

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

**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

Adolfo López Bustillo

Introducción

En la actualidad el crimen organizado transnacional presenta tres diferencias fundamentales con fases anteriores del fenómeno: operatividad a escala mundial, conexiones transnacionales extensas y, sobre todo, capacidad de retar a las autoridades nacionales e internacionales. Las actividades de las organizaciones criminales de provisión de bienes y servicios ilegales incluyen la producción y el tráfico de drogas; el tráfico de armas, personas, órganos y materiales nucleares; el juego, la usura y la falsificación; el asesinato a sueldo; la prostitución; la comercialización de bienes lícitos obtenidos por medio del hurto, el robo o el fraude, en especial vehículos de lujo, animales u obras de arte; la ayuda a las empresas legítimas en materias ilegales, como la vulneración de las normativas medioambientales o laborales; o la utilización de redes legales para actividades ilícitas, como la gestión de empresas de transporte para el tráfico de drogas o las inversiones inmobiliarias para el blanqueo de dinero.

El crimen organizado actúa como cualquier empresa que busca maximizar sus utilidades, interactuando con otros actores dentro y fuera de la ley, y usando el progreso tecnológico de las comunicaciones y la transferencia de información para blan-

quear su dinero. Es notoria su habilidad para usar las nuevas tecnologías para mejorar y comercializar sus productos y para trasladarse y operar en zonas donde la aplicación de la ley es más débil y hay menos controles. Por ello es clave que los estados adelanten un trabajo más coordinado, en particular los que comparten fronteras.

El crimen organizado transnacional afecta la soberanía de los estados, separados por fronteras que no solo dividen el territorio sino también diferentes sistemas legales, niveles diversos de desarrollo económico y distintas culturas políticas. Las organizaciones criminales, por su naturaleza ilegal y transnacional, no respetan las soberanías estatales ni las fronteras nacionales. Sus planes de expansión se sustentan en flujos de bienes y de personas capaces de incrementar sus beneficios económicos o, en su defecto, los niveles de protección de sus negocios. Si piensan en fronteras es para medir los niveles de riesgo que para ellos representa un sistema penal concreto y para evaluar las oportunidades que ofrecen mercados específicos. La actuación y el alcance del crimen organizado transnacional suponen un enorme desafío a la capacidad de los estados para dar seguridad a sus ciudadanos.

El crimen organizado ha dado un impulso muy importante en el marco de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación internacional en la lucha contra muy diversas facetas de este fenómeno, entre ellas el tráfico ilícito de drogas y el blanqueo de dinero, como se definen en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988; la trata de personas, definida en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949; el robo de material nuclear, su uso indebido o la amenaza de uso indebido en perjuicio de la población, según la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980; los actos terroristas; el tráfico ilícito o el robo

de armas y materiales explosivos; el tráfico ilícito o el robo de vehículos; y la corrupción de funcionarios públicos.

Un hito de la lucha internacional contra la delincuencia organizada transnacional es la Convención de Palermo, suscrita por las Naciones Unidas en diciembre de 2000, cuya adopción demostró la voluntad política de abordar un problema mundial por medio de una reacción mundial. En esa oportunidad los estados que la suscribieron consideraron que “si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley”, puesto que si el imperio de la ley es socavado en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios nacionales.

A lo largo del texto de la Convención se dispone que los estados parte se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera, a fin de combatir las distintas formas de crimen organizado transnacional en ella contemplados. Con base en ello, los estados actúan profundizando los mandatos de la Convención, conforme a las atribuciones delegadas en las organizaciones regionales y subregionales, como es el caso de la Comunidad Andina.

1. La vulnerabilidad de la región andina frente al crimen organizado transnacional

Como se ha dicho, la cooperación es la principal herramienta de los estados en la lucha contra el crimen transfronterizo. La Comunidad Andina ha manifestado reiteradamente su voluntad de enfrentar concertadamente ese flagelo, que se manifiesta en sus países miembros, entre otras, por la extensión y porosidad de sus fronteras interiores y exteriores, y por la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en el mercado ampliado subregional.

Los destinos de las exportaciones andinas en el mundo se vinculan con los principales mercados de destino de la cocaína, como lo evidencian los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) (véanse los mapas 1 y 2).

Otro elemento a tener en cuenta en el comercio exterior de la Comunidad Andina es el movimiento de contenedores¹: se estima que en 2010 se movieron alrededor de 3,9 millones de contenedores de 20 pies y más, y que en 2011 fueron más de 4 millones. En el primer trimestre de 2011, el tráfico de contenedores en los puertos de la Comunidad Andina totalizó 517 mil, superior en 15% frente al mismo trimestre de 2010. Por su parte, la salida internacional de carga y correo por vía aérea² fue de 695 mil toneladas.

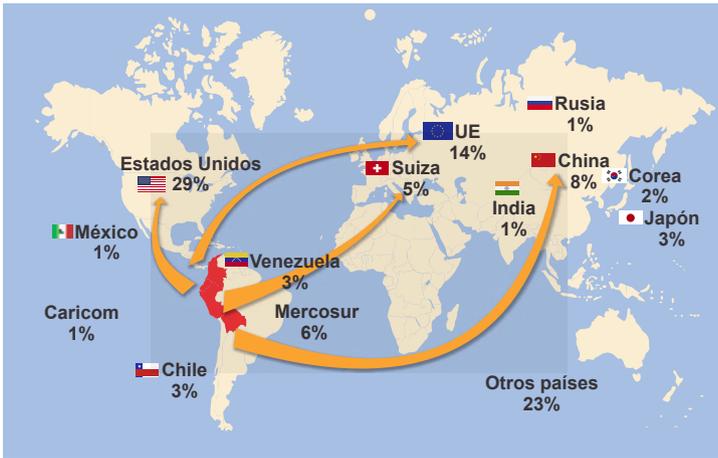
Otro indicador que evidencia la vulnerabilidad de los estados andinos frente al crimen organizado transfronterizo se relaciona con el creciente movimiento de pasajeros en el transporte aéreo (véase la tabla 1). Es frecuente la detención de personas que tratan de transportar cocaína ya sea adosada a su cuerpo, en su cavidad abdominal o camuflada en su equipaje.

**Tabla 1. Comunidad Andina:
movimiento de pasajeros en el transporte aéreo
(miles de pasajeros)**

Movimiento	2001	2009
Entrada	3.917	7.432
Salida	4.169	7.228
Total	8.086	14.660

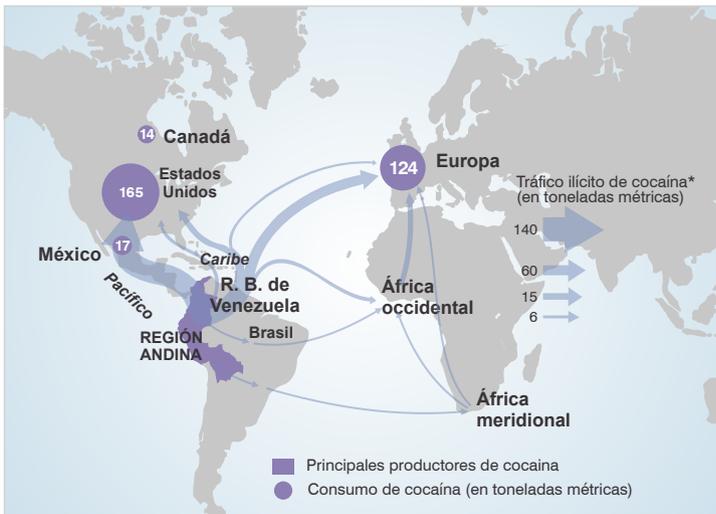
-
- 1 Incluye la entrada y salida de contenedores llenos y vacíos, así como aquellos que circulan en tránsito y transbordo.
 - 2 Se refiere a la carga movilizada por aviones cargueros y vuelos mixtos de carga y pasajeros.

Mapa 1. Principales mercados de destino de las exportaciones andinas



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina.

Mapa 2. Principales mercados de destino de la cocaína



Fuente: World Drug Report 2010.

La probabilidad estadística de que el transporte de pasajeros y mercancías sea utilizado para el tráfico de drogas es significativa, dado que los países de la Comunidad Andina son los principales productores de cocaína en el mundo, en condiciones casi de monopolio. A ello se suma la rentabilidad del negocio del narcotráfico: según la Onudd, en 2009 el tráfico de cocaína generó beneficios por 84.000 millones de dólares.

2. Normativa andina para combatir el crimen organizado

En términos generales, la integración andina se rige por los principios de atribución –las instituciones andinas actúan dentro de los límites de las competencias que les han atribuido los países miembros– y subsidiariedad –las instituciones andinas intervienen solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los países miembros, sino que puedan lograrse mejor a escala comunitaria–.

Estos dos principios quedarían en letra muerta si no se cumple un tercero: la cooperación solidaria entre las instituciones andinas y los países miembros. A ello se suma el principio de proporcionalidad, que busca evitar una utilización desmedida de la normativa comunitaria, limitando su uso a lo imprescindible.

En materia de cooperación en la lucha contra las drogas, la normativa andina es respetuosa de las legislaciones nacionales y de la soberanía e integridad territoriales, así como del derecho internacional. La cooperación es inherente a la naturaleza compartida del problema y, por consiguiente, debe ser mutua y voluntaria. Así, la normativa andina rige de manera supletoria a la legislación de cada país miembro, dándole un valor agregado, al buscar fortalecer los programas nacionales mediante la coordinación e intercambio de experiencias entre miembros y mediante la acción conjunta ante terceros países y en foros internacionales.

Los países miembros de la Comunidad Andina se han comprometido a adelantar las acciones necesarias para enfrentar el problema del crimen organizado transnacional, según los principios de corresponsabilidad y no condicionalidad. En ese contexto, han reiterado su compromiso de mantener una coordinación estrecha, con énfasis en la concertación y evaluación multilaterales de las políticas para enfrentar ese flagelo.

Con tal propósito, la Comunidad Andina, con base en lo dispuesto en el artículo 16 del Acuerdo de Cartagena y la voluntad política manifestada en reiteradas oportunidades por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en mayo de 1999, la decisión 458, Lineamientos de la política exterior común, que dispone la necesidad de articular una posición conjunta que, bajo el principio de responsabilidad compartida, constituya la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el crimen organizado.

Después de la suscripción de la Convención de Palermo y teniendo en cuenta la Convención única sobre estupefacientes (1961), el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (1988), los miembros de la Comunidad Andina consideraron que la producción, el tráfico y consumo de drogas ilícitas, el lavado de activos, el desvío y contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas afectan severamente su desarrollo y seguridad. En ese sentido, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en junio de 2001, la decisión 505, Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

El Plan aborda la lucha contra el problema de las drogas ilícitas en forma integral, y reconoce que los esfuerzos que realizan los países andinos, mediante sus programas nacionales para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, pueden

ser significativamente impulsados y complementados mediante una acción conjunta.

La estrategia comunitaria incorpora acciones como el intercambio de información sobre actividades de interdicción y modalidades de tráfico; la ampliación de la coordinación entre las autoridades responsables; la capacitación de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas; la suscripción de acuerdos de asistencia judicial en materia penal; el intercambio de experiencias en programas de desarrollo alternativo; el fortalecimiento de la cooperación para la prevención y control del lavado de activos; la prevención del consumo y la producción y el combate al tráfico de drogas sintéticas y de diseño; la captación de cooperación técnica y financiera internacional en apoyo de las acciones contempladas en el Plan; y la gestión para la renovación y ampliación de los programas de preferencias comerciales en apoyo a la lucha contra las drogas ilícitas; entre otras.

En desarrollo del Plan (decisión 505), en la decimosexta reunión del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, realizada en diciembre de 2004, en Cusco, Perú, se adoptó la decisión 602, Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que busca proteger al territorio aduanero comunitario del desvío de importaciones o exportaciones de las sustancias químicas usadas en la fabricación ilícita de estupefacientes, en particular de cocaína y heroína.

Adicionalmente, en la decimoquinta reunión del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, en julio de 2005, se adoptó la decisión 614, Estrategia andina de desarrollo alternativo integral y sostenible, que busca contribuir a la reducción de la pobreza en los países miembros, y que establece tanto los lineamientos de política, como las metas e indicadores para

orientar las acciones de desarrollo alternativo que se pongan en marcha, con un enfoque integral y sostenible.

Con base en el Protocolo para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, que complementa la Convención de Palermo, así como el Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, adoptado en Nueva York en julio de 2001, y la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, suscrita en Washington en noviembre de 1997, los países andinos cuentan con la decisión 552, Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que fue adoptada teniendo en cuenta que el tráfico ilícito de armas ligeras es un problema global vinculado con el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada y diversas formas de violencia. Para combatir este flagelo, los miembros de la Comunidad Andina han definido algunas acciones: promover la cooperación y el intercambio de información entre los comités de coordinación nacional, instituciones responsables de velar por el cumplimiento de las leyes y de este Plan; recomendar el diseño e implementación, por parte de cada Comité, de un plan nacional sobre la materia; y desarrollar o mejorar los programas nacionales de capacitación para fortalecer a las instituciones responsables de la aplicación del Plan, entre otras.

En desarrollo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, abierta a la firma de los estados en diciembre de 2003 y ratificada por los países andinos, los miembros de la Comunidad Andina adoptaron, en junio de 2007, la decisión 668, Plan andino de lucha contra la corrupción, para establecer políticas, estrategias y metas para aumentar la eficacia del combate a este fenómeno, mediante acciones de cooperación que

ayuden a la erradicación de prácticas y delitos de corrupción en el ámbito comunitario, mediante la prevención, investigación, sanción y recuperación de activos.

Por otra parte, sobre la base de la Declaración sobre seguridad en las Américas, adoptada en octubre de 2003 por la Organización de los Estados Americanos, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en julio de 2004, la decisión 587, Lineamientos de la política de seguridad externa común andina, cuyos objetivos son enfrentar las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina, desarrollar y consolidar la zona de paz andina, y prevenir las nuevas amenazas a la seguridad, a través de la cooperación y la coordinación de acciones. En tal sentido, uno de sus instrumentos operativos es la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

La Política de seguridad externa común andina incluye como instrumentos operativos, 1) la Política exterior común; 2) el Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos y los programas operativos que se adopten en ese marco; 3) el Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; y 4) la Cooperación aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa. También se incorporarán el Plan andino de lucha contra el terrorismo, los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial, el Marco andino para la solución pacífica de controversias y para el desarrollo y aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, y otros planes que se establezcan en el futuro, en particular con miras a combatir el contrabando y el tráfico de personas, y para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

Además, la Comunidad Andina adoptó en 2009 la decisión 728, Asistencia mutua y cooperación entre las administraciones

aduaneras de los países miembros, que contempla una sección sobre vigilancia especial, referida a acciones para contar con información sobre: 1) la entrada y salida de personas naturales, mercancías y medios de transporte que se sospeche puedan estar involucrados en la comisión de infracciones o ilícitos aduaneros; y, 2) los lugares donde se hayan establecido depósitos de mercancías, que se presume son utilizados para almacenar mercancías destinadas a tráfico ilícito.

3. A modo de conclusión

- ✧ El crimen organizado transfronterizo afecta severamente el desarrollo y la seguridad de los países andinos, por lo que requiere una acción conjunta que refuerce las acciones individuales de cada uno. La lucha contra este problema mundial debe ser abordada integralmente y con base en el principio de responsabilidad compartida.
- ✧ El modo de actuación del crimen organizado necesita de cuantiosos recursos, económicos, materiales y humanos, para su persecución. Por lo general, los requerimientos exceden la capacidad de las fuerzas policiales para enfrentar el aumento y creciente sofisticación del crimen. Por ello, los esfuerzos nacionales y subregionales deben estar acompañados por la cooperación internacional para combatir el fenómeno.
- ✧ La Comunidad Andina debe fortalecer y potenciar los programas nacionales mediante la coordinación, cooperación e intercambio de experiencias entre sus miembros y mediante la acción conjunta ante terceros países y en foros internacionales.