organizaciones es larga, esto es, son longevas; 4) además de crímenes predatorios, estos grupos también suministran bienes y servicios ilegales en diversos mercados; esto último quiere decir que se trata de organizaciones “generadoras de valor” y no solamente “redistribuidoras de riqueza” por la vía del fraude, el robo y la violencia<sup>2</sup>.

Algunas investigaciones han identificado hasta veintitrés mercados ilícitos, locales, nacionales y transnacionales, que son susceptibles de ser controlados por la delincuencia organizada (véase, PNUD, 2009: 101). Lo cierto es que los más importantes y letales, entre otras razones por su carácter transnacional, son los tráficó de armas, drogas, seres humanos, órganos y propiedad intelectual, y el lavado de dinero. Este documento se centra en el tráfico de drogas, por ser el que mayor presencia y significación tiene en Colombia<sup>3</sup>.

#### **4. Objetivos de una política pública de lucha contra la criminalidad organizada**

Esos objetivos de política, que en el caso colombiano se dirige contra las organizaciones dedicadas al narcotráfico, se pueden

---

2 Estas características de la criminalidad organizada están basadas en la propuesta que al respecto hace Garzón, 2008, capítulo II.

3 No sobra señalar que, según declaraciones del director del Dane hechas en octubre de 2011, el país pasó de cultivar 163.000 hectáreas de coca en el año 2000 a 61.000 en 2010. De acuerdo con ello el aporte del procesamiento de la base de coca al PIB pasó de 1,7% en 2000 a 0,4% en 2010. <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/un-informe-del-dane-revela-que-colombia-se-esta-desnarcotizando/20111018/nota/1564306.aspx>

resumir en: 1) reducir la ilegalidad, esto es, la extensión del mercado ilícito, al tiempo que se aumentan los costos de transacción. Lo primero consiste en disminuir el número de personas que se involucran en las transacciones ilegales en condición de proveedores o consumidores de drogas, para reducir el volumen económico de las mismas; en cuanto a lo segundo, la estrategia es decomisar la mercancía o encarcelar a quienes participan en algún eslabón de la cadena del narcotráfico; 2) reducir la violencia, para evitar que amplios sectores de la población sean subordinados al poder militar o coactivo de los grupos narcotraficantes, poder que les permite construir órdenes políticos y sociales que, aun cuando volátiles e inestables, tienen gran capacidad de perdurar en el tiempo.

No está de más señalar que esos dos objetivos pueden volverse incompatibles si se pretenden maximizar. Así, por ejemplo, si se aspira a eliminar el mercado ilegal por la vía de la represión, es perfectamente previsible que se desate una ola de violencia que desborde los límites tolerables por la ciudadanía, pues seguramente se ampliará el espectro de sectores afectados por la violencia ejercida por los aparatos armados de las organizaciones criminales<sup>4</sup>. Así mismo, si se pretende disminuir la violencia por medio de la aceptación de unos niveles tolerables de ilegalidad, se puede presenciar una ampliación de la misma por la vía de la corrupción, la cooptación y la infiltración de las entidades públicas de seguridad y justicia<sup>5</sup>. Por ende, entre los objetivos de política se observa un *trade-off* permanente.

---

4 Algunos investigadores han explicado los altos niveles de violencia homicida en México como producto de la guerra contra las drogas del presidente Calderón. El intento estatal de eliminar a los carteles ha producido una escalada de violencia sin precedentes.

5 Este es también el caso mexicano durante la etapa en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desempeñó el papel de árbitro entre los carteles. Véase, Felbab-Brown, 2009.

## 5. Los actores estratégicos y los contextos de intervención

Tratándose de una política de seguridad, la propuesta de combatir al narcotráfico incluye un amplio espectro de actores estratégicos. Empíricamente se ha demostrado que la delincuencia organizada tiende a deteriorar los mecanismos de control de la delincuencia común, impactando por esa vía la seguridad ciudadana en general. Además, aun cuando la violencia que ejercen los grupos criminales es instrumental y selectiva, más de una experiencia histórica ha demostrado que la violencia criminal puede desbordar esos límites estrechos en principio y transformarse en acciones de destrucción indiscriminada e incluso terrorista. Por ello, el número de actores estratégicos que se ven afectados por la política de lucha contra esas manifestaciones criminales es amplio y nutrido<sup>6</sup>.

Son actores estratégicos para la política pública los empresarios, los políticos, las ONG, las universidades, los medios de comunicación, los funcionarios del estado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general. Sin embargo, más allá de esta enumeración global, es preciso identificar las características de los contextos sociopolíticos en los que intervienen las políticas de seguridad y en los que se mueven los diferentes actores estratégicos<sup>7</sup>.

En Colombia, los contextos podrían caracterizarse de la siguiente manera: 1) estado consolidado; 2) estado híbrido o débil; 3) estado ausente.

---

6 Lo dicho no desconoce las muchas razones invocadas por los más diversos sectores académicos y políticos, en el sentido de que el prohibicionismo contra el consumo de drogas es el artifice de la mafia que se enriquece con el tráfico de esas mercancías, poniendo de paso en riesgo la seguridad ciudadana. Sin entrar en esa compleja discusión, lo cierto es que, hoy por hoy, los narcotraficantes forman peligrosas organizaciones criminales.

7 Para el punto de los contextos en Colombia me apoyaré en el trabajo de dos investigadores que han tratado este asunto en el caso colombiano, aun cuando sin atribuirles ninguna responsabilidad en lo planteado. Me refiero a los textos de Duncan, s. f., y de García Villegas, 2009.

### 5.1 Estado consolidado

En las áreas geográficas caracterizadas como de *estado consolidado* es posible constatar la existencia de una acumulación suficiente de capital como para que haya un mercado laboral y de consumo libre de intermediaciones políticas y sociales<sup>8</sup>. Para acceder a un trabajo o para aspirar a bienes de consumo, los grupos e individuos no están obligados a someterse a condiciones y limitaciones impuestas por gamonales, políticos o notables sociales. Por su parte, el aparato estatal ostenta el monopolio de la coacción y de la regulación efectiva de las interacciones sociales.

En ese escenario, los ciudadanos en su condición de empresarios o de consumidores pueden desarrollar sus intereses con el máximo de autonomía, dentro de las leyes del mercado capitalista y del estado de derecho. En este tipo de contexto, la mayor parte de los actores estratégicos tendrán la disposición de alinearse con las políticas de lucha contra la delincuencia organizada, pues las organizaciones criminales y los capitales ilegales pueden llegar a ser percibidos como amenazas para la sostenibilidad de las condiciones de libertad y autonomía prevaletes. No obstante, esta disposición a la cooperación puede verse limitada por algunos hechos. Los empresarios pueden verse tentados a usufructuar las rentas ilegales por la vía del lavado de dinero, que incrementaría su capital disponible para la inversión a precios subsidiados. A su vez, los ciudadanos pueden verse beneficiados por la existencia de un mercado de bienes de consumo de contrabando. Los funcionarios públicos, encargados de aplicar la ley y las políticas de control del crimen, pueden caer en la trampa de la corrupción. Por lo demás, es necesario reconocer que los actores ilegales mantendrán un control sobre la ilegalidad misma, luego su presencia es ineludible.

---

8 Este contexto se presenta sin duda en la ciudad de Bogotá y en algunas zonas rurales del país. También en las otras grandes ciudades como Barranquilla, Medellín y Cali, aunque coexistiendo con contextos diversos.

Todos estos riesgos deben ser considerados pero, en términos generales, en las áreas de estado consolidado son previsible buenos niveles de gobernanza y, en consecuencia, se puede esperar que las políticas de lucha contra la criminalidad organizada logren mantener restringido el mercado ilegal de la droga y limitada la violencia a él asociada.

## **5.2 Estado híbrido o débil**

En las áreas de estado híbrido, aun cuando existe la institucionalidad formal del estado, la acumulación de capital es insuficiente, lo que genera una enorme dependencia del capital ilegal procedente del narcotráfico y de las transferencias presupuestales del estado<sup>9</sup>. Se trata de áreas geográficas que cumplen diversas funciones en el proceso del narcotráfico, tales como ser espacios de inversión de las ganancias en tierras, corredores de tránsito de la droga y de procesamiento de la base de coca. El capital del narcotráfico, a partir del comercio y los servicios, incrementa los niveles de consumo de poblaciones ubicadas en estos territorios atrasados y con bajísimo nivel de desarrollo económico. A su vez, los recursos del estado financian una parte importante del consumo social. De acuerdo con los planteamientos de Gustavo Duncan, en ellos existe un verdadero oligopolio de la violencia, esto es, el estado y su fuerza pública coexisten con las estructuras armadas del narcotráfico: antes paramilitares, hoy bandas criminales. La racionalidad implícita es que cada una de estas estructuras de fuerza protege sus propias fuentes de recursos. El estado mantiene su presencia para proteger a algunas elites e incluso las expresiones legales de lo económico, político y social. Esta coexistencia de regulaciones incrementa el bienestar económico a costa de la autonomía de los actores estratégicos.

---

9 Aun cuando no exclusivamente, las áreas emblemáticas de estado híbrido son los departamentos de la costa Caribe, en donde prevaleció la presencia paramilitar y continúan actuando las denominadas bandas criminales.

En estas áreas se producen las alianzas entre los políticos, los narcotraficantes y los grupos paramilitares o ejércitos de narcotráfico (parapolítica). De esta manera, los políticos locales y regionales no tendrán ningún interés en apoyar y cooperar con una política de lucha contra la criminalidad organizada. La población, por su parte, está condenada a subordinarse a los poderes sociales y políticos del narcotráfico para acceder a fuentes de trabajo y bienes de consumo. Otro tanto se puede decir de los empresarios que proveen bienes y servicios a las poblaciones de estos territorios: sacrifican su poder social en aras de conservar sus logros económicos. En términos generales, la lucha contra el narcotráfico se convierte en una amenaza para la forma de vida del grueso de la población. La autonomía de los actores estratégicos está fuertemente recortada, de manera que es poco probable que se vinculen o alineen con los objetivos de lucha contra la criminalidad organizada. Para lograr el compromiso de dichos actores en esa lucha sería necesario proponer un proyecto modernizador que permitiera deshacer las ataduras a la economía de la droga, pero sin grave menoscabo de los niveles de consumo. Un objetivo de tal naturaleza desborda totalmente los propósitos y capacidades de una política de seguridad. De manera que los factores estructurales conspiran contra la gobernanza de la política de lucha contra la criminalidad organizada.

### **5.3 Estado ausente**

Finalmente encontramos las áreas de estado ausente<sup>10</sup>. En ellas se puede hablar de un monopolio de la ilegalidad: hay una total

---

10 Estas áreas se corresponden predominante, aun cuando no exclusivamente, con las del suroriente del país, en donde la presencia de grupos insurgentes ha sido dominante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, existen otras (municipios del Pacífico o del oriente colombiano) en las que la presencia de los narcotraficantes y sus estructuras armadas es abierta y ostentosa.

dependencia de los ingresos del mercado ilícito, lo cual implica subordinación a los actores ilegales. La población y los empresarios dependen de los ingresos ilegales para poder tener algún nivel de consumo, luego su subordinación a las mafias o a los actores ilegales es total. Los narcotraficantes, las mafias y los grupos insurgentes no se ocultan sino que ejercen un poder público y ostentoso, basado en las estructuras armadas. Se crean allí lo que los analistas políticos han denominado órdenes políticos y sociales alternativos y volátiles. La represión del estado es la fuente de pérdida de los ingresos o del acceso a un cierto nivel de consumo. Incluso, es una amenaza para la sostenibilidad de dichos territorios. La gobernanza de una política de lucha contra la criminalidad organizada en estos territorios es inviable, a menos que exista un proyecto de integración a la economía y la dinámica política nacional.

## **6. Las políticas del gobierno del presidente Santos**

De lo dicho hasta aquí se puede concluir que las debilidades de la gobernanza en la lucha contra la criminalidad organizada en Colombia son muchas, pues la población de los territorios más comprometidos por la existencia del narcotráfico (estado híbrido, estado ausente) tiene pocos incentivos para colaborar y alinearse con una política orientada a eliminar dicha criminalidad.

En cuanto a las zonas de estado consolidado, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-) diseñó una política de seguridad urbana orientada a fortalecer los sistemas de control del crimen en las ciudades. Esta política, que debería tener plena aplicación a partir de enero de 2012, cuando se posesionen en sus cargos los nuevos gobernadores y alcaldes electos, podría compensar el sesgo exageradamente rural y contrainsurgente que tuvo la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). No obstante, en algunos

municipios y ciudades intermedias su eficacia se verá limitada, por cuanto los vínculos entre las autoridades y las organizaciones criminales no se han disuelto.

Por otro lado, el gobierno del presidente Santos también diseñó una estrategia de lucha contra las bandas criminales que son consideradas las herederas del poder armado, político y social de los paramilitares. Esta estrategia es necesaria para debilitar el poder de intimidación y violencia que ostentan estas organizaciones dedicadas a viabilizar los diversos momentos del negocio del narcotráfico. La historia ha demostrado, sin embargo, que el poder del narcotráfico y de los paramilitares va más allá de lo estrictamente militar. La acumulación de capital político, social y económico en muchos municipios del país debe ser desmontada con estrategias más sofisticadas que la simple neutralización del poder coercitivo militar.

Tal vez la política más idónea para enfrentar el arraigo de la criminalidad organizada en el país es la denominada Política nacional de consolidación territorial (PNCT). Diseñada en el gobierno de Álvaro Uribe y continuada por el de Juan Manuel Santos, está focalizada geográficamente, quince zonas del territorio nacional, e incluye la mayoría de las áreas que en este documento se han denominado de estado ausente y estado híbrido. Tiene tres componentes: 1) seguridad, predominantemente contrainsurgente, aunque ahora complementado con la estrategia contra las bandas criminales; 2) antinarcóticos, concentrado en la lucha contra los cultivos ilícitos; y 3) desarrollo e integración regional, diseñado para propiciar el desarrollo económico, social e institucional de las zonas intervenidas. Esta última política sería la más idónea para combatir con éxito la criminalidad organizada en torno al narcotráfico en Colombia, por cuanto apunta a integrar las regiones marginadas a la dinámica económica y política nacional. No obstante, el logro de esos objetivos tiene un costo presupuestal y económico muy alto y los énfasis que en

el pasado tuvo la política fueron exageradamente *securitistas*, en detrimento de los componentes del desarrollo. Habrá que ver si el gobierno destina los recursos suficientes para producir el vuelco en esos territorios, haciendo más énfasis en los objetivos del desarrollo.

Por último, es importante señalar que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos debería aprovechar los vientos de cambio y revisión que se están expandiendo por el mundo frente al prohibicionismo radical de las políticas antidrogas. El proyecto de ley que contiene el nuevo estatuto antidrogas no parece hacer un uso vigoroso de esa situación, en el sentido de revisar muchas de las políticas antidrogas de forma que sean menos costosas e irracionales para los ciudadanos colombianos. No solo con sangre se combate a la delincuencia organizada.

## Referencias

- Duncan, Gustavo. s. f. "Drug trafficking and political power: An oligopoly on the means of coercion in Colombia and México". Mimeo.
- Felbab-Brown, Vanda. 2009. "The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia". *Policy Paper*. 12. March. Foreign Policy at Brookings.
- García Villegas, Mauricio. 2009. *Normas de papel*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Garzón, Juan Carlos. 2008. *Mafia & co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia-Editorial Planeta. Bogotá.
- PNUD. 2009. *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. PNUD. Bogotá.
- Prats, Joan Oriol. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo*. 14-15: 239-269

## Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana

Gustavo Bonifaz Moreno

Según su nueva Constitución política del estado (CPE), “Bolivia se constituye en un estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (artículo 1°). Esto implica un cambio profundo en las estructuras funcionales y territoriales del estado, y requiere una transformación del enfoque de la relación entre la gobernabilidad y la lucha contra el crimen organizado, enfoque que debe ser integral y multidimensional –global y subnacional–. Sin embargo, el nuevo diseño estatal no es producto de un proyecto homogéneo de país, sino de una tensión entre dos miradas distintas del estado boliviano y su inserción en el mundo globalizado.

Contrario a lo que comúnmente se piensa, fuera y dentro de Bolivia, la nueva Constitución del estado plurinacional no corresponde del todo al proyecto de refundación del partido oficialista –e incluso este mismo muestra tensiones en su interior–, sino también, aunque en menor medida, a la agenda autonómica que sustentaron durante la crisis estatal boliviana sectores cívicos de las regiones de tierras bajas y Tarija. Así, detrás de la idea del estado plurinacional con autonomías hay tensiones y

contradicciones irresueltas, que deben ser consideradas a la hora de pensar la gobernabilidad en materia de seguridad.

## **1. Plurinacionalidad, autonomías y seguridad**

En consonancia con las nociones de plurinacionalidad y autonomías, la Constitución política plantea que:

Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Artículo 272. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 277. El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la alcaldesa u el alcalde (*sic*).

Artículo 289. La autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290. I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente

habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

A partir de esta nueva realidad territorial se establece una fórmula que guía los procedimientos por los cuales los niveles territoriales autónomos adquieren o delegan competencias. La constitución determina cuatro tipos de competencias: 1) *privativas*, que corresponden al estado central; 2) *exclusivas*, en las que las potestades ejecutiva, reglamentaria y legislativa corresponden a un nivel territorial, pudiendo ser las dos primeras transferidas; 3) *concurrentes*, en las que la legislación corresponde al nivel central y la ejecución y reglamentación se ejercen de modo simultáneo en ambos niveles; y 4) *compartidas*, en virtud de las cuales la legislación básica emana del nivel central, quedando la legislación de desarrollo y las facultades de ejecución y reglamentación en manos del nivel subnacional (NCPE, artículo 297; Romero B., 2009a).

Dado este contexto sociopolítico y jurídico-institucional, la tabla 1 presenta la manera en que quedaron estructuradas las competencias en materia de defensa y seguridad.

Según el artículo 98 de la ley marco de autonomías y descentralización que desarrolla las bases de la Constitución, al ser el estado el garante de los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana, un fin y función esenciales contemplados en ella, esta competencia debería ser regulada por una ley especial. En consecuencia, el ejercicio de la misma en su modalidad concurrente estará sujeto a una ley especial.

**Tabla 1. Distribución de competencias en materia de seguridad y defensa**

Nivel territorial	Tipo de competencia	Alcance en materia de seguridad
Central	Privativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad del estado, defensa, fuerzas armadas y policía boliviana</li> <li>• Armas de fuego y explosivos</li> </ul>
	Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de justicia</li> </ul>
	Compartida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NO EXISTE</li> </ul>
	Concurrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana</li> </ul>
Departamental	Concurrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana</li> </ul>
Municipal	Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas</li> </ul>
Indígena originario campesino	Exclusivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos mediante normas y procedimientos propios de acuerdo con la Constitución y la ley</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de Bolivia.

## 2. Gobernabilidad, seguridad ciudadana y crimen organizado

### 2.1. Seguridad ciudadana y lucha contra el crimen

Los principales problemas que Bolivia enfrenta en materia de gobernabilidad para la lucha contra el crimen organizado pueden delimitarse como parte de las esferas externa e interna.

#### 2.1.1 EN LO EXTERNO

✧ Bolivia es un productor de coca y cocaína, y un país de tránsito de cocaína hacia el norte y hacia Europa. El narcotráfico y sus delitos conexos son un problema transnacional del cual Bolivia es solo un componente (Unodc, 2008; 2010). Existen tendencias peligrosas que plantean posibles articulaciones más

duraderas entre grupos internacionales de crimen organizado y personajes o sectores importantes en Bolivia. Un caso que ha llamado mucho la atención es el del exdirector nacional de la Fuerza Especial de lucha contra el narcotráfico, general René Sanabria, quien ejerció el cargo entre 2007 y 2008, y del Centro de Inteligencia y Generación de Información del Ministerio de Gobierno. A inicios de 2011, Sanabria fue detenido en Panamá, vía por la cual habría introducido 144 kilos de cocaína a Miami, en conexión con una banda de civiles. Actualmente, enfrenta una condena federal de catorce años de cárcel en Florida (ABI, 23 de septiembre de 2011). Otros cuatro policías, también miembros de la mencionada unidad de inteligencia, están presos en Bolivia y se han filtrado informes periodísticos que hablan de vínculos de la red de narcotráfico con altas esferas políticas del país.

- ◇ Si bien el bilateralismo asimétrico que caracterizó la política antinarcóticos promovida por Estados Unidos ha demostrado ser ineficiente, las tensiones entre Bolivia y ese país y la expulsión de la DEA no han ayudado a enfrentar el problema, dado que para luchar contra un fenómeno transnacional como las drogas ilícitas el nacionalismo no es suficiente. El gobierno boliviano ha denunciado que la DEA sigue interviniendo en el país (*La Razón*, 23 de agosto de 2011) y que al vincularlo al caso Sanabria estaría buscando debilitarlo políticamente. Algunos dirigentes indígenas del oriente han sido acusados por el gobierno de ayudar a la Embajada de Estados Unidos a cumplir este rol, dada la ausencia de la DEA en el país.

### 2.1.2 EN LO INTERNO

- ◇ La conflictividad sociopolítica entre el gobierno central y las regiones ha bajado en intensidad y violencia. Sin embargo, las causas estructurales de dichas tensiones no se han superado. El gobierno central es reticente a conceder márgenes

de libertad de acción a los gobiernos departamentales para definir políticas de seguridad, especialmente en materia de infraestructura y personal que responda a mandos descentralizados. En un ambiente de polarización territorial como el que todavía afronta Bolivia, la actitud del gobierno no es descabellada; pero al mismo tiempo los departamentos, especialmente Santa Cruz, son muy vulnerables ante el crimen organizado transnacional. Se dice que es allí en donde han empezado a darse los primeros contactos entre carteles de México, Brasil y Colombia, y redes bolivianas de narcotráfico (Mendoza, 2010).

- ✧ Por otra parte, el diseño institucional de la policía no ha variado en consonancia con el cambio territorial y funcional de la estructura del estado. En consecuencia, la lucha contra el narcotráfico ha quedado rezagada y, lo que es peor, el narcotráfico parece haber llegado a tocar altos niveles policiales que estarían insertos en los circuitos de tráfico transnacional. No existe un cambio que adecue la estructura policial centralizada, heredada del siglo pasado, a la nueva estructura estatal. El presidente Morales ha dado plazos perentorios, en repetidas ocasiones, a los comandantes de la policía para reestructurar su institución, actitud lejana de un cambio verdadero en el que participen todos los actores territoriales y funcionales para rediseñar una auténtica política estatal de seguridad.
- ✧ La principal contradicción en materia de seguridad ciudadana es entre una nueva estructura descentralizada multinivel del territorio nacional, que convive de modo paralelo con una estructura institucional centralizada de la Policía nacional. Esta contradicción puede generar riesgos de deterioro de la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el país en las siguientes áreas:
  - ◆ Los nuevos patrones demográficos en el país, con una creciente urbanización, y la ausencia histórica del estado en el territorio boliviano parecen haber empeorado las condi-

ciones de seguridad de amplios sectores de la población. La falta de una Policía nacional descentralizada y de la capacidad de formular políticas subnacionales de seguridad pueden minar la legitimidad de la institución del orden y de los niveles autónomos de gobierno, debilitando en última instancia la gobernabilidad democrática del propio estado plurinacional. El incremento de linchamientos o la toma de justicia por mano propia en sectores aislados y periurbanos es un indicador de esta falencia y de sus potenciales riesgos para la seguridad democrática.

- ◆ El crimen transnacional ha aprovechado la ausencia estatal en comunidades indígenas y áreas de reciente migración. En varios casos, ciertas comunidades están siendo instrumentalizadas para facilitar las actividades ilícitas. Por su parte, el nuevo diseño plurinacional ha descentralizado la administración de justicia hacia niveles de autonomía indígena, con base en usos y costumbres, pero no la potestad de diseño de las políticas de seguridad. Las consecuencias de la combinación de estos factores para la gobernabilidad democrática pueden ser graves, como muestra el caso de varias comunidades fronterizas con Chile que parecen estar facilitando el tránsito e intercambio de automóviles robados por cocaína entre ambos países (Mendoza, 2010). Algunas de estas comunidades se convertirán pronto en autonomías indígenas, lo cual complica aún más la posibilidad de una articulación de políticas de lucha contra el crimen organizado en el país.

### 3. Conclusiones

Para afrontar estas tensiones y contradicciones en el sistema de gobernabilidad, en el contexto de la transición estatal, el país debe adoptar una política integral que articule los retos globales, nacionales y subnacionales que presenta la transnacionalización del crimen organizado. Internacionalmente, y si quiere

ganar legitimidad en la esfera multilateral, Bolivia debe guardar coherencia discursiva y política en lo que hace a su postura pacifista. Esto implica abandonar su discurso volátil y la política exterior antiimperialista, por lo menos en sus facetas más agresivas. Una vez hecho esto, se puede abordar seriamente la necesidad de abandonar el bilateralismo asimétrico y buscar soluciones multilaterales e integrales al problema del narcotráfico, que tengan como pilar fundamental la corresponsabilidad y la lucha contra la pobreza. La Unasur puede ser una plataforma importante para promover un nuevo diálogo político entre norte y sur.

En el ámbito interno se debe avanzar en la descentralización del diseño de políticas de seguridad y la reestructuración de la Policía nacional. La falta de una transformación funcional y de descentralización de la institución han sido aprovechadas por el crimen organizado transnacional. Por ello la reforma policial es urgente y la competencia del diseño de políticas de seguridad debería pasar de ser concurrente a ser compartida entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, de modo que la política nacional de seguridad ciudadana sea el producto de la deliberación democrática.

De no solucionarse estas tensiones y contradicciones, la gobernabilidad democrática en Bolivia puede deteriorarse por un déficit de legitimidad, que fue lo que en primera instancia le abrió la ventana de oportunidad al nuevo proyecto estatal.

## **Bibliografía**

Bonifaz Moreno, Gustavo. 2011. "Causas y consecuencias geopolíticas de la brecha entre legalidad y legitimidad en Bolivia: el caso de la violencia en Pando en septiembre de 2008". *Policy Paper* 33. Febrero. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Ebert. Bogotá.

- Mendoza, Rolando. 2010. "Bolivia: seguridad ciudadana y gobernabilidad". Fundación Ebert-Bolivia. La Paz (inédito).
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia (Oacnudh). 2009. "Informe de actividades de su oficina en el estado plurinacional de Bolivia".
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2010. *Crime and instability. Case studies of transnational threats*. Unodc. Nueva York.
- . 2008. *La amenaza del narcotráfico en América Latina*. Unodc. Nueva York.

### **Notas de prensa**

- Agencia Boliviana de Información sobre condena a exgeneral Sanabria, 23 de septiembre de 2011.
- "Declaraciones del ministro de Gobierno Carlos Romero ante presunta intromisión de la Embajada americana en marcha indígena". *La Razón*. 23 de agosto de 2011.
- "Declaraciones del presidente Evo Morales en rechazo al informe anual del Departamento de Estado norteamericano, descalificando la actuación del gobierno boliviano en la lucha contra el narcotráfico".
- "Declaraciones del viceministro de Sustancias Controladas, Felipe Cáceres, sobre la detención del exjefe de la Fuerza Antidrogas, René Sanabria y el rol de la DEA". Agencia EFE. 1 de marzo de 2011.
- "Declaraciones del ministro de Defensa Rubén Saavedra en la IX Conferencia de Ministros de Estado de las Américas". *El Deber*. 25 de noviembre de 2010.
- "Declaraciones de prensa de la Oacnudh sobre el incremento de linchamientos en Bolivia". 1 de junio de 2010.

## Debilidades de la gobernanza en el Perú que impiden combatir el crimen organizado

Enrique Obando

### 1. Presupuesto

#### *1.1 Ingresos de la Policía nacional y de las fuerzas armadas*

Una de las principales debilidades de las instituciones destinadas a luchar contra el crimen organizado en el Perú es que desde hace algunos años el Ministerio de Economía las tiene desatendidas en términos presupuestales. Esto se refiere tanto a los ingresos del personal, como a los recursos tecnológicos con los que pueden contar y al entrenamiento que reciben. En cuanto a lo primero, un policía promedio gana cerca de 800 nuevos soles mensuales (US\$289) y un soldado del Ejército 350 (US\$126). En el último caso esta es una mejora sustancial respecto al sueldo anterior, oficialmente denominado “propina”, que consistía en 110 nuevos soles (US\$39,85). Con esos salarios, el compromiso del personal con la institución y con su trabajo es muy bajo y el resultado termina siendo la corrupción.

#### *1.2 Tecnología de control*

El estado no ha adquirido más allá de un escáner para controlar las vías de transporte de drogas ilegales, contrabando, armas ilegales, madera ilegal, etc. Tampoco ha adquirido detectores portá-

tiles de sólidos y líquidos, detectores de químicos, de explosivos y narcóticos, máquinas de rayos x para inspección de equipaje, arcos para inspección de personas, detectores de trazas de explosivos, agentes químicos y narcóticos ni identificadores biométricos. Tecnología toda al alcance del estado para su utilización y que sería un apoyo clave para la lucha contra el cultivo, procesamiento y tráfico ilícito de drogas.

En ese campo, la tecnología mencionada tiene la ventaja de permitir una política que no choca con los productores de hoja de coca, sino que va directamente contra el narcotraficante, la misma que no se adquiere o por falta de fondos o por falta de voluntad política. En el caso de la segunda, es claro que montar un sistema eficiente para controlar el tráfico ilegal choca con muchos intereses poderosos: el de los narcotraficantes es uno, pero también está el de los proveedores de insumos químicos controlados, muchos de ellos ligados al poder político local e, incluso, nacional, y que obtienen grandes ganancias de su venta aparentemente legal.

Los periodos muy cortos que dura un ministro del Interior en el Perú atentan también contra la adquisición de estas herramientas. Durante el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) hubo siete ministros, es decir que el promedio de gestión por ministro fue de 8,5 meses<sup>1</sup>.

Otro factor son las dificultades que plantea el complejo trámite exigido por el Ministerio de Economía para llevar a cabo proyectos de inversión.

Por último, a veces el personal del Ministerio prefiere no comprar, por el temor de verse involucrado en los juicios e investigaciones que ocurren respecto a la administración anterior cuando asume una nueva.

---

<sup>1</sup> Miguel Hidalgo, Fernando Barrios, Octavio Salazar, Mercedes Cabanillas, Remigio Hernani, Luis Alva Castro, Pilar Mazzetti.

## 2. Anomía y corrupción

El principal problema que impide combatir efectivamente el crimen organizado es la corrupción, resultado de la situación de anomía en la que está sumido el país, que lleva a que amplios sectores de la población encuentren en la evasión de las normas una forma de solucionar sus problemas económicos y sociales.

Este fenómeno abarca a policías y militares, al poder judicial y a los políticos, y también a los campesinos cocaleros. En las fuerzas policiales y militares la corrupción está relacionada con sus bajos ingresos. Entre los militares hay un dicho que muestra la situación: “Nadie soporta un cañonazo de 50 mil dólares”. La política de control de precursores ha fracasado básicamente por la corrupción. Las vías de ingreso de químicos al valle de los ríos Apurímac-Ene (Vrae) son pocas, y en cada una hay puestos policiales de vigilancia. Sin embargo, los químicos nunca escasean. Pasan por todos los puestos policiales dejando en cada uno un pago acordado.

Así mismo, por un pago los jueces pueden no encontrar justificación para enjuiciar a un traficante o cambiar una orden de arresto por una de comparecencia, lo que permite la fuga, y los políticos pueden demorar o impedir la aprobación de normas y leyes apropiadas.

Como se observa en la tabla 1, el decomiso de cocaína en el país respecto a la producción es notablemente bajo.

**Tabla 1. Producción frente a decomiso de cocaína en Perú, 2004-2009**

Toneladas	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producidas	270	260	280	290	302	317
Decomisadas	7,30	11,76	14,75	8,12	21,5	10,35

### 3. Organizaciones cocaleras

La política de erradicación forzosa llevó a que los cocaleros se organizaran y se armaran para defenderse, aliándose con grupos políticos de la extrema izquierda y, en algunos casos, incluso con Sendero Luminoso, oponiéndose a la erradicación mediante acciones políticas e inclusive por la fuerza. Hoy los cocaleros están bien organizados y han formado la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), que unifica todas las regiones cocaleras del país, con la excepción de la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle del Monzón (APAVM). Además de la Confederación, existen siete asociaciones o federaciones que unifican productores de coca por regiones. Las organizaciones que se oponen totalmente a la erradicación dentro de sus áreas de influencia incluyen a la Federación de Productores Agropecuarios del valle de los ríos Apurímac y Ene (Fepavrae) que comprende los valles del Apurímac-Ene (Ayacucho), La Convención (Cusco) y Satipo (Junín), y la APAVM.

Estas organizaciones han hostilizado, atacado y herido a personal del Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah) y de la Policía nacional; han cerrado carreteras, llamado a huelgas y expulsado a Care-Perú, una organización de las Naciones Unidas. Fueron responsables por las marchas de 2003 y 2004 hacia Lima y están involucradas en el asesinato de algunos trabajadores del Corah. Además, eligieron a representantes suyos en el Congreso de la República.

### 4. Política local y regional

Los candidatos a alcaldes y presidentes regionales en las zonas cocaleras tienen muy en claro que nunca ganarán una elección en sus circunscripciones si apoyan o están a favor de la erradicación forzosa de cacaos. En este sentido, en el mejor de los casos las autoridades locales y regionales se manifiestan neutrales

respecto al asunto, pero la mayoría de las veces se oponen abiertamente a la erradicación y encabezan las marchas en contra de ella, ya que esto les da popularidad y les permite conseguir votos. Como resultado de ello, en su momento dos presidentes regionales declararon legal la producción de hoja de coca con destino al narcotráfico, en abierta contradicción con el gobierno central.

## **5. Subversión**

Sendero Luminoso, en su versión más ideológica, el Partido Comunista del Perú, está presente en el valle del Vrae y hasta el momento ha logrado derrotar los esfuerzos del estado por expulsarlo de la zona, en donde se sostiene principalmente de los pagos que recibe de los grupos del narcotráfico a cambio de que Sendero proteja los cargamentos de droga que salen del Vrae. Dado que en esto el grupo ha resultado bastante eficiente, el estado no está erradicando allí, ya que lo considera muy peligroso y contra-productivo, pues pondría a la población del valle, en su mayoría cocalera, del lado de Sendero. Los esfuerzos de erradicación se concentran, entonces, en el Huallaga, en donde hay una facción de Sendero menos peligrosa.

## **6. Los problemas de la estrategia del estado**

Desde fines de los setenta hasta 2010, Perú ha seguido una larga serie de políticas antidrogas, con resultados poco alentadores. A continuación se presentan, con una evaluación breve.

### **6.1 Erradicación forzosa**

Fue la primera medida y se sigue aplicando hasta hoy, por el proyecto Corah. Tiene el gran inconveniente de que al ser forzada se enfrenta con los cultivadores de coca y enajena su voluntad

frente al gobierno, que de esta manera gana miles de enemigos, actualmente organizados y armados en amplias zonas del territorio. Además, no ha obtenido resultados definitivos porque es muy lenta, ya que es manual, y lleva a que los cultivadores se muden a otros lugares para continuar sembrando sus cultivos ilegales, lejos de los erradicadores. En los años ochenta esta política arrojó a los cultivadores en brazos de Sendero Luminoso, que los protegía de las incursiones del personal del Corah. Esto, de alguna manera, sigue sucediendo hoy en los valles del Huallaga y el río Apurímac-Ene. Por otro lado, la erradicación hizo que los cultivadores se unieran en sindicatos de cocaleros con capacidad para presionar al gobierno y los convirtió en una fuerza política que ha logrado tener autoridades locales afines y representantes en el Congreso.

## **6.2 Fumigación**

Estrategia rechazada desde el inicio porque los químicos que se utilizaban no distinguían entre los arbustos de coca y los cultivos legales. Se juzgó que era nociva para el medio ambiente amazónico, ya que los químicos serían transportados por las lluvias hacia los ríos, contaminando plantas y animales a cientos de kilómetros de la zona fumigada. Así, esta política no se llegó a implementar en el Perú, a diferencia de Colombia.

## **6.3 Cultivos alternativos**

Para no enfrentarse con los cultivadores a causa de la política de erradicación forzada, el gobierno optó por ofrecerles la oportunidad de sembrar cultivos legales, a fin de que aceptaran la erradicación de los cicales. Esto no dio resultado porque no se pensó en el mercado que los productos legales debían tener para ser rentables. De hecho, el mercado para productos alternativos como el café y el cacao no era muy prometedor, y no hubo una

política adecuada de préstamos para que los campesinos pudieran iniciar sus nuevos cultivos, ni facilidades para sacar su producción al mercado, lo cual habría implicado una gran inversión en infraestructura de carreteras que el gobierno no juzgaba prioritarias.

#### **6.4 Desarrollo alternativo**

Era un paso más en la idea de los cultivos alternativos, es decir dando apoyo bancario a los cultivadores, facilitando su acceso al mercado y garantizando la compra de sus productos. Dado su alto costo de funcionamiento se hubiera requerido apoyo por parte de Estados Unidos, pero Washington prefirió priorizar el apoyo a la interdicción aérea, por lo cual esta política no se implementó a gran escala; sin embargo, donde se ha empleado ha dado buenos resultados, aunque solo en el nivel nacional.

#### **6.5 Interdicción aérea**

Consistente en interceptar las avionetas que sacaban la droga del país, esta fue la política que Estados Unidos apoyó en Perú. Tenía la gran ventaja de no generar enfrentamientos con los cultivadores, dado que se atacaba solo a los traficantes. Hasta fines de los noventa dio muy buenos resultados y provocó una disminución considerable en el precio de la hoja de coca, al reducir artificialmente la demanda, ya que los compradores no lograban entrar al país. Ante la reducción del precio de la coca, los cultivadores dejaron de sembrarla por decisión propia, ya que no era rentable. Sin embargo, esta política terminó fracasando por dos motivos. Primero, los narcotraficantes comenzaron a sacar la droga por mar y ya no por aire; y segundo, Estados Unidos retiró su apoyo a la interdicción aérea debido a que en 2001, después de diez años de seguir esta política, se produjo un accidente en el que se derribó una avioneta de una iglesia evangélica, lo que

resultó en la muerte de una religiosa estadounidense y de su hija. El gobierno de ese país (la CIA) terminó enjuiciado y debió pagar cuarenta millones de dólares en compensación, dado que Estados Unidos es firmante del Protocolo de Montreal que criminaliza todo derribo de aviones civiles, sin discriminar razones. Por esto, la interdicción aérea no se utiliza desde 2001.

### ***6.6 Interdicción marítima***

La Marina de Guerra del Perú no lleva a cabo estas acciones por falta de medios. La de Estados Unidos sí, pero no ha sido su política dotar al gobierno peruano de los recursos necesarios para este tipo de misiones. En todo caso, a pesar de la interdicción marítima, la mayoría de la droga sigue llegando a su destino, ya que las capturas dependen de que los traficantes sean detectados en el acto de embarcar la droga en alta mar desde unidades menores, lo que no siempre es posible, y de que la inteligencia antidrogas sepa que una embarcación tiene un cargamento ilegal, lo que sólo ocurre cuando hay enfrentamientos entre los propios traficantes y estos se delatan entre sí. Además, en la actualidad la droga es transportada en semisumergibles muy difíciles de detectar sea por radar, sonar o vigías, pues están hechos en fibra de vidrio, son relativamente pequeños, se desplazan con motores silenciosos y están cubiertos por lonas verdes del color del mar.

### ***6.7 Control de puertos y aeropuertos***

Es la política más usual en todo el mundo, pero es muy poco efectiva por los millones de contenedores que se mueven por los puertos y por las decenas de millones de personas que transitan por los aeropuertos. Ciertamente hay un porcentaje de droga que es interceptado, pero la mayor parte logra pasar. La nueva tecnología existente permitiría una mejor labor de control de drogas en puertos (revisión de contenedores), pero el estado peruano no

la ha adquirido por razones presupuestales, desidia burocrática y falta de voluntad política.

### **6.8 Escáner**

Tecnología muy efectiva para revisar camiones en las carreteras. Inicialmente, en el Perú no funcionaron porque era un material muy sensible que se descalibraba fácilmente por el mal estado de las carreteras peruanas. Sin embargo, ya existe la tecnología que permite superar estos problemas, pero se necesitarían catorce, a un costo aproximado de 3 millones de dólares cada uno, inversión que el gobierno peruano no ha querido hacer hasta el momento.

### **6.9 Erradicación voluntaria y concertada**

Ante la presión de los coccaleros, el gobierno redujo el esfuerzo de erradicación forzosa y planteó lo que denominó una erradicación voluntaria y concertada. Esto significaba ponerse de acuerdo con los coccaleros para erradicar los cultivos ilícitos en plazos determinados, a cambio de apoyo económico. Si bien dicha política ha continuado, su aplicación es muy lenta porque implica una larga negociación con los campesinos. El gobierno de Estados Unidos ha presionado para continuar con la erradicación forzosa.

### **6.10 Control de insumos químicos**

Es la política que se está implementando ahora con más fuerza. No es nueva y fracasó antes por la falta de decisión del gobierno para impulsarla. Aparentemente la razón era que los comercializadores legales de precursores obtenían ganancias extraordinarias vendiéndolos a precios altos en los valles coccaleros, por lo que se oponían a que tal venta se ilegalizara. En la medida en que tenían contactos políticos a muy alto nivel, lograron detener la política por un largo tiempo. Otra de las razones del

fracaso inicial era que si un insumo se prohibía era rápidamente reemplazado por otro. Hoy los esfuerzos se han enfocado en el querosene, cuya fabricación está prohibida en todo el territorio nacional y que, a pesar de eso, no falta en las zonas cocaleras: se fabrica de manera ilegal y pasa los controles de ingreso a las zonas cocaleras también ilegalmente. La corrupción tiene mucho que ver con esto.

## **7. Cooperación internacional cada vez menor**

La cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en Perú, que proviene sobre todo de Estados Unidos dado que la europea es casi inexistente, se ha venido reduciendo paulatinamente, debido a que en 2006 la DEA descubrió que 88% de la droga consumida en Estados Unidos provenía de Colombia y solo 9% de los valles peruanos del Vrae, Huallaga y La Convención. La mayoría de la droga peruana va hacia Europa, lo cual significa, según Washington, que el problema es europeo y que es necesario concentrarse en la droga colombiana, que en su mayoría va a Estados Unidos. Así, la cooperación de ese país ha ido descendiendo constantemente: en 2004 fue de 200 millones de dólares, en 2005 y 2006 de 140, en 2007 ya estaba en solo 100 millones, en 2008 en 75 y para 2010 en 34 millones. Para 2012 se ofreció un incremento del apoyo económico. De otro lado, Europa no ha mostrado mayor interés en apoyar financieramente la lucha antinarcóticos en el Perú.

Es importante señalar que a pesar de los esfuerzos de erradicación del gobierno peruano, en los últimos años los cultivos de coca en el país han venido creciendo sostenidamente: en 2005 había 48.200 hectáreas sembradas, que en 2007 llegaron a 53.700, en 2008 a 56.100, en 2009 aumentaron a 59.900 y en 2010 a 61.200.

## **Reforma policial**

**Juan Briceño Pomar**

Dado el papel que juegan las instituciones policiales en los sistemas de administración de justicia y de prevención y control del delito, es fundamental que estas funcionen de manera adecuada.

En muchos de los países de América Latina se han emprendido procesos de reforma policial con el propósito de mejorar el funcionamiento de estas instituciones, en muchos casos con resultados mixtos o incluso negativos.

En esta presentación se plantean, mediante siete diagramas que resumen las principales características del asunto, algunos elementos clave para la implementación de una reforma policial.

Tales diagramas son:

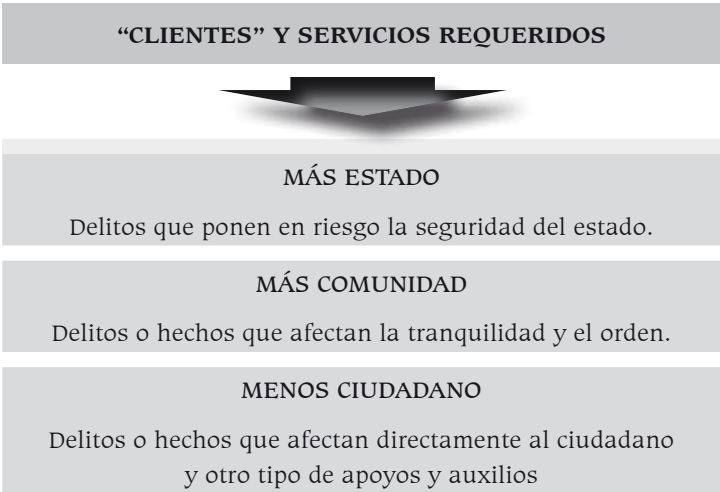
- ✧ ¿Por qué la reforma?
- ✧ “Clientes” y servicios requeridos
- ✧ Problemas detectados
- ✧ Áreas críticas
- ✧ Objetivos mínimos
- ✧ Procesos de reforma policial
- ✧ ¿Por qué han fracasado?

## ¿POR QUÉ LA REFORMA?

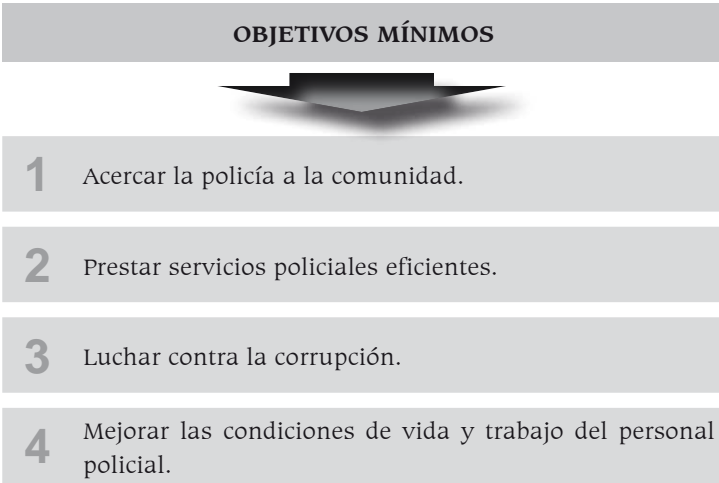


Existen factores que han motivado que se genere un consenso en la región, sobre la necesidad de reformar las instituciones policiales:

- Gobiernos democráticos en toda América.
- Pérdida de confianza ciudadana.
- Elevados niveles de corrupción policial.
- Incremento de la delincuencia e incapacidad de los estados (policías) para controlarla.
- Modelo policial desfasado.
- Corriente de respeto a los derechos humanos que obliga a modificar los procedimientos.
- Nuevas tecnologías.
- Delincuencia transnacional (delito globalizado).







## ¿POR QUÉ HAN FRACASADO?



La mayor parte de los procesos que han fracasado tienen factores comunes como:

- Retiro paulatino del apoyo político.
- Se han tratado de aplicar metodologías importadas.
- Intentos de politizar la institución.
- No se asignaron los recursos requeridos.
- Se ha priorizado el corto plazo sobre el mediano y largo plazo por la presión de resultados.
- Corriente de respeto a los derechos humanos que obliga a modificar los procedimientos.
- No se definió el modelo a adoptar.
- Falta de continuidad de los responsables políticos que impulsaron los procesos.

## **El narcotráfico y la lucha actual contra las drogas: balance, alternativas y propuestas de acción<sup>1</sup>**

**Hans Mathieu<sup>2</sup>**

Este texto busca hacer un aporte a la discusión actual en torno a la necesidad de reformar las políticas de lucha contra las drogas, sus retos y posibilidades. Más que presentar un análisis científico sobre la viabilidad de transformar el régimen político, institucional y normativo existente, plantea ideas que contribuyen a una discusión constructiva sobre el problema. Para ello, está dividido en cuatro partes: se presentan primero algunas observaciones preliminares sobre el fenómeno del narcotráfico y su relación con el crimen organizado. Segundo se hace un balance de la política antidrogas, con base en algunos hechos generales sobre esos delitos. Luego se señalan criterios para reflexionar sobre esa política y su reforma. Por último se proponen algunas alternativas que contribuyen a enriquecer el debate.

---

1 La redacción de este texto contó con el apoyo técnico del Saruy Tolosa.

2 Este texto es el recuento de las contribuciones de Hans Mathieu en la conferencia "Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar", realizada por Ildis y la FES en Ecuador, en cooperación con el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, en Quito, en octubre 2011.

## 1. Observaciones preliminares

En términos generales, prácticamente en todas las sociedades del mundo operan estructuras del crimen organizado y se presentan escenarios de consumo de drogas. No obstante, esto no ha supuesto que en todos los casos en donde estos fenómenos tienen lugar se produzcan altos niveles de violencia. Por esto, una discusión sobre posibles reformas a las políticas de lucha contra las drogas debe reevaluar cómo se asumen el narcotráfico y el crimen organizado para pensar en posibles soluciones a los problemas atribuidos a esas actividades. En otras palabras, aun cuando estos dos fenómenos constituyen problemáticas importantes que atender, es necesario que las políticas de drogas se construyan a partir de una reflexión sobre los altos niveles de violencia que circundan al narcotráfico y al crimen organizado, así como a las acciones que se llevan a cabo para eliminarlos y limitarlos.

En el caso de las Américas es muy pertinente preguntar sobre las causas de los altos niveles de violencia que involucran tanto la cadena de producción, tráfico y consumo de las drogas, como las políticas que intentan reprimirla y eliminarla. A este respecto, en países como Estados Unidos, en el que la política represiva contra las drogas se ha aplicado de manera más pura, los niveles de violencia relacionados con el narcotráfico son comparativamente más altos que en muchos lugares de Europa y grandes partes de Asia. Así, mientras países como Alemania y Japón cuentan con tasas de homicidio de 1 y 0,5 por cada 100 mil habitantes<sup>3</sup>, en Estados Unidos<sup>4</sup> esta relación llega a ser hasta cinco veces mayor. En otros países del hemisferio en donde las políticas de drogas han optado por medidas represivas, las tasas de violencia social

---

3 Unodc. 2011. *Global Study of Homicide. Trends, Context, Data*. Vienna. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

4 *Ibid.*

presentan índices igualmente más altos. Es el caso de México, que tiene una tasa de 18,1 homicidios por cada 100 mil habitantes<sup>5</sup>, o el de países centroamericanos que, en promedio, llegan a superar los 39,6 por 100 mil<sup>6</sup>. Incluso en Colombia, en donde la tasa de homicidios se redujo de 70 a 33,4 por cada 100 mil habitantes en un lapso de diez años<sup>7</sup>, las cifras siguen siendo preocupantes.

En este contexto, ¿qué podría explicar los niveles de violencia asociados con el crimen organizado y el narcotráfico en los países del hemisferio? Hay que reconocer que, aun cuando la violencia en esos países está asociada a los dos fenómenos mencionados, la razón fundamental para que los índices de violencia sean tan altos tiene que ver con la ausencia del estado en muchos lugares del continente. En muchas áreas rurales y de frontera en donde se cultivan la coca y se utilizan otras materias primas para la producción de cocaína, no hay presencia permanente del estado ni de instituciones democráticas que permitan a los habitantes participar en las decisiones políticas que los afectan. Esto es problemático si se tiene en cuenta que, en general, estas son zonas marcadas por la pobreza, en las que sus habitantes encuentran en el negocio de la droga y la participación en las organizaciones criminales la manera más factible de movilidad y ascenso social.

La ausencia del estado se refiere también a su debilidad en zonas como las periferias de las ciudades y en las regiones en que las instituciones públicas solo existen de manera simbólica. Esta falta de garantías para que los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios públicos facilita que el crimen organizado reemplace las funciones de la institucionalidad legítima, al tiempo que aumenta la posibilidad de corrupción y cooptación de las entidades locales y regionales a manos de estas organizaciones. Por esto, más allá

---

5   Ibíd.

6   Ibíd.

7   Ibíd.

del éxito o fracaso de las actuales políticas anti drogas, el contexto de altos niveles de violencia en el que tienen lugar el narcotráfico, el crimen organizado, y las medidas para combatirlos, merece una reflexión sobre el papel que la debilidad o ausencia del estado pueden tener como atenuantes o catalizadores de esta violencia. Así, la reforma a las políticas de drogas implica pensar sobre la naturaleza, las funciones y las posibilidades de un estado social de derecho efectivo, en tanto un elemento fundamental para combatir al crimen organizado.

## **2. Balance de la política antidrogas**

Generalmente, los análisis sobre los éxitos y los fracasos de las políticas antidrogas, así como sobre los daños que el narcotráfico ocasiona, tienen problemas de fiabilidad. Por eso, más allá de cuestionar la buena voluntad de los informes, estadísticas y proyecciones en torno al negocio de las drogas, hay que mencionar que existe un riesgo latente a exagerar sobre los datos. Aunque se pueden recolectar muchos indicios sobre el desarrollo de las actividades ilegales y clandestinas, las verificaciones empíricas que generan evidencias sistemáticas sobre las acciones ilegales no siempre son contundentes. Por esta razón, en este documento no se presentan datos o estadísticas. No obstante, se exponen algunas tendencias sobre el estado del negocio de las drogas y las políticas en su contra, haciendo énfasis en el cuidado que se debe tener con la evaluación de las mismas. A este respecto, a continuación se presentan seis observaciones sobre las dinámicas que ha adquirido el narcotráfico, en su relación con las políticas antidrogas.

1. Las políticas de lucha contra el narcotráfico y la consecuente destrucción de algunos de los grandes carteles, como los de Cali y Medellín, han puesto de relieve el carácter flexible de la cadena de valor (producción, tráfico y consumo) de las drogas

ilegales. Es posible observar cómo las grandes organizaciones narcotraficantes se han convertido en entidades descentralizadas, con grupos especializados que interactúan en distintas partes de la cadena de valor. Los tiempos en que el proceso de producción, tráfico y consumo se llevaba a cabo verticalmente por grandes carteles, han dado paso a un escenario de pequeños grupos que se encargan de actividades específicas, de una forma más sofisticada, contingente y difícil de desarticular. Si bien esta situación no se da todavía en contextos como el mexicano, en el que perviven carteles de gran magnitud, la política estatal de guerra a las organizaciones narcotraficantes en ese país ha logrado dar de baja a los capos más importantes, lo que ha llevado a que las estructuras de esos carteles experimenten procesos de descentralización, fragmentación y reacomodación, que caben dentro de la tendencia descrita.

2. A pesar de que aparentemente hay una reducción del total de las áreas de cultivos ilícitos, especialmente de hoja de coca, la producción de este alcaloide no se ha reducido de modo proporcional. En este sentido, la nueva flexibilidad y descentralización de las estructuras narcotraficantes no impediría las actividades de producción, tráfico y consumo de las drogas ilegales. Al contrario, se percibe un aumento considerable de la productividad, así como rápidos ajustes de las dinámicas de producción, las rutas y las formas de tráfico.
- 3 Las redes de crimen organizado que controlan la cadena de valor del narcotráfico están diversificando sus negocios hacia otros bienes y servicios. Las organizaciones narcotraficantes de la región están incursionando en los mercados urbanos de contrabando, microtráfico, armas, trata de personas, y en actividades de extorsión, secuestro y proxenetismo. A su vez, resulta preocupante la intención de estos grupos de participar en actividades y negocios legales, situación que permitiría el lavado de activos a gran escala y traería muchas dificultades para rastrear y capturar los capitales ilegales.

4. El desarrollo económico en los países de la periferia hace de ellos consumidores potenciales de drogas ilegales, dada la dinámica de mercado del narcotráfico, en la cual se produce una relación tendencialmente proporcional entre la demanda de drogas y el ingreso per cápita de los países en donde se consumen. Así pues, aunque Estados Unidos y el continente europeo siguen siendo los mayores consumidores en el mundo, el crecimiento de la demanda de drogas se concentra en países en rápido desarrollo, como China, India, Rusia y Brasil. Se prevé que dentro de los próximos años estos mercados podrían parecerse a los de los países desarrollados y, con ello, también a su demanda de drogas. Es importante destacar que este fenómeno está sucediendo también en países productores, en los que antes las tasas de consumo eran muy bajas y donde en los últimos años han aumentado.
5. La corresponsabilidad que implicaba la división del trabajo en la cadena de valor del negocio de las drogas es más difícil de sostener cada día. Mientras antes la división entre países productores y consumidores estaba claramente definida, lo que permitía establecer la corresponsabilidad como un elemento políticamente correcto en la lucha contra el narcotráfico, en la actualidad el aumento del consumo en los países productores hace cada vez menos válido este principio. Es importante tener en cuenta esta situación, ya que podría tener implicaciones considerables en los acuerdos de cooperación internacional contra el narcotráfico.
6. Hoy la producción, el tráfico y consumo de nuevas drogas tienden a diversificarse y las innovaciones ya no dependen de materias primas naturales, que están perdiendo participación en el mercado total de las drogas ilegales, frente a productos como las anfetaminas y otras drogas sintéticas. A su vez, se observa el aumento en el uso de drogas psicofarmacéuticas que pueden adquirirse legalmente en el mercado y que en dosis excesivas tienen efectos similares a los de

las drogas ilícitas. La incursión de nuevas drogas sintéticas disminuye la oportunidad de que los países productores de drogas de base natural aprovechen sus ventajas comparativas y absolutas, lo que puede tener efectos en el mapa de poder y de distribución de capital de este negocio.

Así pues, las tendencias aquí expuestas señalan un escenario complejo de sofisticación, diversificación, especialización y descentralización de la cadena de valor del narcotráfico, a la que la política contra las drogas se enfrenta con resultados ambivalentes. En este sentido, es importante pensar en la efectividad y pertinencia de dichas políticas en relación con los perjuicios que la producción, el tráfico y consumo de drogas podrían estar causando, más aún cuando los mayores daños físicos (efectos nocivos letales y probabilidades de adicción) siguen siendo causados por drogas legales como el alcohol y el tabaco. A su vez, este fenómeno de transformación y pervivencia del negocio de las drogas ilegales, paralelo a la gran inversión de energía y recursos en las políticas de represión del narcotráfico, hacen pertinente preguntarse por la viabilidad de dichas políticas para eliminar la producción y para reprimir la gran mayoría del consumo, a costos sociales y políticos aceptables.

### **3. Criterios para políticas frente a las drogas y sus reformas**

A la hora de pensar en los criterios que deben tenerse en cuenta para formular y reformar las políticas contra las drogas, se deben examinar muchos factores. Uno de estos es el impacto de las diferentes acciones de política sobre los daños causados y asociados a la producción y/o el consumo de las drogas relevantes. Así mismo, hay que considerar los daños causados o asociados a cada una de las opciones de política aplicada, como por ejemplo el posible aumento de violencia y de víctimas causadas por la cadena de valor de la droga, así como la criminalización de

consumidores y jóvenes expendedores de droga al menudeo. El análisis de la viabilidad de estas políticas debe tener en cuenta también tanto los parámetros que imponen los principios de los derechos humanos para el desarrollo de acciones que busquen reprimir el consumo, como la vulnerabilidad de los consumidores de drogas. Así pues, es preciso preguntar: ¿es posible intervenir en el conjunto de la cadena de valor del negocio de las drogas, de tal modo que se reduzcan los daños provocados por estas al tiempo que se reducen la violencia y las ganancias del crimen organizado provenientes de la producción, el tráfico y el consumo?

Experiencias empíricas indican que, en algunos casos, reformas con estos objetivos han resultado parcialmente exitosas en la reducción del total de los daños. A este respecto, existe una tendencia hacia el consenso en relación con la despenalización y la descriminalización del consumo, y a formular políticas de intervención en salud pública, así como programas de sustitución, tratamiento y rehabilitación para los consumidores. Este tipo de iniciativas convergen en muchos sentidos con los criterios propuestos por la Comisión sobre drogas y democracia en relación con la eliminación y la reducción de daños<sup>8</sup>. Frente a esto la Comisión señala que los perjuicios generados por el consumo, la producción y el comercio de drogas tienen que analizarse junto con los daños que podrían ocasionar las políticas que buscan eliminar y reprimir esas actividades.

Sin embargo, junto a estas nuevas iniciativas para abordar el problema de los daños generados por el narcotráfico, hay dos posiciones que podrían controvertir la implementación de nuevas políticas que incluyan los criterios mencionados. Primera, amplios sectores participantes del debate sobre las políticas con-

---

8 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. s. f. Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. P. 7. Disponible en: [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)

tra las drogas aceptan, a priori, que en lo concerniente a los daños causados por ese negocio no existe una multiplicidad de dimensiones: consideran que no hay daño mayor a la adicción y sus consecuencias. Por ello, para muchos el argumento central de la lucha contra las drogas consiste en que hay que evitar, a cualquier precio, que los ciudadanos cometan lo que podría considerarse como un *pecado original*, al iniciarse en el consumo de ilícitos. Esta argumentación, que podría catalogarse como una especie de absolutismo ideológico, considera que el consumo de drogas debe ser tomado como un acto primario que condena a las personas a una vida de adicción, llena de comportamientos que las tornan en miembros no-plenos socialmente. Consideración que se hace a pesar de que la mayoría de las personas que inician en algún momento el consumo de drogas, no necesariamente se convierten en adictas<sup>9</sup>. Por esta razón, las consecuencias nefastas del consumo de drogas justificarían políticas represivas con altos costos políticos y sociales.

Segunda, incluso si se acepta la existencia de daños múltiples y diferenciados ocasionados por la cadena de valor del narcotráfico, hay muchas divergencias en cuanto a las políticas por desarrollar para reducir estos daños. Por ello es posible que, dependiendo de la consideración de la severidad y de los tipos de daños, en algunos casos los encargados de formularlas piensen que políticas represivas y coercitivas con altísimos costos políticos y sociales pueden ser aceptables. Esto bajo la premisa de que ciertos daños pueden ser tan severos que los perjuicios colaterales causados por la acción del estado, en busca de la eliminación del narcotráfico, son aceptables. Este tipo de argumentaciones no se preguntan por la incidencia de las políticas

---

9 Dependiendo del tipo de droga, solo entre 10% y 30% de los iniciados en el consumo acaban en abuso o dependencia de estas sustancias de por vida. Véase Kleiman, et al. 2011. *Drugs and drugs policy*. Oxford University Press. New York: 6.

represivas en el conjunto de daños que involucra el negocio de la droga, ni reflexionan sobre los efectos positivos de un escenario de regulación, o, incluso, de liberalización, de la cadena de valor de este negocio.

Ahora bien, en una discusión sobre la reforma a las políticas contra las drogas, desde un punto de vista democrático y de un estado de derecho inspirado en conceptos clásicos liberales, se deben adoptar tres criterios:

1. Dado que cualquier daño ocasionado por el consumo de drogas por parte de un individuo afecta únicamente a su persona y no a terceros, esta práctica debe ser tolerada socialmente. En este sentido, solamente cuando haya daños a terceros se justificaría realizar intervenciones para limitar o reducir el consumo de drogas.
2. En el contexto de un estado de derecho democrático, que respete los derechos fundamentales, el daño que se le ocasione a una persona a consecuencia de la política de represión contra las drogas debe tener el mismo valor que el que se le ocasiona a otra a consecuencia de su consumo.
3. Los recursos de los que disponen el estado y sus instituciones para reducir los daños son menores de los que podrían tener si los recursos generados por el tráfico, la producción y el consumo de drogas estuvieran, parcial o completamente, a disposición de los agentes legítimos, ya fueran del estado o de la sociedad civil, para reducir los daños de esta cadena de valor. En cambio, actualmente la política contra las drogas hace que agentes criminales provoquen actos violentos, aumentando los costos en seguridad, así como una gran cantidad de externalidades negativas.

Así, una reflexión sobre las posibilidades de reforma a la política frente a las drogas debe tener en cuenta los daños y los costos ocasionados por este negocio, así como los perjuicios que

generan las políticas que, en principio, se proponen minimizar dichos daños. Todo esto debe hacerse en el marco de principios y criterios que permitan formular alternativas viables, honestas y acordes con la democracia y el estado social de derecho.

#### **4. Ideas y alternativas para la evaluación y reformulación de las reformas**

La experiencia de las políticas antidrogas de los últimos cuarenta años indica que es muy poco probable reprimir o eliminar completamente el consumo y/o la producción de las drogas ilícitas, a costos sociales y políticos aceptables. Al respecto, entre los elementos que hay que tener en cuenta para entender el fracaso de las estrategias contra el narcotráfico habría que señalar la falta de políticas sociales ligadas a este proceso. Las acciones de represión contra las drogas deben ir acompañadas de políticas que se enfoquen en la reconstrucción o construcción de un estado social de derecho legítimo y democrático en aquellas zonas en donde las instituciones públicas son débiles o están ausentes. Esto con el fin de afianzar la seguridad, la confianza y la legitimidad estatal en los lugares en que las políticas de erradicación pueden ser exitosas, lo que garantizaría la pervivencia de programas alternativos de sustitución de cultivos y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

El éxito limitado que han tenido las políticas antidrogas no se debe a la incapacidad del estado para suplir en términos cuantitativos las ganancias y las ventajas que el negocio del narcotráfico provee en aquellas zonas en donde se inserta. El argumento aquí es que hay que tener en cuenta otro tipo de beneficios que el estado debe suministrar en las zonas en que el negocio de las drogas amenaza su presencia, como reconocimiento social y seguridad sobre el cumplimiento de normas mínimas de convivencia, entre otros. En este sentido, en tanto los estados en

los países productores no atiendan estos asuntos en las zonas abandonadas, es poco probable que las alternativas represivas contra el narcotráfico sean efectivas.

Es evidente que en los países productores y de tránsito de la droga la construcción de un estado social de derecho, legítimo y democrático, requeriría de inversiones sociales y económicas muy cuantiosas, así como de la ampliación y la mejora de la administración estatal y de la prestación de servicios sociales (salud, educación, etc.) y de justicia y policía. Para llevar a cabo esta tarea se necesitaría de un aumento sustancial de la cuota impositiva en los países de la región, así como de formas de intervención local que ayuden a prevenir la apropiación de los recursos públicos e institucionales por parte de élites locales y regionales corruptas, y narcotraficantes y actores armados asociados con el crimen organizado. Las posibilidades para que esto suceda actualmente son escasas. Las mejores expectativas, aunque limitadas, están en países como Colombia y, aun allí, el camino por recorrer es todavía largo y tortuoso. En los países del triángulo norte de América Central las posibilidades de mejora son mínimas. Incluso se corre el riesgo de escenarios de estados fallidos, a manos de redes de narcotraficantes y del crimen organizado. Allí el desarrollo de formas de intervención preventivas podría ofrecer una solución. No obstante, hasta ahora hay pocos indicios de que este vaya a ser el caso en el futuro próximo.

A continuación se presentan tres propuestas que actualmente hacen parte de la discusión sobre la reforma a las políticas de drogas y que, parcialmente, han sido aceptadas:

1. El consumo de drogas debe despenalizarse, de manera que las personas que consumen esporádicamente o que sufren de adicción no sean enviadas a prisión. Así mismo, es pertinente descriminalizarlo en tanto se considere como un problema de salud pública. Este tipo de políticas ya se ha venido implementando en algunos países.

2. El comercio minorista de ilícitos se debe despenalizar también, ya que como se sabe en muchos casos los vendedores de barrio son jóvenes en situaciones sociales difíciles y no necesariamente están articulados a organizaciones criminales. Al contrario, su judicialización podría llevarlos a establecer contacto con el crimen organizado dentro de las cárceles. Sin embargo, es necesario aclarar que este tipo de iniciativas solo es acertado en donde haya una presencia sólida del estado. En el caso de los países no desarrollados o de tránsito en los que el estado es muy débil, esta política es problemática en tanto estos jóvenes son cooptados de manera sistemática por las organizaciones criminales, en un contexto en el cual su ingreso y carrera en el crimen organizado es, de por sí, la forma más factible de ascenso social.
3. Deben establecerse mecanismos para controlar el lavado de activos. A este respecto, existe un consenso general en amplios sectores del debate. No obstante, los estudios respecto al lavado de dinero indican que actualmente la proporción de los recursos ilícitos que los estados capturan y recuperan es, en el mejor de los casos, tan solo 1% del total estimado<sup>10</sup>. Frente a esto, es posible que el porcentaje se pueda incrementar por medio de políticas que buscan reducir la evasión de impuestos. No obstante, los estudios indican también que es poco probable que esta proporción de captura de dineros ilegales pueda aumentar considerablemente.

Estas tres propuestas ya cuentan con cierto grado de aceptación. Sin embargo, todavía no se aceptan las que buscan reformar las políticas en relación con la regulación de la producción y el tráfico de drogas, más allá de la legalización de la marihuana.

---

10 United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2011. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report*. P. 131. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

Con respecto a las políticas de regulación de la cadena de valor de la cocaína y la heroína, la única propuesta que está en discusión, y que no deja de ser controvertida, es la del desarrollo alternativo para los productores campesinos, que busca ofrecerles apoyo para que desarrollen alternativas al cultivo de coca y amapola, con el objeto de que lo abandonen gradualmente.

Ahora bien, en la búsqueda de políticas de regulación a la producción y el tráfico de drogas son muy pocas las iniciativas que van más allá. Generalmente en los debates sobre el asunto la legalización siempre se contrapone a la prohibición, en un cálculo de suma cero que solo deja sobre la mesa alternativas poco constructivas. En este sentido, este texto quiere finalizar con el siguiente punto fundamental: para cambiar el balance de recursos entre los agentes criminales involucrados en el negocio de la droga y los estados y agentes que trabajan para reprimirlo y para reducir los daños del consumo, el tráfico y la producción ilícita de drogas, es necesario pensar en alternativas mucho más concretas y audaces.

Si se acepta que es muy poco probable eliminar la producción o reprimir la mayoría del consumo mediante políticas que generan costos sociales y políticos muy altos, hay que empezar a pensar en formas de regular la cadena de valor de las drogas ilícitas, para que el estado y los agentes legítimos que quieren reducir los daños puedan captar una parte considerable de las rentas de las drogas. Por esto es pertinente comenzar a discutir opciones y alternativas de regulación de la cadena de valor del narcotráfico. En otras palabras, si se acepta que no es posible reprimir la producción y el consumo, esta sería la alternativa que puede reducir los daños de una forma más completa y con efectos más contundentes que las políticas actuales.



## **El papel de la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado**



## **Los acuerdos de cooperación fronteriza en el marco de la Comunidad Andina**

**Adolfo López Bustillo**

### **Introducción**

En la actualidad el crimen organizado transnacional presenta tres diferencias fundamentales con fases anteriores del fenómeno: operatividad a escala mundial, conexiones transnacionales extensas y, sobre todo, capacidad de retar a las autoridades nacionales e internacionales. Las actividades de las organizaciones criminales de provisión de bienes y servicios ilegales incluyen la producción y el tráfico de drogas; el tráfico de armas, personas, órganos y materiales nucleares; el juego, la usura y la falsificación; el asesinato a sueldo; la prostitución; la comercialización de bienes lícitos obtenidos por medio del hurto, el robo o el fraude, en especial vehículos de lujo, animales u obras de arte; la ayuda a las empresas legítimas en materias ilegales, como la vulneración de las normativas medioambientales o laborales; o la utilización de redes legales para actividades ilícitas, como la gestión de empresas de transporte para el tráfico de drogas o las inversiones inmobiliarias para el blanqueo de dinero.

El crimen organizado actúa como cualquier empresa que busca maximizar sus utilidades, interactuando con otros actores dentro y fuera de la ley, y usando el progreso tecnológico de las comunicaciones y la transferencia de información para blan-

quear su dinero. Es notoria su habilidad para usar las nuevas tecnologías para mejorar y comercializar sus productos y para trasladarse y operar en zonas donde la aplicación de la ley es más débil y hay menos controles. Por ello es clave que los estados adelanten un trabajo más coordinado, en particular los que comparten fronteras.

El crimen organizado transnacional afecta la soberanía de los estados, separados por fronteras que no solo dividen el territorio sino también diferentes sistemas legales, niveles diversos de desarrollo económico y distintas culturas políticas. Las organizaciones criminales, por su naturaleza ilegal y transnacional, no respetan las soberanías estatales ni las fronteras nacionales. Sus planes de expansión se sustentan en flujos de bienes y de personas capaces de incrementar sus beneficios económicos o, en su defecto, los niveles de protección de sus negocios. Si piensan en fronteras es para medir los niveles de riesgo que para ellos representa un sistema penal concreto y para evaluar las oportunidades que ofrecen mercados específicos. La actuación y el alcance del crimen organizado transnacional suponen un enorme desafío a la capacidad de los estados para dar seguridad a sus ciudadanos.

El crimen organizado ha dado un impulso muy importante en el marco de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación internacional en la lucha contra muy diversas facetas de este fenómeno, entre ellas el tráfico ilícito de drogas y el blanqueo de dinero, como se definen en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988; la trata de personas, definida en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949; el robo de material nuclear, su uso indebido o la amenaza de uso indebido en perjuicio de la población, según la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980; los actos terroristas; el tráfico ilícito o el robo

de armas y materiales explosivos; el tráfico ilícito o el robo de vehículos; y la corrupción de funcionarios públicos.

Un hito de la lucha internacional contra la delincuencia organizada transnacional es la Convención de Palermo, suscrita por las Naciones Unidas en diciembre de 2000, cuya adopción demostró la voluntad política de abordar un problema mundial por medio de una reacción mundial. En esa oportunidad los estados que la suscribieron consideraron que “si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley”, puesto que si el imperio de la ley es socavado en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios nacionales.

A lo largo del texto de la Convención se dispone que los estados parte se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera, a fin de combatir las distintas formas de crimen organizado transnacional en ella contemplados. Con base en ello, los estados actúan profundizando los mandatos de la Convención, conforme a las atribuciones delegadas en las organizaciones regionales y subregionales, como es el caso de la Comunidad Andina.

### **1. La vulnerabilidad de la región andina frente al crimen organizado transnacional**

Como se ha dicho, la cooperación es la principal herramienta de los estados en la lucha contra el crimen transfronterizo. La Comunidad Andina ha manifestado reiteradamente su voluntad de enfrentar concertadamente ese flagelo, que se manifiesta en sus países miembros, entre otras, por la extensión y porosidad de sus fronteras interiores y exteriores, y por la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en el mercado ampliado subregional.

Los destinos de las exportaciones andinas en el mundo se vinculan con los principales mercados de destino de la cocaína, como lo evidencian los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) (véanse los mapas 1 y 2).

Otro elemento a tener en cuenta en el comercio exterior de la Comunidad Andina es el movimiento de contenedores<sup>1</sup>: se estima que en 2010 se movieron alrededor de 3,9 millones de contenedores de 20 pies y más, y que en 2011 fueron más de 4 millones. En el primer trimestre de 2011, el tráfico de contenedores en los puertos de la Comunidad Andina totalizó 517 mil, superior en 15% frente al mismo trimestre de 2010. Por su parte, la salida internacional de carga y correo por vía aérea<sup>2</sup> fue de 695 mil toneladas.

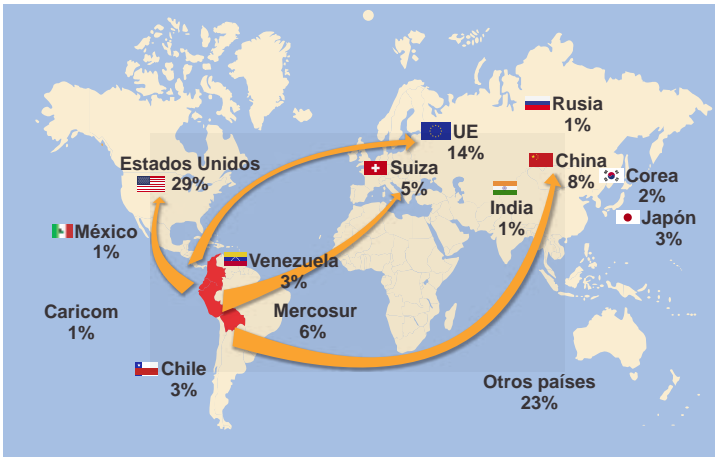
Otro indicador que evidencia la vulnerabilidad de los estados andinos frente al crimen organizado transfronterizo se relaciona con el creciente movimiento de pasajeros en el transporte aéreo (véase la tabla 1). Es frecuente la detención de personas que tratan de transportar cocaína ya sea adosada a su cuerpo, en su cavidad abdominal o camuflada en su equipaje.

**Tabla 1. Comunidad Andina:  
movimiento de pasajeros en el transporte aéreo  
(miles de pasajeros)**

Movimiento	2001	2009
Entrada	3.917	7.432
Salida	4.169	7.228
Total	8.086	14.660

- 
- 1 Incluye la entrada y salida de contenedores llenos y vacíos, así como aquellos que circulan en tránsito y transbordo.
  - 2 Se refiere a la carga movilizada por aviones cargueros y vuelos mixtos de carga y pasajeros.

Mapa 1. Principales mercados de destino de las exportaciones andinas



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina.

Mapa 2. Principales mercados de destino de la cocaína



Fuente: World Drug Report 2010.

La probabilidad estadística de que el transporte de pasajeros y mercancías sea utilizado para el tráfico de drogas es significativa, dado que los países de la Comunidad Andina son los principales productores de cocaína en el mundo, en condiciones casi de monopolio. A ello se suma la rentabilidad del negocio del narcotráfico: según la Onudd, en 2009 el tráfico de cocaína generó beneficios por 84.000 millones de dólares.

## **2. Normativa andina para combatir el crimen organizado**

En términos generales, la integración andina se rige por los principios de atribución –las instituciones andinas actúan dentro de los límites de las competencias que les han atribuido los países miembros– y subsidiariedad –las instituciones andinas intervienen solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los países miembros, sino que puedan lograrse mejor a escala comunitaria–.

Estos dos principios quedarían en letra muerta si no se cumple un tercero: la cooperación solidaria entre las instituciones andinas y los países miembros. A ello se suma el principio de proporcionalidad, que busca evitar una utilización desmedida de la normativa comunitaria, limitando su uso a lo imprescindible.

En materia de cooperación en la lucha contra las drogas, la normativa andina es respetuosa de las legislaciones nacionales y de la soberanía e integridad territoriales, así como del derecho internacional. La cooperación es inherente a la naturaleza compartida del problema y, por consiguiente, debe ser mutua y voluntaria. Así, la normativa andina rige de manera supletoria a la legislación de cada país miembro, dándole un valor agregado, al buscar fortalecer los programas nacionales mediante la coordinación e intercambio de experiencias entre miembros y mediante la acción conjunta ante terceros países y en foros internacionales.

Los países miembros de la Comunidad Andina se han comprometido a adelantar las acciones necesarias para enfrentar el problema del crimen organizado transnacional, según los principios de corresponsabilidad y no condicionalidad. En ese contexto, han reiterado su compromiso de mantener una coordinación estrecha, con énfasis en la concertación y evaluación multilaterales de las políticas para enfrentar ese flagelo.

Con tal propósito, la Comunidad Andina, con base en lo dispuesto en el artículo 16 del Acuerdo de Cartagena y la voluntad política manifestada en reiteradas oportunidades por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en mayo de 1999, la decisión 458, Lineamientos de la política exterior común, que dispone la necesidad de articular una posición conjunta que, bajo el principio de responsabilidad compartida, constituya la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el crimen organizado.

Después de la suscripción de la Convención de Palermo y teniendo en cuenta la Convención única sobre estupefacientes (1961), el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (1988), los miembros de la Comunidad Andina consideraron que la producción, el tráfico y consumo de drogas ilícitas, el lavado de activos, el desvío y contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas afectan severamente su desarrollo y seguridad. En ese sentido, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en junio de 2001, la decisión 505, Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

El Plan aborda la lucha contra el problema de las drogas ilícitas en forma integral, y reconoce que los esfuerzos que realizan los países andinos, mediante sus programas nacionales para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, pueden

ser significativamente impulsados y complementados mediante una acción conjunta.

La estrategia comunitaria incorpora acciones como el intercambio de información sobre actividades de interdicción y modalidades de tráfico; la ampliación de la coordinación entre las autoridades responsables; la capacitación de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas; la suscripción de acuerdos de asistencia judicial en materia penal; el intercambio de experiencias en programas de desarrollo alternativo; el fortalecimiento de la cooperación para la prevención y control del lavado de activos; la prevención del consumo y la producción y el combate al tráfico de drogas sintéticas y de diseño; la captación de cooperación técnica y financiera internacional en apoyo de las acciones contempladas en el Plan; y la gestión para la renovación y ampliación de los programas de preferencias comerciales en apoyo a la lucha contra las drogas ilícitas; entre otras.

En desarrollo del Plan (decisión 505), en la decimosexta reunión del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, realizada en diciembre de 2004, en Cusco, Perú, se adoptó la decisión 602, Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que busca proteger al territorio aduanero comunitario del desvío de importaciones o exportaciones de las sustancias químicas usadas en la fabricación ilícita de estupefacientes, en particular de cocaína y heroína.

Adicionalmente, en la decimoquinta reunión del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, en julio de 2005, se adoptó la decisión 614, Estrategia andina de desarrollo alternativo integral y sostenible, que busca contribuir a la reducción de la pobreza en los países miembros, y que establece tanto los lineamientos de política, como las metas e indicadores para

orientar las acciones de desarrollo alternativo que se pongan en marcha, con un enfoque integral y sostenible.

Con base en el Protocolo para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, que complementa la Convención de Palermo, así como el Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, adoptado en Nueva York en julio de 2001, y la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, suscrita en Washington en noviembre de 1997, los países andinos cuentan con la decisión 552, Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que fue adoptada teniendo en cuenta que el tráfico ilícito de armas ligeras es un problema global vinculado con el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada y diversas formas de violencia. Para combatir este flagelo, los miembros de la Comunidad Andina han definido algunas acciones: promover la cooperación y el intercambio de información entre los comités de coordinación nacional, instituciones responsables de velar por el cumplimiento de las leyes y de este Plan; recomendar el diseño e implementación, por parte de cada Comité, de un plan nacional sobre la materia; y desarrollar o mejorar los programas nacionales de capacitación para fortalecer a las instituciones responsables de la aplicación del Plan, entre otras.

En desarrollo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, abierta a la firma de los estados en diciembre de 2003 y ratificada por los países andinos, los miembros de la Comunidad Andina adoptaron, en junio de 2007, la decisión 668, Plan andino de lucha contra la corrupción, para establecer políticas, estrategias y metas para aumentar la eficacia del combate a este fenómeno, mediante acciones de cooperación que

ayuden a la erradicación de prácticas y delitos de corrupción en el ámbito comunitario, mediante la prevención, investigación, sanción y recuperación de activos.

Por otra parte, sobre la base de la Declaración sobre seguridad en las Américas, adoptada en octubre de 2003 por la Organización de los Estados Americanos, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en julio de 2004, la decisión 587, Lineamientos de la política de seguridad externa común andina, cuyos objetivos son enfrentar las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina, desarrollar y consolidar la zona de paz andina, y prevenir las nuevas amenazas a la seguridad, a través de la cooperación y la coordinación de acciones. En tal sentido, uno de sus instrumentos operativos es la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

La Política de seguridad externa común andina incluye como instrumentos operativos, 1) la Política exterior común; 2) el Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos y los programas operativos que se adopten en ese marco; 3) el Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; y 4) la Cooperación aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa. También se incorporarán el Plan andino de lucha contra el terrorismo, los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial, el Marco andino para la solución pacífica de controversias y para el desarrollo y aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, y otros planes que se establezcan en el futuro, en particular con miras a combatir el contrabando y el tráfico de personas, y para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

Además, la Comunidad Andina adoptó en 2009 la decisión 728, Asistencia mutua y cooperación entre las administraciones

aduaneras de los países miembros, que contempla una sección sobre vigilancia especial, referida a acciones para contar con información sobre: 1) la entrada y salida de personas naturales, mercancías y medios de transporte que se sospeche puedan estar involucrados en la comisión de infracciones o ilícitos aduaneros; y, 2) los lugares donde se hayan establecido depósitos de mercancías, que se presume son utilizados para almacenar mercancías destinadas a tráfico ilícito.

### **3. A modo de conclusión**

- ◇ El crimen organizado transfronterizo afecta severamente el desarrollo y la seguridad de los países andinos, por lo que requiere una acción conjunta que refuerce las acciones individuales de cada uno. La lucha contra este problema mundial debe ser abordada integralmente y con base en el principio de responsabilidad compartida.
- ◇ El modo de actuación del crimen organizado necesita de cuantiosos recursos, económicos, materiales y humanos, para su persecución. Por lo general, los requerimientos exceden la capacidad de las fuerzas policiales para enfrentar el aumento y creciente sofisticación del crimen. Por ello, los esfuerzos nacionales y subregionales deben estar acompañados por la cooperación internacional para combatir el fenómeno.
- ◇ La Comunidad Andina debe fortalecer y potenciar los programas nacionales mediante la coordinación, cooperación e intercambio de experiencias entre sus miembros y mediante la acción conjunta ante terceros países y en foros internacionales.

## ¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil?

Francisco J. Coy G.

### Introducción

Los asuntos relacionados con la seguridad han vuelto a la primera plana del debate público y se han convertido en esenciales dentro de la formulación de políticas públicas internas e internacionales. En América Latina, los países andinos, en su acepción más amplia, están afectados por nuevas modalidades de criminalidad transnacional y transfronteriza, que se han sumado al papel tradicional que la región ha jugado dentro de la dinámica del narcotráfico.

El problema mundial de las drogas, en todas sus etapas, sigue siendo central, pero no el único ni necesariamente el más grave para la región. Las organizaciones criminales tienden a ser hoy conglomerados con múltiples actividades, más que grupos dedicados solo al negocio de las drogas. Esta realidad obliga a replantear cómo enfrentan los países, individual y colectivamente, las manifestaciones de la criminalidad, que se ha transformado en un desafío que podría amenazar sus instituciones democráticas y su estabilidad.

Los esfuerzos de los últimos años en Colombia en desarrollo de la política de seguridad democrática consiguieron asegurar la

presencia del estado en muchas regiones del país en donde por mucho tiempo el ejercicio de la autoridad no estuvo plenamente garantizado. Sin embargo, las zonas de frontera, la mayoría de ellas situadas en áreas muy lejanas de los centros de poder económico y político, son aún espacios por consolidar. Las múltiples facetas de la criminalidad adquieren allí una dinámica especial, en tanto en casi todos los casos, con la excepción de áreas urbanas de las fronteras con Ecuador y Venezuela, en las fronteras hay una débil presencia estatal de los países involucrados.

Teniendo eso en cuenta y como parte del esfuerzo de la administración del presidente Juan Manuel Santos por revalorizar y proponer una nueva política fronteriza<sup>1</sup>, en el último año se negociaron y suscribieron los siguientes acuerdos o planes de acción para enfrentar conjuntamente la seguridad de las zonas de frontera.

- ✧ Con Panamá, el 10 de febrero de 2011 (Capurganá).
- ✧ Con Venezuela, *referido a las drogas*, el 9 de abril de 2011 (Cartagena).
- ✧ Con Perú, el 13 de mayo de 2011 (Lima).
- ✧ Con Ecuador, el 10 de junio de 2011 (Puerto El Carmen, Ecuador).
- ✧ Con Brasil, el 4 de agosto de 2011.

La respuesta a la pregunta sobre de qué manera el acuerdo con Brasil puede contribuir a la cooperación andina en principio es incierta, en tanto el ámbito del acuerdo de cooperación está restringido a ciertas actividades, amenazas y áreas geográficas específicas de la frontera común. Sin embargo, al analizar este acuerdo en el contexto de una serie de convenios suscritos con otros países de la región, es posible intentar una respuesta sobre sus efectos más allá de los países directamente involucrados.

---

<sup>1</sup> Por primera vez, en el plan nacional de desarrollo, *Prosperidad para todos*, se incluyó un capítulo específico sobre política fronteriza.

A continuación se presentarán los aspectos principales de los acuerdos de cooperación en seguridad suscritos por Colombia con sus vecinos, distintos de Brasil, para luego explorar las particularidades del acuerdo con ese país. Luego, a manera de conclusión, se intentará mostrar que, en el ámbito del resto de los acuerdos suscritos con los vecinos, más la cooperación que se brinda en seguridad a Centroamérica y el Caribe, es posible inferir que los resultados del acuerdo con Brasil pueden beneficiar la seguridad de la región andina.

### **1. Principales aspectos de los acuerdos de seguridad fronteriza**

Los acuerdos de seguridad fronteriza suscritos por Colombia complementan la política fronteriza anunciada en el plan nacional de desarrollo, cuyo objetivo principal es la incorporación plena de esas regiones al desarrollo nacional, mediante políticas públicas diferenciadas que identifiquen y aprovechen las particularidades de cada una. Varias regiones fronterizas (Catatumbo en Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Tumaco en Nariño) están incluidas en el Plan nacional de consolidación territorial, un esfuerzo focalizado en varias áreas del territorio afectadas por problemas de violencia, en las que el estado ha recuperado su presencia, pero en donde aun se requiere una política que garantice la continuidad y estabilidad de las instituciones estatales.

Es de sentido común que la política fronteriza tenga un componente que se coordine con los países vecinos. Los asuntos de seguridad no son la excepción; por el contrario, en esta área una labor coordinada es muy importante, si no imprescindible.

Hasta hace algunos años, Colombia había establecido comisiones binacionales fronterizas (Combifron) con casi todos los países vecinos, incluidos Ecuador y Venezuela. Aun cuando no había una con Brasil, con ese país se había establecido un me-

canismo de diálogo entre altos mandos. La interrupción de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela suspendió las comisiones con ambos países, aunque con los demás vecinos esos mecanismos se mantuvieron vigentes. Las Combifron se han mantenido como un mecanismo de intercambio de información de inteligencia entre las distintas armas y servicios, con una dimensión operacional y práctica relativamente limitada; su mayor valor agregado es que han servido como instrumentos para generar relaciones de confianza entre miembros de las distintas fuerzas.

Los planes de seguridad fronteriza significan un avance sustancial, en tanto se pasa, con algunas excepciones, a coordinaciones de tipo operacional sobre distintos asuntos. La noción de seguridad que se aborda con estos acuerdos es multidimensional e incluye asuntos de drogas, protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros. En todos los casos se enuncia el propósito de elevar el nivel político y estratégico de la relación en materia de seguridad.

En cuanto a la relación con Venezuela, asunto de mayor sensibilidad, el esquema ha sido diferente: aun cuando el diálogo entre las fuerzas se reanudó, el restablecimiento pleno de la institucionalidad anterior a la crisis es una tarea pendiente. Aparte de algunos eventos de cooperación que han tenido resultados específicos (capturas), durante el encuentro presidencial celebrado en abril de 2011 en Cartagena se suscribió el Plan de trabajo para enfrentar coordinadamente el problema del tráfico ilícito de drogas entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, que contiene una lista muy específica de tareas que ambos países acordaron cumplir conjuntamente para combatir la problemática de las drogas en su frontera común.

El reto, obviamente, es conseguir que los planes –algunos enunciados de manera muy general y otros con metas mensurables y precisas– se conviertan en herramientas efectivas para

luchar contra las amenazas comunes. Algunos de los acuerdos, por ejemplo, el suscrito con Perú, contienen metas específicas atadas a fechas definidas. La iniciativa de Colombia ha sido clave para explicar y hacer posible el logro de compromisos por parte de los países vecinos en asuntos que tocan aspectos sensibles de su seguridad y política interna.

## 2. El acuerdo de seguridad fronteriza con Brasil

El Acuerdo de seguridad fronteriza<sup>2</sup> suscrito por los ministros de Colombia y Brasil el 2 de agosto de 2011 es un paso adelante en la cooperación que los dos países sostienen desde hace varios años en materia de seguridad. Durante mucho tiempo, Brasil había sido renuente a la creación de una institución permanente de cooperación fronteriza en seguridad, similar a la que Colombia tiene con sus países vecinos; existía sin embargo, y supuestamente seguirá funcionando, un mecanismo de coordinación de altos mandos, que se reunía por lo menos dos veces al año, usualmente en la frontera.

La iniciativa de crear la Combifron y acordar un plan de seguridad para la frontera se definió en principio al margen de la reunión del Consejo Suramericano de Defensa celebrado en Perú, los días 12 y 13 de mayo de 2011, oportunidad en la cual se suscribió el acuerdo con Perú<sup>3</sup>. En ese momento se acordó invitar a Brasil, como observador, a la siguiente reunión de la Combifron Colombia-Perú, con el fin de que las autoridades brasileñas observaran el funcionamiento del mecanismo.

---

2 El nombre oficial del documento es "Carta de compromiso para creación de la Comisión binacional fronteriza (Combifron) y adopción de Plan binacional de seguridad fronteriza entre los Ministerios de Justicia, del Medio Ambiente y de Defensa de la República Federativa de Brasil y el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia".

3 Plan de acción para la seguridad fronteriza entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y los Ministerios de Defensa y del Interior del Perú.

La suscripción del Plan binacional con Colombia coincidió con el lanzamiento de un nuevo Plan fronterizo, con énfasis en asuntos de seguridad, que hizo la presidenta Dilma Rouseff junto con los ministros de Defensa y Justicia a mediados de junio de 2011. Con ese Plan se busca combatir los problemas de criminalidad que afectan a cerca de 2,3 millones de kilómetros cuadrados de territorio brasileño (27% del total) incluidos en la franja fronteriza (150 km de ancho) ubicada a lo largo de sus casi 16.000 kilómetros de fronteras con diez países. Con Colombia son 1.645 kilómetros, la mayoría selváticos, con una única área urbana binacional, en donde se ubican las poblaciones de Leticia y Tabatinga.

El plan colombo-brasileño apunta principalmente a proteger los recursos estratégicos amazónicos de los dos países, que de acuerdo con el texto del acuerdo están amenazados por:

- ✧ Crimen transnacional.
- ✧ Drogas.
- ✧ Minería ilegal.
- ✧ Tráfico ilegal de fauna y flora.
- ✧ Uso inadecuado de recursos naturales.
- ✧ Biopiratería.
- ✧ Otras amenazas.

Los dos países acordaron una defensa soberana de sus recursos para dar respuesta a las amenazas internas y externas. Este enfoque resalta la sensibilidad brasileña con el asunto amazónico y la importancia que este tiene, explícita e implícitamente, en las políticas de ese país.

A diferencia de los acuerdos firmados con otros países, en este texto se establece claramente que la Combifron es el meca-

nismo mediante el cual se evalúa y actualiza el plan de seguridad fronteriza. Esto es muy importante, en la medida en que, desde antes de acordar los planes, las Combifron tienen principalmente funciones de intercambio de información de inteligencia; el acuerdo con Brasil le da, desde el principio, un carácter operativo.

Los objetivos generales del acuerdo son el fortalecimiento del nivel político y estratégico de la relación, la búsqueda de mecanismos bilaterales de coordinación en seguridad, la identificación de actividades ilícitas que se traduzcan en riesgos y amenazas, y el estudio de soluciones compartidas a esas amenazas.

Los objetivos estratégicos del acuerdo son los siguientes:

- ✧ *En cuanto a la Amazonia, los recursos naturales y la biodiversidad*: adopción de mecanismos coordinados y conjuntos, protección del medio ambiente, combate a la minería ilegal, protección de los recursos madereros y protección de la fauna y la flora frente al tráfico ilícito.
- ✧ *En cuanto al crimen transnacional*: desarrollo de acciones compartidas para desarticular las dinámicas fronterizas asociadas con el crimen transnacional: narcotráfico, secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos.
- ✧ *Intercambio de experiencias*: compartir experiencias y capacitación en los asuntos relacionados con la seguridad fronteriza.
- ✧ *Sobre seguridad y desarrollo social y sostenible de la población civil*: garantizar los derechos de la población civil, con énfasis en la seguridad, y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas.
- ✧ *Mecanismos de coordinación*: implementar mecanismos de cooperación para identificar amenazas comunes, prevenir riesgos y coordinar los medios de seguridad fronteriza disponibles.

El Plan está aún en etapa de implementación y de él debe surgir un plan específico de actividades, próximo a desarrollarse. Pero, en principio, es importante observar el mayor nivel operativo acordado desde el comienzo, tanto del Plan como de la institucionalidad creada para el efecto (Combifron), con respecto a los acuerdos con otros países.

### **3. Qué tiene que ver el acuerdo de seguridad con Brasil con la región andina**

En principio, el acuerdo es restringido al área geográfica colombo-brasileña, de por sí bastante extensa. Pero la temática que incluye es amplia y se identifica con la abordada en el resto de acuerdos, lo que podría significar que la coordinación de actividades se extendiera a terceros países.

De hecho, en la frontera tripartita (Brasil-Colombia-Perú) se viene trabajando de manera informal y es posible que en el futuro próximo se establezca un mecanismo de seguridad permanente que integre a fuerzas de los tres países (Contrifron). Un antecedente importante a señalar es la invitación que en su momento se le cursó a Brasil para que participara como observador en la reunión de la Combifron Colombia-Perú, celebrada en Lima.

Los temas de los acuerdos no solo son comunes, sino que los problemas son transnacionales y su abordaje debe ser conjunto también. Brasil entra a participar en los planes de seguridad fronteriza con un presupuesto considerable (se estima que el Plan fronterizo brasileño tendrá recursos por aproximadamente 6.000 millones de dólares) y una institucionalidad fuerte que le da buenas posibilidades de éxito, o por lo menos de avances sustanciales, a dichos acuerdos.

La observación, por ejemplo, de los mapas de tráfico de drogas, en los que el territorio brasileño tiene un papel creciente,

evidencia la necesidad de buscar nuevos mecanismos de coordinación más allá de lo bilateral.

Los acuerdos de seguridad están basados en una noción multidimensional de la misma. Esto puede significar dificultades operativas prácticas, particularmente porque muchas de las manifestaciones de la criminalidad son de tipo emergente, y las fuerzas de seguridad no están necesariamente preparadas ni cuentan con la experiencia requerida para hacerles frente. Sin embargo, la cooperación y la voluntad para compartir experiencias y recursos son un buen principio para que los acuerdos tengan posibilidad de mejorar las condiciones de seguridad y el nivel de vida de las poblaciones de frontera.

## **Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos**

**Pablo Celi**

### **1. Alcance y definiciones del fenómeno**

La denominación de crimen organizado alude a un conjunto de delitos diversos y de evolución compleja, que crean problemas de seguridad multifacéticos, con manifestaciones diferenciadas por países y subregiones. En los países de Sudamérica hay varias manifestaciones, algunas de alcance transfronterizo, que actualmente ocupan los diálogos intrarregionales en la búsqueda de definiciones para una agenda común para tratar estos delitos.

En su dimensión transfronteriza, podrían considerarse así a las diferentes formas de asociación ilícita, en algunos casos como redes transnacionales, para distintas modalidades de tráfico de recursos, bienes o servicios, asociadas eventualmente con acciones u organizaciones violentas y caracterizadas por la versatilidad y ampliación de su organización, métodos, medios y redes de relacionamiento.

Mediante sus manifestaciones en los países, el fenómeno incide progresivamente en los problemas de seguridad pública, exacerbados por la emergencia de delitos fronterizos y tipos de violencia que desbordan el control territorial de los estados. Entre los delitos vinculados con la criminalidad transnacional es-

tán el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de bienes y de personas, el secuestro, la extorsión y el sicariato.

Los impactos sociales e institucionales de estas modalidades de crimen organizado elevan los costos de la criminalidad en los países y la región, con lo que la demanda social en asuntos de seguridad pública crece, exigiendo respuestas gubernamentales y cooperación interestatal.

## **2. Insuficiencia de regímenes regionales**

Aun cuando hay varias regulaciones sobre ilícitos específicos, no existe una convención regional integral sobre delitos transnacionales, y la pluralidad de convenciones multilaterales se ve debilitada por la falta de marcos institucionales de ejecución y la debilidad de las instituciones regionales de cooperación.

En cuanto el fenómeno tiene particularidades locales y nacionales, en los países de la región hay diferentes definiciones de los delitos, a las que corresponden distintas políticas nacionales para su tratamiento, con marcos jurídicos e institucionales diferentes, heterogeneidad que dificulta los mecanismos de coordinación y cooperación.

La complejidad del fenómeno en sus manifestaciones transnacionales contrasta con la dificultad que plantea la articulación de las respuestas estatales con la cooperación bilateral y multilateral, con lo cual muchas veces el tratamiento de los delitos se presenta aislado y carente de complementariedades. Ello teniendo en cuenta que la clasificación de actividades delictivas consideradas como inherentes al crimen organizado se diferencia por la evolución y tendencias del fenómeno en los niveles nacionales y en los espacios regionales y subregionales.

Los actores, las estructuras y los medios son múltiples y se manifiestan según los modos y canales de acción de los sujetos o las organizaciones criminales, sus distintos tipos de interacción y la asociación de delitos diversos.

La amplitud de las áreas de impacto (sociales, económicas, de infraestructura) dificulta la asignación de competencias institucionales y mecanismos de intervención estatal y cooperación multilateral, por lo cual esta es objeto de diversos tipos de políticas y de articulaciones multidimensionales e interagenciales de alcance variable.

### **3. Políticas estatales y ámbito institucional**

Por su amplitud y diversidad, el fenómeno abarca el campo de acción de diversas políticas específicas en relación con problemas de seguridad pública, lo que se manifiesta, también, en la heterogeneidad de las estructuras institucionales para su tratamiento: en la mayoría de países es un asunto de control policial, aun cuando en algunos casos se considera la acción subsidiaria de las fuerzas armadas, en condiciones de excepcionalidad, bajo limitaciones legales de proporcionalidad y temporalidad, en situaciones de desborde de las fuerzas policiales.

Uno de los nudos críticos del problema radica precisamente en los riesgos de superposición o traslado de funciones policiales y militares, con los efectos de desprofesionalización y confusión de roles. En este aspecto gravita la tensión política acerca de la ocupación de las fuerzas armadas en problemas de seguridad pública y la militarización eventual del combate a actividades delictivas, asunto que ha sido una preocupación constante sobre todo en relación con la política estadounidense de militarización de la lucha antinarcóticos y su afectación a la profesionalización de las instituciones encargadas del combate al crimen organizado y sus medios.

Los marcos legales y los regímenes jurídicos acerca de la criminalidad transnacional son diversos y poco homologables, de lo que se desprende la necesidad de una aproximación de los cuerpos legales en la definición del fenómeno, de los medios para combatirlo y del ámbito de responsabilidad institucional para la acción estatal, considerando la reforma y modernización de los sistemas judiciales y la implementación de acciones de control homologables y complementarias entre diversas instancias estatales.

#### **4. Perspectiva de cooperación regional**

Es necesario partir de la aproximación de los enfoques diferentes de los países, mediante el intercambio de información y el conocimiento mutuo de las situaciones nacionales, a fin de avanzar a definiciones comunes de delitos transnacionales de impacto regional, considerando las diferencias entre los países en cuanto a políticas, normativa legal, institucionalidad y cuerpos de represión, y a las diversas manifestaciones de los delitos en cada situación nacional.

Teniendo en consideración que la seguridad frente a este tipo de fenómeno no puede alcanzarse en forma aislada, es necesaria la complementariedad entre los aspectos internos y externos que la determinan; para ello, en un estadio más avanzado de cooperación es posible pensar en desarrollar una normativa común que viabilice la cooperación judicial, policial y la gestión de fronteras, a partir de un análisis conjunto de riesgos y amenazas comunes con un enfoque regional de sus impactos nacionales y transfronterizos.

El incremento de fenómenos delictivos con impacto transfronterizo ascendentes en escala y articulación transnacional determina que los estados no los puedan enfrentar aisladamente, demandando el perfeccionamiento y la ampliación de la cooperación regional en estas materias, evaluando y relacionando la

pluralidad de convenciones y acuerdos específicos de cooperación preexistentes y sus marcos institucionales, a fin de armonizar políticas y desarrollar capacidades de cooperación en la perspectiva de una agenda común, basada en la complementariedad de los sistemas nacionales, en los niveles judicial, policial, aduanero, de gestión fronteriza y control financiero.

La formulación de una agenda común demanda definiciones de políticas públicas concertadas en diversos niveles y medios de combate, a partir del reconocimiento e integración de diversas visiones, prácticas y marcos legales e institucionales presentes entre los países, que tengan en cuenta, como ámbitos de relacionamiento específico: la cooperación transfronteriza bilateral y multilateral; el desarrollo de mecanismos de coordinación judicial y policial; la gestión de fronteras; el desarrollo de la interoperatividad para la operación de medios para protección de territorios, personas, recursos e infraestructuras.

En la actualidad, la Unasur considera la necesidad de definir mecanismos de cooperación específicos a partir de un enfoque regional común, mediante el intercambio de información, la socialización de buenas prácticas, el análisis conjunto de amenazas y riesgos para la cooperación por sectores, y la perspectiva de conformar una instancia regional de seguridad pública para la cooperación frente a delitos transfronterizos, que pueda coordinar acciones intersectoriales en materia de inteligencia, cooperación policial, cooperación judicial, investigación, control de lavado de divisas, entre otros.

La cooperación multilateral requiere de la coordinación de políticas internas y acciones de política exterior, en materia de acuerdos y generación de mecanismos de interrelación entre los estados y consensos en políticas regionales, a fin de integrarla como componente de la asociación estratégica en la agenda de prioridades regionales.

## **Resumen del debate, las conclusiones y propuestas**

### **1. El crimen organizado en los países andinos y sus implicaciones en las políticas públicas**

Aun cuando las estructuras del crimen organizado en la región andina difieren entre países, la actividad predominante y que determina los problemas de seguridad en la región es el narcotráfico, que incluye el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas. En este campo ha habido un cambio frente al pasado, y es la reducción en el alcance de los grupos criminales, que ahora operan, en general, dentro de sus países, desde donde se vinculan con organizaciones transnacionales, sobre todo mexicanas. Esos grupos tienen una estructura empresarial adaptativa y flexible que les permite aprovechar las redes de comercio internacional y, a la vez, insertarse en los circuitos legales e ilegales dentro de sus países para lograr sus objetivos económicos y políticos.

Para financiar sus actividades, el crimen organizado en la región andina, y en el mundo en general, establece vínculos con actividades económicas legales o semi-legales. Así, además del negocio muy visible del narcotráfico, sectores como el inmobiliario y el minero, y actividades como el tráfico de personas y el delito cibernético hacen parte de su portafolio.

Ahora bien, la transformación de la economía ilegal en economía legal es muy diferente en cada uno de los países: en Ecuador se lava de dinero, muchos narcotraficantes buscan refugio

en Bolivia, aprovechando la flexibilidad social y política frente a sus actividades, y Venezuela es hoy el principal punto de salida hacia Estados Unidos de la cocaína que se produce en Colombia y, a través de Guinea Ecuatorial, único país africano que habla español, hacia Europa. En ese sentido, las respuestas en cada país deben ser diferentes de acuerdo con las necesidades de cada cual.

No obstante, un elemento común en todos los casos es el interés del crimen organizado en vincularse a la política y la economía legal, especialmente buscando el control del poder local, para garantizar el negocio y sus réditos económicos. El crimen organizado no es, como se pensó durante mucho tiempo, un problema de manzanas podridas que dañan al resto de la sociedad o un fenómeno en contra del estado. De hecho, el crimen organizado necesita del estado para funcionar.

Tener en cuenta ese factor es fundamental a la hora de identificar la naturaleza de la amenaza que la criminalidad organizada representa para los países andinos. El reto es, ante todo, el fortalecimiento de la gobernanza democrática de manera que se garantice el estado de derecho. En todos los países andinos hay zonas que no están bajo el control del estado, siendo especialmente críticas las fronteras. En todos, con diversos grados, hay altos índices de pobreza, crisis institucionales, ineficacia en la gestión pública, mal funcionamiento de entes tan fundamentales como los sistemas de administración de justicia y la policía, y, a consecuencia de todo ello, una gran desconfianza ciudadana en las instituciones. Todo esto ha permitido que grupos criminales hayan ganado espacios de control.

El estado debe recuperar esos espacios, y para ello es clave reformar las instituciones encargadas de la administración de justicia, incluida la policía, y luchar contra la corrupción, uno de los mecanismos de control preferidos por el crimen organizado. Además, hay que atender las causas estructurales que han hecho de nuestros países un territorio fértil para la cadena del

narcotráfico: la pobreza, la marginalidad y la exclusión, e invertir más en la formación y en las condiciones laborales del capital humano a cargo de la lucha contra ese problema.

## 2. Las dificultades de la cooperación

El régimen prohibicionista contra el narcotráfico, principal manifestación del crimen organizado en América Latina, limita la capacidad de los estados para formular políticas públicas alternativas, más flexibles y más ajustadas a sus necesidades. Hasta ahora los tomadores de decisión parecen estar obligados a optar por la guerra contra las drogas y la ilegalidad asociada a ellas, lo cual en muchos casos, como en México, genera el aumento exponencial de la violencia y no atiende a la debilidad institucional que mina la legitimidad del estado.

Es importante señalar que cada día toma más fuerza la corriente que propugna por el cambio en materia de las políticas de lucha contra las drogas<sup>1</sup>. Este proceso de cambio apenas está comenzando y es claro que será lento, pero es importante haberlo iniciado, por fin. Como toda política pública, la política antidrogas debe ser susceptible de evaluación y ajustes, si se constata que ello es necesario.

Además, las políticas públicas no deben ser unilaterales ni impuestas desde afuera. Desde Latinoamérica se está proponiendo un enfoque distinto y se buscan respuestas propias a los problemas que afectan al continente y que acercan a nuestros países

---

1 Después del seminario, incluso, varios presidentes en ejercicio, Juan Manuel Santos, de Colombia, Felipe Calderón de México, Otto Pérez de Guatemala y Mauricio Funes, de El Salvador, se refirieron a la necesidad de abrir un debate amplio y basado en evidencias científicas sobre los resultados reales del régimen prohibicionista, seguido desde hace cien años, y sobre alternativas políticas que puedan ser más exitosas, incluso una posible legalización. Posturas que hacen eco a los planteamientos de la Comisión global de políticas de drogas (2011).

mucho más de lo que creemos. Al respecto, es necesario buscar unos mínimos que puedan desarrollarse realmente mediante mecanismos de acción concretos que permitan atender a las necesidades.

Ese es el primer paso para lograr una cooperación más eficiente y fluida, tan necesaria como difícil. En la actualidad no hay lineamientos de políticas para una actuación conjunta y ni siquiera confianza para tareas tan básicas como el intercambio de información. Algunos señalan que pensar en una cooperación efectiva es utópico. Sin embargo, desde otra perspectiva se la considera fundamental y se sabe que, para que funcione, es necesario ser pacientes y tener en cuenta las velocidades diversas a las que se trabaja en los países en estos asuntos.

Es necesario también reflexionar seriamente sobre el tipo de instituciones o mecanismos que se requieren para lograr una cooperación más fluida. Y es importante desideologizar y despolitizar el tratamiento del crimen organizado, y hacerlo más técnico. Ejemplo de ello es la asociación entre terrorismo, insurgencia y crimen organizado hecha en Colombia, muy política y limitada al país, y que no permite acuerdos estratégicos ni operativos con los otros países de la región.

### **3. El papel de la sociedad civil**

En estos asuntos, tanto en el ámbito doméstico como en materia de cooperación, la sociedad civil podría jugar un papel importante, aun cuando para ello se requiere fortalecerla y lograr que se organice y tenga un impacto más significativo en las esferas donde se toman las decisiones.

La sociedad civil puede apoyar en los procesos de cooperación y de comprensión de los fenómenos que afectan a nuestros países mediante el análisis y la explicación de los diversos

asuntos que es necesario atender. Por ejemplo, el crimen organizado como tal no es un fenómeno analizado a profundidad en la región andina ni en América Latina en general. De lo que se habla es, ante todo, del narcotráfico y la violencia, pero aun está por hacer un mapa más completo de la situación de la criminalidad organizada en cada país: estructuras, vínculos con la legalidad, grados de legitimidad social. Para crear conciencia en las sociedades sobre la importancia de la amenaza que el crimen organizado y la violencia asociada a él representan, es necesario contribuir a aclarar conceptualmente el problema y hacer llegar esta información a los formadores de opinión pública.

Es importante igualmente compartir las buenas prácticas de los diferentes estados y circular más la producción intelectual de cada país. Hacen falta diagnósticos serios de cómo funciona el crimen organizado en la región y cómo se inserta socialmente. Los malos diagnósticos llevan a malas políticas públicas.

Para avanzar en estos puntos se requiere de voluntad política, que se traduzca en decisiones. Hay que poner en el centro de un debate público bien informado el problema de cómo enfrentar el crimen organizado, así como llevarlo a las agendas de los organismos multilaterales y de los actores sociales, dado que este es un asunto clave para la gobernabilidad democrática de los países de la región. Hasta ahora, dado que la victimización asociada al narcotráfico afecta sobre todo a las clases bajas, y las medias y altas se han protegido adquiriendo servicios de seguridad privada<sup>2</sup>, la presión sobre el estado para que actúe más decididamente frente al problema no es suficiente.

---

2 El sector de la seguridad privada viene creciendo de modo significativo en América Latina en los últimos años. Véase, por ejemplo, W. Godnick. 2010. "Seguridad privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Anuario de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* 2010. Fundación Friedrich Ebert, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.

## **Autores**

### **Ariel Fernando Ávila Martínez**

Coordinador del Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, y consultor en temas del conflicto armado en Colombia de instituciones nacionales e internacionales.

### **Gustavo Bonifaz Moreno**

Analista político e investigador boliviano, candidato a doctor en ciencia política en London School of Economics.

### **Juan Briceño Pomar**

Oficial retirado de la Policía nacional de Perú. Fue director general de la inteligencia antidrogas y secretario ejecutivo de la Comisión de Modernización de la Policía nacional de Perú. Asesor de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida).

### **José Carlos Campero**

Director ejecutivo en la Fundación Federico Demmer y socio presidente de Beta Gama Consultores S. A., en Bolivia. Experto en narcotráfico y crimen organizado.

### **Elsa Cardozo**

Internacionalista y doctora en ciencias políticas de la Universidad Central de Venezuela, donde es profesora titular. Investigadora vinculada al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis, Caracas) en seguridad regional, integración y política exterior venezolana.

**Pablo Celi**

Coordinador del grupo Ecuador del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert-Ildis. Sociólogo y politólogo. Doctor en filosofía. Doctor en ciencias internacionales.

**Francisco J. Coy G.**

Director de soberanía territorial y desarrollo fronterizo en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

**Adolfo López Bustillo**

Peruano. Coordinador del área de asuntos políticos de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

**Hans Mathieu**

Director de la Friedrich Ebert Stiftung (Fes) en Colombia (Fescol) y del Programa de Cooperación en Seguridad Regional para América Latina y el Caribe de la misma Fundación.

**Hernán Matute Brouzés**

Profesor. Fundador y coordinador de la Cátedra Antidrogas (CLIAD) en el Instituto Pedagógico de Caracas (IPC).

**Enrique Obando**

Presidente del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Idepe, Lima). Fue viceministro de relaciones exteriores y subdirector de la Dirección Nacional de Inteligencia del Perú (Dini).

**Juan Carlos Palou**

Coordinador del área de construcción de paz y posconflicto en la Fundación Ideas para la Paz, Bogotá. Profesor de la especialización en estado, políticas públicas y desarrollo de la Universidad de los Andes, de la misma ciudad.

**Fredy Rivera Vélez**

Sociólogo ecuatoriano, doctor en ciencias sociales. Profesor titular-investigador y coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de Flasco Ecuador.



**C**on el fin de analizar las características del crimen organizado en los países de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), así como los riesgos que para la gobernanza suponen estas actividades, el Programa de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, en colaboración con la oficina de la FES en Quito, organizaron el seminario Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar.

En el evento, que tuvo lugar el 10 y 11 de octubre de 2012 en Quito, participaron analistas e investigadores de los cinco países, quienes caracterizaron, primero, la situación del crimen organizado en cada país, con énfasis en el narcotráfico, para continuar después con las debilidades de la gobernanza y las reformas necesarias de superarlas, y terminar con el papel de la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado.

Dividido en esas tres partes, este libro recoge los trabajos presentados durante el seminario, así como las conclusiones y propuestas destinadas a combatir las actividades de la criminalidad organizada, destacándose la necesidad de la cooperación que supere las fronteras, al considerar la naturaleza transnacional de estos delitos y la amenaza que representan para la democracia.