

# 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

## Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana

Gustavo Bonifaz Moreno

Según su nueva Constitución política del estado (CPE), “Bolivia se constituye en un estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (artículo 1°). Esto implica un cambio profundo en las estructuras funcionales y territoriales del estado, y requiere una transformación del enfoque de la relación entre la gobernabilidad y la lucha contra el crimen organizado, enfoque que debe ser integral y multidimensional –global y subnacional–. Sin embargo, el nuevo diseño estatal no es producto de un proyecto homogéneo de país, sino de una tensión entre dos miradas distintas del estado boliviano y su inserción en el mundo globalizado.

Contrario a lo que comúnmente se piensa, fuera y dentro de Bolivia, la nueva Constitución del estado plurinacional no corresponde del todo al proyecto de refundación del partido oficialista –e incluso este mismo muestra tensiones en su interior–, sino también, aunque en menor medida, a la agenda autonómica que sustentaron durante la crisis estatal boliviana sectores cívicos de las regiones de tierras bajas y Tarija. Así, detrás de la idea del estado plurinacional con autonomías hay tensiones y

contradicciones irresueltas, que deben ser consideradas a la hora de pensar la gobernabilidad en materia de seguridad.

## 1. Plurinacionalidad, autonomías y seguridad

En consonancia con las nociones de plurinacionalidad y autonomías, la Constitución política plantea que:

Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Artículo 272. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 277. El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la alcaldesa u el alcalde (*sic*).

Artículo 289. La autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290. I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente



habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

A partir de esta nueva realidad territorial se establece una fórmula que guía los procedimientos por los cuales los niveles territoriales autónomos adquieren o delegan competencias. La constitución determina cuatro tipos de competencias: 1) *privativas*, que corresponden al estado central; 2) *exclusivas*, en las que las potestades ejecutiva, reglamentaria y legislativa corresponden a un nivel territorial, pudiendo ser las dos primeras transferidas; 3) *concurrentes*, en las que la legislación corresponde al nivel central y la ejecución y reglamentación se ejercen de modo simultáneo en ambos niveles; y 4) *compartidas*, en virtud de las cuales la legislación básica emana del nivel central, quedando la legislación de desarrollo y las facultades de ejecución y reglamentación en manos del nivel subnacional (NCPE, artículo 297; Romero B., 2009a).

Dado este contexto sociopolítico y jurídico-institucional, la tabla 1 presenta la manera en que quedaron estructuradas las competencias en materia de defensa y seguridad.

Según el artículo 98 de la ley marco de autonomías y descentralización que desarrolla las bases de la Constitución, al ser el estado el garante de los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana, un fin y función esenciales contemplados en ella, esta competencia debería ser regulada por una ley especial. En consecuencia, el ejercicio de la misma en su modalidad concurrente estará sujeto a una ley especial.

Tabla 1. Distribución de competencias en materia de seguridad y defensa

Nivel territorial	Tipo de competencia	Alcance en materia de seguridad
Central	Privativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad del estado, defensa, fuerzas armadas y policía boliviana</li> <li>• Armas de fuego y explosivos</li> </ul>
	Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de justicia</li> </ul>
	Compartida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NO EXISTE</li> </ul>
	Concurrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana</li> </ul>
Departamental	Concurrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana</li> </ul>
Municipal	Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas</li> </ul>
Indígena originario campesino	Exclusivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos mediante normas y procedimientos propios de acuerdo con la Constitución y la ley</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de Bolivia.

## 2. Gobernabilidad, seguridad ciudadana y crimen organizado

### 2.1. Seguridad ciudadana y lucha contra el crimen

Los principales problemas que Bolivia enfrenta en materia de gobernabilidad para la lucha contra el crimen organizado pueden delimitarse como parte de las esferas externa e interna.

#### 2.1.1 EN LO EXTERNO

✧ Bolivia es un productor de coca y cocaína, y un país de tránsito de cocaína hacia el norte y hacia Europa. El narcotráfico y sus delitos conexos son un problema transnacional del cual Bolivia es solo un componente (Unodc, 2008; 2010). Existen tendencias peligrosas que plantean posibles articulaciones más

duraderas entre grupos internacionales de crimen organizado y personajes o sectores importantes en Bolivia. Un caso que ha llamado mucho la atención es el del exdirector nacional de la Fuerza Especial de lucha contra el narcotráfico, general René Sanabria, quien ejerció el cargo entre 2007 y 2008, y del Centro de Inteligencia y Generación de Información del Ministerio de Gobierno. A inicios de 2011, Sanabria fue detenido en Panamá, vía por la cual habría introducido 144 kilos de cocaína a Miami, en conexión con una banda de civiles. Actualmente, enfrenta una condena federal de catorce años de cárcel en Florida (ABI, 23 de septiembre de 2011). Otros cuatro policías, también miembros de la mencionada unidad de inteligencia, están presos en Bolivia y se han filtrado informes periodísticos que hablan de vínculos de la red de narcotráfico con altas esferas políticas del país.

- ◇ Si bien el bilateralismo asimétrico que caracterizó la política antinarcóticos promovida por Estados Unidos ha demostrado ser ineficiente, las tensiones entre Bolivia y ese país y la expulsión de la DEA no han ayudado a enfrentar el problema, dado que para luchar contra un fenómeno transnacional como las drogas ilícitas el nacionalismo no es suficiente. El gobierno boliviano ha denunciado que la DEA sigue interviniendo en el país (*La Razón*, 23 de agosto de 2011) y que al vincularlo al caso Sanabria estaría buscando debilitarlo políticamente. Algunos dirigentes indígenas del oriente han sido acusados por el gobierno de ayudar a la Embajada de Estados Unidos a cumplir este rol, dada la ausencia de la DEA en el país.

### 2.1.2 EN LO INTERNO

- ◇ La conflictividad sociopolítica entre el gobierno central y las regiones ha bajado en intensidad y violencia. Sin embargo, las causas estructurales de dichas tensiones no se han superado. El gobierno central es reticente a conceder márgenes

de libertad de acción a los gobiernos departamentales para definir políticas de seguridad, especialmente en materia de infraestructura y personal que responda a mandos descentralizados. En un ambiente de polarización territorial como el que todavía afronta Bolivia, la actitud del gobierno no es descabellada; pero al mismo tiempo los departamentos, especialmente Santa Cruz, son muy vulnerables ante el crimen organizado transnacional. Se dice que es allí en donde han empezado a darse los primeros contactos entre carteles de México, Brasil y Colombia, y redes bolivianas de narcotráfico (Mendoza, 2010).

- ✧ Por otra parte, el diseño institucional de la policía no ha variado en consonancia con el cambio territorial y funcional de la estructura del estado. En consecuencia, la lucha contra el narcotráfico ha quedado rezagada y, lo que es peor, el narcotráfico parece haber llegado a tocar altos niveles policiales que estarían insertos en los circuitos de tráfico transnacional. No existe un cambio que adecue la estructura policial centralizada, heredada del siglo pasado, a la nueva estructura estatal. El presidente Morales ha dado plazos perentorios, en repetidas ocasiones, a los comandantes de la policía para reestructurar su institución, actitud lejana de un cambio verdadero en el que participen todos los actores territoriales y funcionales para rediseñar una auténtica política estatal de seguridad.
- ✧ La principal contradicción en materia de seguridad ciudadana es entre una nueva estructura descentralizada multinivel del territorio nacional, que convive de modo paralelo con una estructura institucional centralizada de la Policía nacional. Esta contradicción puede generar riesgos de deterioro de la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el país en las siguientes áreas:
  - ◆ Los nuevos patrones demográficos en el país, con una creciente urbanización, y la ausencia histórica del estado en el territorio boliviano parecen haber empeorado las condi-

ciones de seguridad de amplios sectores de la población. La falta de una Policía nacional descentralizada y de la capacidad de formular políticas subnacionales de seguridad pueden minar la legitimidad de la institución del orden y de los niveles autónomos de gobierno, debilitando en última instancia la gobernabilidad democrática del propio estado plurinacional. El incremento de linchamientos o la toma de justicia por mano propia en sectores aislados y periurbanos es un indicador de esta falencia y de sus potenciales riesgos para la seguridad democrática.

- ♦ El crimen transnacional ha aprovechado la ausencia estatal en comunidades indígenas y áreas de reciente migración. En varios casos, ciertas comunidades están siendo instrumentalizadas para facilitar las actividades ilícitas. Por su parte, el nuevo diseño plurinacional ha descentralizado la administración de justicia hacia niveles de autonomía indígena, con base en usos y costumbres, pero no la potestad de diseño de las políticas de seguridad. Las consecuencias de la combinación de estos factores para la gobernabilidad democrática pueden ser graves, como muestra el caso de varias comunidades fronterizas con Chile que parecen estar facilitando el tránsito e intercambio de automóviles robados por cocaína entre ambos países (Mendoza, 2010). Algunas de estas comunidades se convertirán pronto en autonomías indígenas, lo cual complica aún más la posibilidad de una articulación de políticas de lucha contra el crimen organizado en el país.

### **3. Conclusiones**

Para afrontar estas tensiones y contradicciones en el sistema de gobernabilidad, en el contexto de la transición estatal, el país debe adoptar una política integral que articule los retos globales, nacionales y subnacionales que presenta la transnacionalización del crimen organizado. Internacionalmente, y si quiere

ganar legitimidad en la esfera multilateral, Bolivia debe guardar coherencia discursiva y política en lo que hace a su postura pacifista. Esto implica abandonar su discurso volátil y la política exterior antiimperialista, por lo menos en sus facetas más agresivas. Una vez hecho esto, se puede abordar seriamente la necesidad de abandonar el bilateralismo asimétrico y buscar soluciones multilaterales e integrales al problema del narcotráfico, que tengan como pilar fundamental la corresponsabilidad y la lucha contra la pobreza. La Unasur puede ser una plataforma importante para promover un nuevo diálogo político entre norte y sur.

En el ámbito interno se debe avanzar en la descentralización del diseño de políticas de seguridad y la reestructuración de la Policía nacional. La falta de una transformación funcional y de descentralización de la institución han sido aprovechadas por el crimen organizado transnacional. Por ello la reforma policial es urgente y la competencia del diseño de políticas de seguridad debería pasar de ser concurrente a ser compartida entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, de modo que la política nacional de seguridad ciudadana sea el producto de la deliberación democrática.

De no solucionarse estas tensiones y contradicciones, la gobernabilidad democrática en Bolivia puede deteriorarse por un déficit de legitimidad, que fue lo que en primera instancia le abrió la ventana de oportunidad al nuevo proyecto estatal.

## **Bibliografía**

Bonifaz Moreno, Gustavo. 2011. "Causas y consecuencias geopolíticas de la brecha entre legalidad y legitimidad en Bolivia: el caso de la violencia en Pando en septiembre de 2008". *Policy Paper* 33. Febrero. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Ebert. Bogotá.

- Mendoza, Rolando. 2010. "Bolivia: seguridad ciudadana y gobernabilidad". Fundación Ebert-Bolivia. La Paz (inédito).
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia (Oacnudh). 2009. "Informe de actividades de su oficina en el estado plurinacional de Bolivia".
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2010. *Crime and instability. Case studies of transnational threats*. Unodc. Nueva York.
- . 2008. *La amenaza del narcotráfico en América Latina*. Unodc. Nueva York.

### **Notas de prensa**

- Agencia Boliviana de Información sobre condena a exgeneral Sanabria, 23 de septiembre de 2011.
- "Declaraciones del ministro de Gobierno Carlos Romero ante presunta intromisión de la Embajada americana en marcha indígena". *La Razón*. 23 de agosto de 2011.
- "Declaraciones del presidente Evo Morales en rechazo al informe anual del Departamento de Estado norteamericano, descalificando la actuación del gobierno boliviano en la lucha contra el narcotráfico".
- "Declaraciones del viceministro de Sustancias Controladas, Felipe Cáceres, sobre la detención del exjefe de la Fuerza Antidrogas, René Sanabria y el rol de la DEA". Agencia EFE. 1 de marzo de 2011.
- "Declaraciones del ministro de Defensa Rubén Saavedra en la IX Conferencia de Ministros de Estado de las Américas". *El Deber*. 25 de noviembre de 2010.
- "Declaraciones de prensa de la Oacnudh sobre el incremento de linchamientos en Bolivia". 1 de junio de 2010.