

# 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

## Caracterización del crimen organizado en los países andinos

## **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.