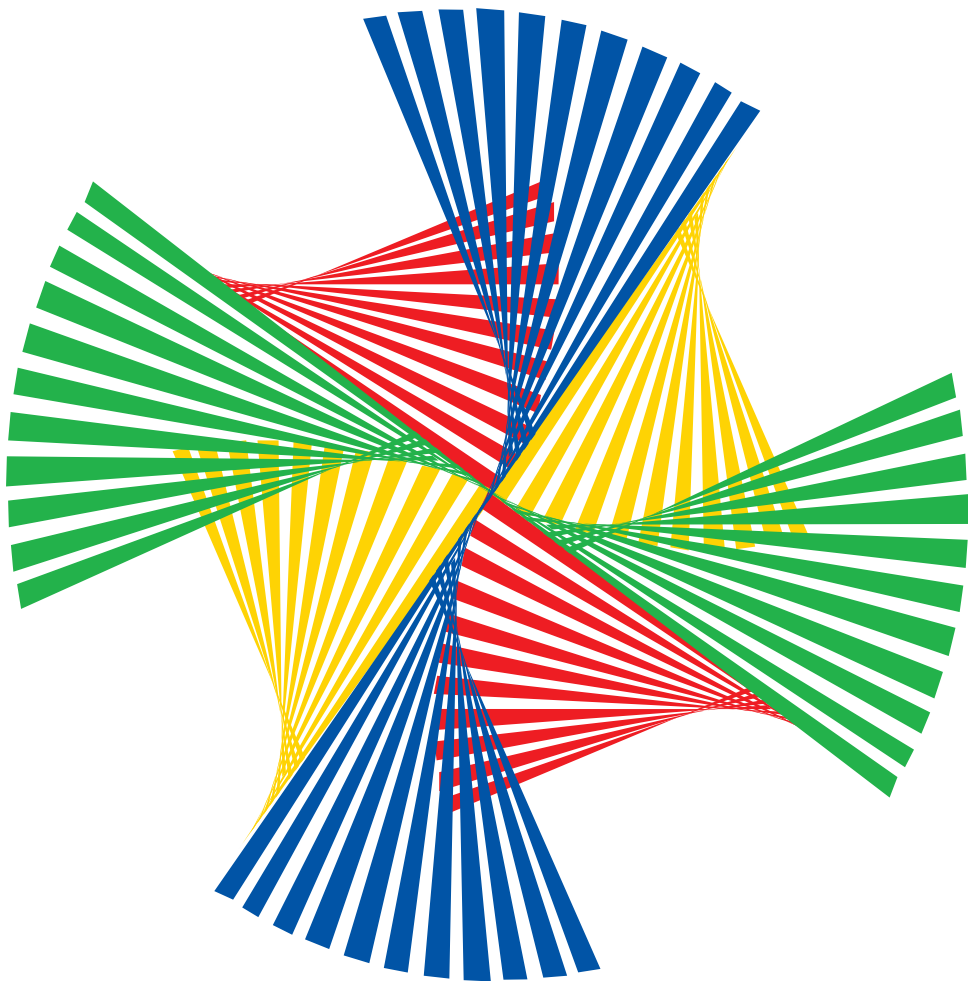
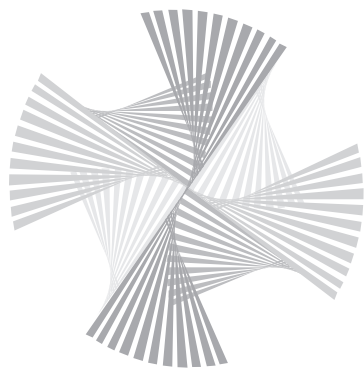


Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina

**Proyecto de Seguridad Regional de la
Fundación Friedrich Ebert**

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

Índice

7 Introducción

PARTE I

11 Integración subregional y seguridad.

13 Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la Región Andina.

31 Situados en el Extremo Occidente: un análisis de las tendencias de seguridad en sudamérica.

Bertha García Gallegos

43 El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral.

Pablo Celi

67 Integración y seguridad.

Hugo Palma

77 Perspectivas de integración subregional y seguridad.

Joaquín Hernández Alvarado

Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina
Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES)

ISBN
1era. Edición
Noviembre 2007
Quito, Ecuador

Diseño gráfico: Gisela Calderón. PuntoyMagenta

Impresión:

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES.

PARTE II

- 83 Problemas de la seguridad subregional andina.**
- 85 Seguridad y democracia en los Andes**
Apuntes iniciales sobre la *securitización* del
terrorismo/narcotráfico y la energía en la
Región Andina.
César Montúfar
- 105 El narcotráfico en Ecuador y Venezuela:**
casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas.
Carlos Espinosa
- 115 Impactos del conflicto colombiano en la Región**
Andina.
Francisco Leal Buitrago
- 121 La posición del Ecuador frente al conflicto**
armado colombiano 2000-2005
Hernán Moreano Urigüen
- 139 Autores**

PARTE II

Problemas de la seguridad subregional andina

El narcotráfico en Ecuador y Venezuela: casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas

Carlos Espinosa

La crisis colombiana se ha regionalizado desde la segunda mitad de los años 90, generando múltiples efectos en los países vecinos. Los impactos en el ámbito del narcotráfico incluyen no solo el aumento y la diversificación de narco-actividades en los países contiguos a Colombia, sino también un creciente influjo de los grupos armados no-estatales colombianos en el narcotráfico en los países vecinos. Ha surgido en la zona nor-andina una cadena transfronteriza de valor dentro del narcotráfico caracterizada por la dispersión geográfica de los eslabonamientos y la incidencia de las FARC sobre su operación.

Tal regionalización del narcotráfico colombiano constituye una amenaza de tipo no-convencional muy grave para los países vecinos de Colombia no solo por la corrupción, ilegalidad y violencia que genera el narcotráfico, sino también por el desafío a la autoridad estatal que constituye la proyección transnacional de actores armados no-estatales.

En lo que sigue exploro la dispersión geográfica de la cadena de narcotráfico desde Colombia hacia Ecuador y Venezuela y las respuestas de los estados de estos países a esta regionalización.

Revisión del efecto globo

Los casos de la dispersión del narcotráfico colombiano hacia Ecuador y Venezuela sugieren ante todo una revisión del concepto de “efecto globo”. Según la definición tradicional de efecto globo,

la irradiación del narcotráfico desde un país matriz hacia otros países es producto de la intensificación de controles represivos en el país desde el que emana el narcotráfico. Ajustar los controles en Colombia -por ejemplo- desperdiga el narcotráfico hacia los cinco países contiguos. Sin embargo, la falta de controles en el país desde el que emana el narcotráfico también puede contribuir a la irradiación de narco-actividades. Los “espacios no-gobernados” en un país, en este caso fronteras abandonadas, tienden a exteriorizar sus actividades ilícitas, en línea con la visión de que los “estados fracasados” generan externalidades negativas para sus vecinos.¹

Otro componente de la definición tradicional del efecto globo es el énfasis en el desplazamiento del cultivo de coca o amapola hacia los países vecinos. Esta visión centrada en los cultivos es demasiado estrecha, ya que con frecuencia son el tránsito, narco-lavado y provisión de insumos como armas y precursores químicos que se desplazan a zonas contiguas, mientras el cultivo se mantiene en el país desde el cual emana el narcotráfico. Por lo menos éste ha sido el patrón en el caso de la regionalización nor-andina del narcotráfico colombiano.

Asimismo, es preciso dilucidar el contenido implícito de economía política que encierra el concepto de efecto globo. La dispersión de los eslabonamientos se debe no solo al ajuste de controles represivos en el país desde el que emana el narcotráfico, sino también a la existencia de ventajas comparativas y competitivas en los países vecinos hacia los cuales se trasladan ciertos eslabones del narcotráfico. Tales ventajas incluyen infra-estructuras estratégicas (como puertos, aeropuertos y refinerías de petróleo), como también entornos legales y de seguridad más propicios para ciertas narco-

1. Para la concentración de actividades ilícitas en zonas fronterizas de Colombia ver “Las Fronteras de Colombia, el Eslabón de la Política de Seguridad de Uribe”, **Internacional Crisis Group**, 2004, p. 13. Para el concepto de espacios no-gobernados ver Stewart Patrick, “Weak States and Global Threats”, **Washington Quarterly**, 29:2, pp. 27-53.

actividades. Sobre todo el lavado de dinero, el tránsito y la provisión de precursores químicos se han desplazado hacia zonas contiguas en búsqueda de ventajas. La producción, en cambio, ha resultado ser menos móvil, en el caso de Colombia porque la protección por grupos armados no-estatales al cultivo de coca es una ventaja difícil de reproducir en los países vecinos.

La cadena de valor trans-fronteriza en Ecuador y Venezuela

Venezuela y Ecuador se han convertido en corredores de tránsito de droga de primer orden para los flujos de droga que emanan de Colombia. La revista *Jane's Intelligence Review* afirma que por Venezuela pasan 300 toneladas de cocaína colombiana, acaso la mitad de la producción actual colombiana,² aunque según el Departamento de Estado de EEUU serían 150tm. El tráfico por Ecuador ha sido tradicionalmente considerado como menos intenso que el de Venezuela. No obstante, en 2005 se capturó en Ecuador una cantidad de cocaína y heroína similar a la de Venezuela. En Ecuador se capturaron 45tm de cocaína versus 30tm en Venezuela y 230 kilos de heroína versus 240k. Ello sugiere que el tráfico por Ecuador puede estar en los mismos niveles que en Venezuela.³ Es muy probable que el Ecuador en el 2005 y 2006 se haya aproximado a las 150 toneladas de tráfico de cocaína que se estiman para Venezuela. Juntos estarían reexportando aproximadamente un 50% de la cocaína colombiana.

En los dos países vecinos de Colombia antes mencionados, la estructura del tránsito de droga es sorprendentemente similar. En ambos casos, la narco-guerrilla colombiana concentra el cultivo y procesamiento de droga del lado colombiano, en zonas fronterizas.

2. Andy Webb, “South American Drug Traffic Shifts to Venezuela”, **Janes Intelligence Review**, May, 2006, p. 36.

3. **World Drug Report**, UNODC, 2006, www.unodc.org/world_drug_report.html

Las FARC a su vez encargan a traficantes pertenecientes al cartel del Norte del Valle la canalización de la droga hacia los puertos y aeropuertos del país vecino. Mafias arraigadas en ambos países vecinos sirven de intermediarios para la droga en tránsito, reenviándola a los destinos finales. Los mafias locales de los países de tránsito son cada vez más fuertes y autónomas, gracias a los diferenciales de precio entre la frontera con Colombia y los puertos de embarque en los países vecinos. Estos diferenciales bordean el 100%, margen captado mayormente por los intermediarios venezolanos o ecuatorianos.⁴ Las ganancias del tránsito a su vez nutren narco-economías en los países de tránsito comparables a las existentes en los países productores de coca en cuanto al volumen de circulación de dinero ilícito. Así con un tráfico de 150tm de cocaína a 5000 dólares por kilo,⁵ la narco-economía en Ecuador podría manejar valores que giran en torno a los 750 millones de dólares anuales. En cambio, se estima que el cultivo de coca en Bolivia es un negocio cuyos valores bordean los 200 millones de dólares.

Hay varias ventajas que explican porque los narcotraficantes prefieren sacar la droga por Ecuador y Venezuela en lugar de exportarla directamente desde Colombia. No solo que Venezuela y Ecuador tienen controles menos estrictos que aquellos implantados en Colombia gracias al Plan Colombia, sino que cuentan con puertos y aeropuertos tan cercanos a los centros de procesamiento en las zonas fronterizas como sus equivalentes en Colombia. El departamento colombiano de Nariño está tan cerca de Guayaquil como de Buenaventura—ambos puertos que manejan un volumen alto de tráfico de contenedores. La infraestructura de pesca artesanal e industrial en ambos países vecinos también constituye un activo para la salida de la droga colombiana. De hecho, la movilidad de facto-

4. Carlos Espinosa, “¿Es Posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?”

Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos, Planex 2020, p. 119.

5. Para el precio al por mayor de la cocaína en Ecuador ver **World Drug Report**, 2006.

res entre la pesca y el tráfico de drogas es alta, ya que los activos y destrezas de la pesca se pueden trasladar fácilmente hacia el narcotráfico. La mayor corrupción existente en Ecuador y Venezuela en relación a Colombia—según el último índice de Transparencia Internacional⁶—acaso podría ser la principal ventaja de estos países de tránsito en cuanto a cumplir el rol que ocupan en el “sistema regional de narcotráfico”.

El tráfico de precursores químicos funciona de manera muy similar en Venezuela y Ecuador. Desde las refinerías de petróleo y plantas de cemento ubicadas en los dos países vecinos, mafias vinculadas a las FARC abastecen con precursores químicos a los laboratorios de droga en Colombia, los cuales están próximos a los límites fronterizos.⁷ Los departamentos fronterizos de Colombia como Nariño, Norte de Santander, Arauca y Vichada concentran una importante proporción de las capacidades de procesamiento en Colombia. En Ecuador, el complejo de refinerías ubicado en la provincia fronteriza de Sucumbios es la principal fuente de gasolina blanca para el procesamiento en Putumayo. Así una dotación de factores de producción favorable conjuntamente con la corrupción rampante explica el rol de los países vecinos en la provisión de precursores químicos.

Como mencionamos el cultivo ha comprobado ser una actividad menos móvil que las narco-actividades complementarias. Colombia sigue siendo el centro de producción de coca en la región norandina. No obstante, sí existe algo de traslado de viveros y pequeñas plantaciones desde Colombia hacia los países vecinos.⁸ Los vi-

6. Ver Transparency Internacional, www.transparency.org/

7. Para estas conexiones ver el excelente informe de Francisco Thoumi et. al., “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia, Ministerio de Justicia e Interior y Universidad del Rosario”, mayo 2006, p. 12.

8. Para el caso menos conocido de Ecuador ver **INCSR Report**, 2006, www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/

veros y micro-plantaciones de coca en Venezuela y Ecuador están asociados con frecuencia a la presencia de las FARC.⁹ En Venezuela como Ecuador, se considera que el cultivo de coca alcanza unas pocas cientos de hectáreas situadas casi exclusivamente en zonas contiguas a Colombia. No parecen haber ventajas claras para realizar esta actividad en los países vecinos, ya que la protección por bandas armadas es inevitablemente menor ahí que en Colombia. Es muy posible que el desplazamiento episódico y en pequeñas cantidades que se da en el caso del cultivo de coca constituya un derivado de la presencia ocasional de las FARC en las zonas fronterizas de los países contiguos con Colombia. Al parecer las FARC maximizan su tiempo mientras descansan en los países vecinos, cultivando coca y procesándola.

Aunque Venezuela es considerada un centro de lavado de mayor jerarquía que Ecuador por el Departamento de Estado norteamericano, hay similitudes sorprendentes con Ecuador. En ambos países existen focos de inversión por parte de narcotraficantes colombianos ubicados en las rutas de tránsito de droga. Santo Domingo de los Colorados en Ecuador y Puerto Cabello en Venezuela captan inversión directa extranjera de capitales ilícitos colombianos.¹⁰ Los sistemas bancarios de ambos países, en cambio, son relativamente pequeños y están dominados por bancos nacionales. No parecen ser el centro de gravedad del lavado que se encuentra más bien en el comercio y los bienes raíces. Acaso el sistema bancario ecuatoriano es más propicio para el lavado por el uso del dólar en Ecuador.

La reputación de Venezuela como centro de lavado de primera categoría se basa no tanto en su banca sino en la zona duty-free en isla Margarita.¹¹ La venta de mercancía financiada con narcodóla-

res es una forma efectiva para blanquear grandes sumas de dinero sucio. En Ecuador no hay una zona duty free comparable. No obstante, las tasas muy elevadas de sub y sobre-facturación de importaciones y exportaciones sugieren que el comercio en Ecuador sí opera como un canal de lavado. Al sobre-facturar exportaciones, los narcotraficantes ecuatorianos pueden repatriar capitales procedentes del narcotráfico de los paraísos fiscales en el Caribe.

Controles comparados

Dadas las similitudes en los patrones del narcotráfico en Venezuela y Ecuador, vale la pena explorar si las respuestas estatales han sido también similares. Comencemos con el grado de cooperación con EEUU, el hegemón que en la región andina impulsa la lucha anti-narcóticos como supuesto bien público internacional.

En línea con su política contra-hegemónica, el presidente Chávez ha puesto trabas a la cooperación anti-narcóticos con la DEA (Drug Enforcement Agency) y adoptado una visión negativa de Plan Colombia como punta de lanza de la dominación estadounidense del continente.¹² No obstante, Venezuela mantiene cierta cooperación de bajo perfil con EEUU a través de otros mecanismos como el de patrullaje marítimo que permite a guarda-costas norteamericanos abordar barcos venezolanos en aguas internacionales mediante previo aviso.

Si bien la cooperación de Ecuador con la DEA estadounidense sigue siendo muy fluida, la actual postura “soberanista” del estado ecuatoriano está socavando la cooperación anti-narcóticos con EEUU en otros ámbitos de la lucha anti-drogas. La no-renovación

9. Para Venezuela ver **INCSR Report**, 2006.

10. Para esta información ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 85.

11. Ver “Money Laundering and Financial Crimes”, **INCSR Report**, 2006.

12. Ver “Statement of Justification: Venezuela”, U.S Department of State, www.state.gov/p/inl/rls/other/53641.htm

de la Base de Manta en el 2009 por razones de soberanía se ha convertido en política de estado.¹³ Parece haber poca consciencia entre los tomadores de decisiones ecuatorianos del costo para la seguridad nacional o regional de la remoción de la Base de Manta, aunque es posible que se considere que la presencia de esta instalación contribuye a los ciclos de protesta callejera que socavan la democracia y por tanto es un riesgo de seguridad. En todo caso, el impacto para el control del espacio no-gobernado del corredor del Pacífico occidental en un momento de expansión del narcotráfico por esa ruta inevitablemente será negativo. Actualmente, el 60% de la cocaína capturada en Ecuador es incautada con el apoyo de inteligencia de la Base de Manta. Asimismo, el Ecuador se opone a la firma de un convenio de vigilancia marítima como el que se mantiene vigente entre Venezuela y EEUU.

En Venezuela y Ecuador los militares incurren en actividades anti-narcóticos como la erradicación manual en fronteras y el control del tráfico de precursores químicos. En Venezuela, este rol no parece generar mayor preocupación acaso porque la misión de las fuerzas armadas venezolanas (FAN) es bastante amplia dentro de un régimen político básicamente cívico-militar. En Ecuador, en cambio, el rol de los militares en tareas anti-narcóticos es muy controvertido. Existe temor de que la expansión de la misión de las FFAA ecuatorianas pondría en peligro a la frágil democracia ecuatoriana propensa al arbitraje militar en momentos de inestabilidad política. No obstante, el aporte de los militares al control anti-narcóticos en Ecuador es imprescindible. Asimismo, es problemático mantener activos estratégicos ociosos en vista de su alto costo para la sociedad, sobre todo en un país con un alto gasto militar per capita.

Venezuela y Ecuador comparten cierto escepticismo frente a la coordinación de esfuerzos anti-narcóticos con Colombia. En el ca-

13. Ver **PLANEX 2020, Plan Nacional de Política Exterior**, MRE, Quito, 2006, p. 40.

so de Ecuador, esta reticencia se debe a una actitud aislacionista de “no involucramiento” en la crisis Colombiana que limita a un mínimo los contactos con las fuerzas de seguridad colombianas.¹⁴ En Venezuela, la reticencia nace del convencimiento de que los esquemas de cooperación regional de seguridad son instrumentos de la política de defensa de EEUU. Así Venezuela se abstuvo del acuerdo CNIES (Cooperating Nations Information System) que vigila los sobre-vuelos trans-fronterizos de avionetas en la región,¹⁵ al tiempo que el convenio de cooperación anti-narcóticos entre Ecuador y Colombia no genera mayor intercambio de inteligencia o operaciones conjuntas de tipo anti-narcóticos. La poca cooperación directa con Colombia termina reforzando el rol dominante del hegemón en el control anti-narcóticos o por lo menos debilitando la acción colectiva de los países andinos en materia de seguridad. En cambio, Brasil y Colombia mantienen puestos de inteligencia compartidos en la frontera,¹⁶ mientras Perú y Colombia coordinan de manera estrecha la vigilancia de sobre-vuelos trans-fronterizos de avionetas.

La separación conceptual tajante entre la lucha contra el narcotráfico y el combate contra los grupos armados no-estatales colombianos es otro rasgo característico de la lucha anti-drogas en Ecuador. El Ecuador afirma que como estado combate el narcotráfico, pero no a los grupos armados no-estatales colombianos. Esta distinción es problemática porque las fuerzas irregulares colombianas que ejercen influencia en la frontera norte en Ecuador están totalmente imbricadas con el narcotráfico. Los campamentos temporales de las FARC en territorio ecuatoriano y los agentes logísticos de las FARC realizan y auspician narco-actividades

14. Para la falta de cooperación entre Colombia y Venezuela ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 109.

15. Ver “Statement of Justification: Venezuela”, Department of State.

16. Para la cooperación entre Colombia y Brasil ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 106.

en Ecuador.¹⁷ No contrarrestar la innegable presencia de las FARC en Ecuador significa ignorar un frente clave en el combate anti-narcóticos. Además, una creciente presencia de efectivos armados de las FARC en Ecuador terminaría por implantar la protección armada a cultivos de coca, por lo que es imprescindible negar a las FARC el uso del territorio ecuatoriano.

Conclusión

La generación de cadenas de valor trans-fronterizas vinculadas al narcotráfico entre Colombia y sus vecinos ha sido una de los aspectos claves de la regionalización de la crisis colombiana. Estas cadenas de valor trans-fronterizas se deben no solo al ajuste de los controles en Colombia, sino también a la concentración de las narco-actividades en zonas fronterizas de Colombia y a la búsqueda de ventajas comparativas y competitivas en el negocio del narcotráfico.

Existen evidentes paralelismos en las respuestas de Venezuela y Ecuador ante el funcionamiento de estas cadenas de valor trans-fronterizas. Ambos países eluden la cooperación anti-narcóticos con Colombia y buscan limitar los ámbitos de cooperación anti-narcóticos con EEUU. La falta de cooperación frente a una amenaza transnacional como el narcotráfico socava la lucha contra una amenaza que corroe las instituciones y capital social y proyecta la sombra de las FARC más allá de Colombia.

17. Para la influencia de las FARC en territorio ecuatoriano en la frontera norte ver “Country Reports on Terrorism”, 2006, www.state.gov/s/ct/rls/crt/c17689.htm