

# 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

## Principales debilidades de la gobernanza y reformas para superarlas

## 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 tráfico 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 prevaletentes. 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 previsibles 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