

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

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 lustro¹.

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 ámbito².

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*

Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Sucesión de planes nacionales de seguridad interior: once conjuntos de planes, uno por ministro de Interior y Justicia, en doce años. • Falta de transparencia en la difusión de la información y poca disposición a responder sustantivamente a denuncias. • Discurso público, al más alto nivel, ambiguo frente a actores o acciones delictivas transnacionales. • Denuncias e informes sobre presencia de actores y actividades delictivas en la frontera rara vez son respondidas sustantivamente. • Cambio de prioridades y reorientación de capacidades (personal y recursos) de inteligencia.
Control	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de los cuerpos de policía, afectados por recentralización, politización, bajos salarios y falta de dotación; proyectos de reforma interrumpidos o incompletos. • Abusos y actos delictivos por parte de funcionarios de seguridad del estado. • Denuncias de corrupción aún no procesadas contra altos funcionarios públicos, presuntamente vinculados a actividades criminales de alcance transnacional. • Confusión de tareas de orden público y defensa, combinación de fuerzas policiales, militares y paramilitares.
Sanción	<ul style="list-style-type: none"> • 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). • Degradación de los establecimientos penitenciarios, desde los que se continúa delinquiendo. • Impunidad que deriva de ineficiencia, limitaciones o venalidad dentro del sistema de administración de justicia.
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • 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). • 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.
Seguimiento y control social	<ul style="list-style-type: none"> • Frenos políticos, legales y judiciales a iniciativas de seguimiento, denuncia y búsqueda de <i>accountability</i> desde la sociedad civil.
Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Alejamiento de iniciativas de cooperación internacional institucionalizadas y preferencia al trato bilateral y caso por caso.

* 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
- 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
- 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
- . 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
- 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.