

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

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
Caracterización del crimen organizado en los países andinos	
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
Principales debilidades de la gobernanza y reformas para superarlas	
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 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^a 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 autoprotegerse, 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.