

# 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 el Perú que impiden combatir el crimen organizado

Enrique Obando

### 1. Presupuesto

#### *1.1 Ingresos de la Policía nacional y de las fuerzas armadas*

Una de las principales debilidades de las instituciones destinadas a luchar contra el crimen organizado en el Perú es que desde hace algunos años el Ministerio de Economía las tiene desatendidas en términos presupuestales. Esto se refiere tanto a los ingresos del personal, como a los recursos tecnológicos con los que pueden contar y al entrenamiento que reciben. En cuanto a lo primero, un policía promedio gana cerca de 800 nuevos soles mensuales (US\$289) y un soldado del Ejército 350 (US\$126). En el último caso esta es una mejora sustancial respecto al sueldo anterior, oficialmente denominado “propina”, que consistía en 110 nuevos soles (US\$39,85). Con esos salarios, el compromiso del personal con la institución y con su trabajo es muy bajo y el resultado termina siendo la corrupción.

#### *1.2 Tecnología de control*

El estado no ha adquirido más allá de un escáner para controlar las vías de transporte de drogas ilegales, contrabando, armas ilegales, madera ilegal, etc. Tampoco ha adquirido detectores portá-

tiles de sólidos y líquidos, detectores de químicos, de explosivos y narcóticos, máquinas de rayos x para inspección de equipaje, arcos para inspección de personas, detectores de trazas de explosivos, agentes químicos y narcóticos ni identificadores biométricos. Tecnología toda al alcance del estado para su utilización y que sería un apoyo clave para la lucha contra el cultivo, procesamiento y tráfico ilícito de drogas.

En ese campo, la tecnología mencionada tiene la ventaja de permitir una política que no choca con los productores de hoja de coca, sino que va directamente contra el narcotraficante, la misma que no se adquiere o por falta de fondos o por falta de voluntad política. En el caso de la segunda, es claro que montar un sistema eficiente para controlar el tráfico ilegal choca con muchos intereses poderosos: el de los narcotraficantes es uno, pero también está el de los proveedores de insumos químicos controlados, muchos de ellos ligados al poder político local e, incluso, nacional, y que obtienen grandes ganancias de su venta aparentemente legal.

Los periodos muy cortos que dura un ministro del Interior en el Perú atentan también contra la adquisición de estas herramientas. Durante el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) hubo siete ministros, es decir que el promedio de gestión por ministro fue de 8,5 meses<sup>1</sup>.

Otro factor son las dificultades que plantea el complejo trámite exigido por el Ministerio de Economía para llevar a cabo proyectos de inversión.

Por último, a veces el personal del Ministerio prefiere no comprar, por el temor de verse involucrado en los juicios e investigaciones que ocurren respecto a la administración anterior cuando asume una nueva.

---

1 Miguel Hidalgo, Fernando Barrios, Octavio Salazar, Mercedes Cabanillas, Remigio Hernani, Luis Alva Castro, Pilar Mazzetti.

## 2. Anomía y corrupción

El principal problema que impide combatir efectivamente el crimen organizado es la corrupción, resultado de la situación de anomía en la que está sumido el país, que lleva a que amplios sectores de la población encuentren en la evasión de las normas una forma de solucionar sus problemas económicos y sociales.

Este fenómeno abarca a policías y militares, al poder judicial y a los políticos, y también a los campesinos cocaleros. En las fuerzas policiales y militares la corrupción está relacionada con sus bajos ingresos. Entre los militares hay un dicho que muestra la situación: “Nadie soporta un cañonazo de 50 mil dólares”. La política de control de precursores ha fracasado básicamente por la corrupción. Las vías de ingreso de químicos al valle de los ríos Apurímac-Ene (Vrae) son pocas, y en cada una hay puestos policiales de vigilancia. Sin embargo, los químicos nunca escasean. Pasan por todos los puestos policiales dejando en cada uno un pago acordado.

Así mismo, por un pago los jueces pueden no encontrar justificación para enjuiciar a un traficante o cambiar una orden de arresto por una de comparecencia, lo que permite la fuga, y los políticos pueden demorar o impedir la aprobación de normas y leyes apropiadas.

Como se observa en la tabla 1, el decomiso de cocaína en el país respecto a la producción es notablemente bajo.

**Tabla 1. Producción frente a decomiso de cocaína en Perú, 2004-2009**

Toneladas	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producidas	270	260	280	290	302	317
Decomisadas	7,30	11,76	14,75	8,12	21,5	10,35

### 3. Organizaciones cocaleras

La política de erradicación forzosa llevó a que los cocaleros se organizaran y se armaran para defenderse, aliándose con grupos políticos de la extrema izquierda y, en algunos casos, incluso con Sendero Luminoso, oponiéndose a la erradicación mediante acciones políticas e inclusive por la fuerza. Hoy los cocaleros están bien organizados y han formado la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), que unifica todas las regiones cocaleras del país, con la excepción de la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle del Monzón (APAVM). Además de la Confederación, existen siete asociaciones o federaciones que unifican productores de coca por regiones. Las organizaciones que se oponen totalmente a la erradicación dentro de sus áreas de influencia incluyen a la Federación de Productores Agropecuarios del valle de los ríos Apurímac y Ene (Fepavrae) que comprende los valles del Apurímac-Ene (Ayacucho), La Convención (Cusco) y Satipo (Junín), y la APAVM.

Estas organizaciones han hostilizado, atacado y herido a personal del Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah) y de la Policía nacional; han cerrado carreteras, llamado a huelgas y expulsado a Care-Perú, una organización de las Naciones Unidas. Fueron responsables por las marchas de 2003 y 2004 hacia Lima y están involucradas en el asesinato de algunos trabajadores del Corah. Además, eligieron a representantes suyos en el Congreso de la República.

### 4. Política local y regional

Los candidatos a alcaldes y presidentes regionales en las zonas cocaleras tienen muy en claro que nunca ganarán una elección en sus circunscripciones si apoyan o están a favor de la erradicación forzosa de cacaos. En este sentido, en el mejor de los casos las autoridades locales y regionales se manifiestan neutrales

respecto al asunto, pero la mayoría de las veces se oponen abiertamente a la erradicación y encabezan las marchas en contra de ella, ya que esto les da popularidad y les permite conseguir votos. Como resultado de ello, en su momento dos presidentes regionales declararon legal la producción de hoja de coca con destino al narcotráfico, en abierta contradicción con el gobierno central.

## **5. Subversión**

Sendero Luminoso, en su versión más ideológica, el Partido Comunista del Perú, está presente en el valle del Vrae y hasta el momento ha logrado derrotar los esfuerzos del estado por expulsarlo de la zona, en donde se sostiene principalmente de los pagos que recibe de los grupos del narcotráfico a cambio de que Sendero proteja los cargamentos de droga que salen del Vrae. Dado que en esto el grupo ha resultado bastante eficiente, el estado no está erradicando allí, ya que lo considera muy peligroso y contra-productivo, pues pondría a la población del valle, en su mayoría cocalera, del lado de Sendero. Los esfuerzos de erradicación se concentran, entonces, en el Huallaga, en donde hay una facción de Sendero menos peligrosa.

## **6. Los problemas de la estrategia del estado**

Desde fines de los setenta hasta 2010, Perú ha seguido una larga serie de políticas antidrogas, con resultados poco alentadores. A continuación se presentan, con una evaluación breve.

### **6.1 Erradicación forzosa**

Fue la primera medida y se sigue aplicando hasta hoy, por el proyecto Corah. Tiene el gran inconveniente de que al ser forzada se enfrenta con los cultivadores de coca y enajena su voluntad

frente al gobierno, que de esta manera gana miles de enemigos, actualmente organizados y armados en amplias zonas del territorio. Además, no ha obtenido resultados definitivos porque es muy lenta, ya que es manual, y lleva a que los cultivadores se muden a otros lugares para continuar sembrando sus cultivos ilegales, lejos de los erradicadores. En los años ochenta esta política arrojó a los cultivadores en brazos de Sendero Luminoso, que los protegía de las incursiones del personal del Corah. Esto, de alguna manera, sigue sucediendo hoy en los valles del Huallaga y el río Apurímac-Ene. Por otro lado, la erradicación hizo que los cultivadores se unieran en sindicatos de cocaleros con capacidad para presionar al gobierno y los convirtió en una fuerza política que ha logrado tener autoridades locales afines y representantes en el Congreso.

## **6.2 Fumigación**

Estrategia rechazada desde el inicio porque los químicos que se utilizaban no distinguían entre los arbustos de coca y los cultivos legales. Se juzgó que era nociva para el medio ambiente amazónico, ya que los químicos serían transportados por las lluvias hacia los ríos, contaminando plantas y animales a cientos de kilómetros de la zona fumigada. Así, esta política no se llegó a implementar en el Perú, a diferencia de Colombia.

## **6.3 Cultivos alternativos**

Para no enfrentarse con los cultivadores a causa de la política de erradicación forzada, el gobierno optó por ofrecerles la oportunidad de sembrar cultivos legales, a fin de que aceptaran la erradicación de los cicales. Esto no dio resultado porque no se pensó en el mercado que los productos legales debían tener para ser rentables. De hecho, el mercado para productos alternativos como el café y el cacao no era muy prometedor, y no hubo una

política adecuada de préstamos para que los campesinos pudieran iniciar sus nuevos cultivos, ni facilidades para sacar su producción al mercado, lo cual habría implicado una gran inversión en infraestructura de carreteras que el gobierno no juzgaba prioritarias.

#### ***6.4 Desarrollo alternativo***

Era un paso más en la idea de los cultivos alternativos, es decir dando apoyo bancario a los cultivadores, facilitando su acceso al mercado y garantizando la compra de sus productos. Dado su alto costo de funcionamiento se hubiera requerido apoyo por parte de Estados Unidos, pero Washington prefirió priorizar el apoyo a la interdicción aérea, por lo cual esta política no se implementó a gran escala; sin embargo, donde se ha empleado ha dado buenos resultados, aunque solo en el nivel nacional.

#### ***6.5 Interdicción aérea***

Consistente en interceptar las avionetas que sacaban la droga del país, esta fue la política que Estados Unidos apoyó en Perú. Tenía la gran ventaja de no generar enfrentamientos con los cultivadores, dado que se atacaba solo a los traficantes. Hasta fines de los noventa dio muy buenos resultados y provocó una disminución considerable en el precio de la hoja de coca, al reducir artificialmente la demanda, ya que los compradores no lograban entrar al país. Ante la reducción del precio de la coca, los cultivadores dejaron de sembrarla por decisión propia, ya que no era rentable. Sin embargo, esta política terminó fracasando por dos motivos. Primero, los narcotraficantes comenzaron a sacar la droga por mar y ya no por aire; y segundo, Estados Unidos retiró su apoyo a la interdicción aérea debido a que en 2001, después de diez años de seguir esta política, se produjo un accidente en el que se derribó una avioneta de una iglesia evangélica, lo que

resultó en la muerte de una religiosa estadounidense y de su hija. El gobierno de ese país (la CIA) terminó enjuiciado y debió pagar cuarenta millones de dólares en compensación, dado que Estados Unidos es firmante del Protocolo de Montreal que criminaliza todo derribo de aviones civiles, sin discriminar razones. Por esto, la interdicción aérea no se utiliza desde 2001.

### ***6.6 Interdicción marítima***

La Marina de Guerra del Perú no lleva a cabo estas acciones por falta de medios. La de Estados Unidos sí, pero no ha sido su política dotar al gobierno peruano de los recursos necesarios para este tipo de misiones. En todo caso, a pesar de la interdicción marítima, la mayoría de la droga sigue llegando a su destino, ya que las capturas dependen de que los traficantes sean detectados en el acto de embarcar la droga en alta mar desde unidades menores, lo que no siempre es posible, y de que la inteligencia antidrogas sepa que una embarcación tiene un cargamento ilegal, lo que sólo ocurre cuando hay enfrentamientos entre los propios traficantes y estos se delatan entre sí. Además, en la actualidad la droga es transportada en semisumergibles muy difíciles de detectar sea por radar, sonar o vigías, pues están hechos en fibra de vidrio, son relativamente pequeños, se desplazan con motores silenciosos y están cubiertos por lonas verdes del color del mar.

### ***6.7 Control de puertos y aeropuertos***

Es la política más usual en todo el mundo, pero es muy poco efectiva por los millones de contenedores que se mueven por los puertos y por las decenas de millones de personas que transitan por los aeropuertos. Ciertamente hay un porcentaje de droga que es interceptado, pero la mayor parte logra pasar. La nueva tecnología existente permitiría una mejor labor de control de drogas en puertos (revisión de contenedores), pero el estado peruano no

la ha adquirido por razones presupuestales, desidia burocrática y falta de voluntad política.

### **6.8 Escáner**

Tecnología muy efectiva para revisar camiones en las carreteras. Inicialmente, en el Perú no funcionaron porque era un material muy sensible que se descalibraba fácilmente por el mal estado de las carreteras peruanas. Sin embargo, ya existe la tecnología que permite superar estos problemas, pero se necesitarían catorce, a un costo aproximado de 3 millones de dólares cada uno, inversión que el gobierno peruano no ha querido hacer hasta el momento.

### **6.9 Erradicación voluntaria y concertada**

Ante la presión de los coccaleros, el gobierno redujo el esfuerzo de erradicación forzosa y planteó lo que denominó una erradicación voluntaria y concertada. Esto significaba ponerse de acuerdo con los coccaleros para erradicar los cultivos ilícitos en plazos determinados, a cambio de apoyo económico. Si bien dicha política ha continuado, su aplicación es muy lenta porque implica una larga negociación con los campesinos. El gobierno de Estados Unidos ha presionado para continuar con la erradicación forzosa.

### **6.10 Control de insumos químicos**

Es la política que se está implementando ahora con más fuerza. No es nueva y fracasó antes por la falta de decisión del gobierno para impulsarla. Aparentemente la razón era que los comercializadores legales de precursores obtenían ganancias extraordinarias vendiéndolos a precios altos en los valles coccaleros, por lo que se oponían a que tal venta se ilegalizara. En la medida en que tenían contactos políticos a muy alto nivel, lograron detener la política por un largo tiempo. Otra de las razones del

fracaso inicial era que si un insumo se prohibía era rápidamente reemplazado por otro. Hoy los esfuerzos se han enfocado en el querosene, cuya fabricación está prohibida en todo el territorio nacional y que, a pesar de eso, no falta en las zonas cocaleras: se fabrica de manera ilegal y pasa los controles de ingreso a las zonas cocaleras también ilegalmente. La corrupción tiene mucho que ver con esto.

## **7. Cooperación internacional cada vez menor**

La cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en Perú, que proviene sobre todo de Estados Unidos dado que la europea es casi inexistente, se ha venido reduciendo paulatinamente, debido a que en 2006 la DEA descubrió que 88% de la droga consumida en Estados Unidos provenía de Colombia y solo 9% de los valles peruanos del Vrae, Huallaga y La Convención. La mayoría de la droga peruana va hacia Europa, lo cual significa, según Washington, que el problema es europeo y que es necesario concentrarse en la droga colombiana, que en su mayoría va a Estados Unidos. Así, la cooperación de ese país ha ido descendiendo constantemente: en 2004 fue de 200 millones de dólares, en 2005 y 2006 de 140, en 2007 ya estaba en solo 100 millones, en 2008 en 75 y para 2010 en 34 millones. Para 2012 se ofreció un incremento del apoyo económico. De otro lado, Europa no ha mostrado mayor interés en apoyar financieramente la lucha antinarcóticos en el Perú.

Es importante señalar que a pesar de los esfuerzos de erradicación del gobierno peruano, en los últimos años los cultivos de coca en el país han venido creciendo sostenidamente: en 2005 había 48.200 hectáreas sembradas, que en 2007 llegaron a 53.700, en 2008 a 56.100, en 2009 aumentaron a 59.900 y en 2010 a 61.200.