

# 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<br><i>José Carlos Campero</i>                           | 13 |
| Crimen organizado, narcotráfico y seguridad<br><i>Ariel Fernando Ávila Martínez</i>                                 | 29 |
| Crimen organizado, narcotráfico y seguridad:<br>Ecuador estratégico y la región andina<br><i>Fredy Rivera Vélez</i> | 41 |
| Crimen organizado y narcotráfico en el Perú<br>y sus efectos en la región andina<br><i>Juan Briceño Pomar</i>       | 50 |
| Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos.<br>El caso Venezuela<br><i>Hernán Matute Brouzés</i>        | 54 |
| <b>Principales debilidades de la gobernanza<br/>y reformas para superarlas</b>                                      |    |
| Seguridad, gobernanza y crimen organizado en Venezuela<br><i>Elsa Cardozo</i>                                       | 67 |

|  |     |
|--|-----|
| Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado<br><i>Juan Carlos Palou</i>           | 77  |
| Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana<br><i>Gustavo Bonifaz Moreno</i>                               | 89  |
| Debilidades de la gobernanza en el Perú que impiden combatir el crimen organizado<br><i>Enrique Obando</i>               | 98  |
| Reforma policial<br><i>Juan Briceño Pomar</i>  | 108 |
| El narcotráfico y la lucha actual contra las drogas: balance, alternativas y propuestas de acción<br><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<br><i>Adolfo López Bustillo</i>                        | 131 |
| ¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil?<br><i>Francisco J. Coy G.</i> | 142 |
| Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos<br><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**

## ¿En qué consiste y cómo puede servir a la cooperación andina la cooperación fronteriza con Brasil?

Francisco J. Coy G.

### Introducción

Los asuntos relacionados con la seguridad han vuelto a la primera plana del debate público y se han convertido en esenciales dentro de la formulación de políticas públicas internas e internacionales. En América Latina, los países andinos, en su acepción más amplia, están afectados por nuevas modalidades de criminalidad transnacional y transfronteriza, que se han sumado al papel tradicional que la región ha jugado dentro de la dinámica del narcotráfico.

El problema mundial de las drogas, en todas sus etapas, sigue siendo central, pero no el único ni necesariamente el más grave para la región. Las organizaciones criminales tienden a ser hoy conglomerados con múltiples actividades, más que grupos dedicados solo al negocio de las drogas. Esta realidad obliga a replantear cómo enfrentan los países, individual y colectivamente, las manifestaciones de la criminalidad, que se ha transformado en un desafío que podría amenazar sus instituciones democráticas y su estabilidad.

Los esfuerzos de los últimos años en Colombia en desarrollo de la política de seguridad democrática consiguieron asegurar la

presencia del estado en muchas regiones del país en donde por mucho tiempo el ejercicio de la autoridad no estuvo plenamente garantizado. Sin embargo, las zonas de frontera, la mayoría de ellas situadas en áreas muy lejanas de los centros de poder económico y político, son aún espacios por consolidar. Las múltiples facetas de la criminalidad adquieren allí una dinámica especial, en tanto en casi todos los casos, con la excepción de áreas urbanas de las fronteras con Ecuador y Venezuela, en las fronteras hay una débil presencia estatal de los países involucrados.

Teniendo eso en cuenta y como parte del esfuerzo de la administración del presidente Juan Manuel Santos por revalorizar y proponer una nueva política fronteriza<sup>1</sup>, en el último año se negociaron y suscribieron los siguientes acuerdos o planes de acción para enfrentar conjuntamente la seguridad de las zonas de frontera.

- ✧ Con Panamá, el 10 de febrero de 2011 (Capurganá).
- ✧ Con Venezuela, *referido a las drogas*, el 9 de abril de 2011 (Cartagena).
- ✧ Con Perú, el 13 de mayo de 2011 (Lima).
- ✧ Con Ecuador, el 10 de junio de 2011 (Puerto El Carmen, Ecuador).
- ✧ Con Brasil, el 4 de agosto de 2011.

La respuesta a la pregunta sobre de qué manera el acuerdo con Brasil puede contribuir a la cooperación andina en principio es incierta, en tanto el ámbito del acuerdo de cooperación está restringido a ciertas actividades, amenazas y áreas geográficas específicas de la frontera común. Sin embargo, al analizar este acuerdo en el contexto de una serie de convenios suscritos con otros países de la región, es posible intentar una respuesta sobre sus efectos más allá de los países directamente involucrados.

---

<sup>1</sup> Por primera vez, en el plan nacional de desarrollo, *Prosperidad para todos*, se incluyó un capítulo específico sobre política fronteriza.

A continuación se presentarán los aspectos principales de los acuerdos de cooperación en seguridad suscritos por Colombia con sus vecinos, distintos de Brasil, para luego explorar las particularidades del acuerdo con ese país. Luego, a manera de conclusión, se intentará mostrar que, en el ámbito del resto de los acuerdos suscritos con los vecinos, más la cooperación que se brinda en seguridad a Centroamérica y el Caribe, es posible inferir que los resultados del acuerdo con Brasil pueden beneficiar la seguridad de la región andina.

### **1. Principales aspectos de los acuerdos de seguridad fronteriza**

Los acuerdos de seguridad fronteriza suscritos por Colombia complementan la política fronteriza anunciada en el plan nacional de desarrollo, cuyo objetivo principal es la incorporación plena de esas regiones al desarrollo nacional, mediante políticas públicas diferenciadas que identifiquen y aprovechen las particularidades de cada una. Varias regiones fronterizas (Catatumbo en Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Tumaco en Nariño) están incluidas en el Plan nacional de consolidación territorial, un esfuerzo focalizado en varias áreas del territorio afectadas por problemas de violencia, en las que el estado ha recuperado su presencia, pero en donde aun se requiere una política que garantice la continuidad y estabilidad de las instituciones estatales.

Es de sentido común que la política fronteriza tenga un componente que se coordine con los países vecinos. Los asuntos de seguridad no son la excepción; por el contrario, en esta área una labor coordinada es muy importante, si no imprescindible.

Hasta hace algunos años, Colombia había establecido comisiones binacionales fronterizas (Combifron) con casi todos los países vecinos, incluidos Ecuador y Venezuela. Aun cuando no había una con Brasil, con ese país se había establecido un me-

canismo de diálogo entre altos mandos. La interrupción de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela suspendió las comisiones con ambos países, aunque con los demás vecinos esos mecanismos se mantuvieron vigentes. Las Combifron se han mantenido como un mecanismo de intercambio de información de inteligencia entre las distintas armas y servicios, con una dimensión operacional y práctica relativamente limitada; su mayor valor agregado es que han servido como instrumentos para generar relaciones de confianza entre miembros de las distintas fuerzas.

Los planes de seguridad fronteriza significan un avance sustancial, en tanto se pasa, con algunas excepciones, a coordinaciones de tipo operacional sobre distintos asuntos. La noción de seguridad que se aborda con estos acuerdos es multidimensional e incluye asuntos de drogas, protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros. En todos los casos se enuncia el propósito de elevar el nivel político y estratégico de la relación en materia de seguridad.

En cuanto a la relación con Venezuela, asunto de mayor sensibilidad, el esquema ha sido diferente: aun cuando el diálogo entre las fuerzas se reanudó, el restablecimiento pleno de la institucionalidad anterior a la crisis es una tarea pendiente. Aparte de algunos eventos de cooperación que han tenido resultados específicos (capturas), durante el encuentro presidencial celebrado en abril de 2011 en Cartagena se suscribió el Plan de trabajo para enfrentar coordinadamente el problema del tráfico ilícito de drogas entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, que contiene una lista muy específica de tareas que ambos países acordaron cumplir conjuntamente para combatir la problemática de las drogas en su frontera común.

El reto, obviamente, es conseguir que los planes –algunos enunciados de manera muy general y otros con metas mensurables y precisas– se conviertan en herramientas efectivas para

luchar contra las amenazas comunes. Algunos de los acuerdos, por ejemplo, el suscrito con Perú, contienen metas específicas atadas a fechas definidas. La iniciativa de Colombia ha sido clave para explicar y hacer posible el logro de compromisos por parte de los países vecinos en asuntos que tocan aspectos sensibles de su seguridad y política interna.

## 2. El acuerdo de seguridad fronteriza con Brasil

El Acuerdo de seguridad fronteriza<sup>2</sup> suscrito por los ministros de Colombia y Brasil el 2 de agosto de 2011 es un paso adelante en la cooperación que los dos países sostienen desde hace varios años en materia de seguridad. Durante mucho tiempo, Brasil había sido renuente a la creación de una institución permanente de cooperación fronteriza en seguridad, similar a la que Colombia tiene con sus países vecinos; existía sin embargo, y supuestamente seguirá funcionando, un mecanismo de coordinación de altos mandos, que se reunía por lo menos dos veces al año, usualmente en la frontera.

La iniciativa de crear la Combifron y acordar un plan de seguridad para la frontera se definió en principio al margen de la reunión del Consejo Suramericano de Defensa celebrado en Perú, los días 12 y 13 de mayo de 2011, oportunidad en la cual se suscribió el acuerdo con Perú<sup>3</sup>. En ese momento se acordó invitar a Brasil, como observador, a la siguiente reunión de la Combifron Colombia-Perú, con el fin de que las autoridades brasileñas observaran el funcionamiento del mecanismo.

---

2 El nombre oficial del documento es "Carta de compromiso para creación de la Comisión binacional fronteriza (Combifron) y adopción de Plan binacional de seguridad fronteriza entre los Ministerios de Justicia, del Medio Ambiente y de Defensa de la República Federativa de Brasil y el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia".

3 Plan de acción para la seguridad fronteriza entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y los Ministerios de Defensa y del Interior del Perú.

La subscripción del Plan binacional con Colombia coincidió con el lanzamiento de un nuevo Plan fronterizo, con énfasis en asuntos de seguridad, que hizo la presidenta Dilma Rouseff junto con los ministros de Defensa y Justicia a mediados de junio de 2011. Con ese Plan se busca combatir los problemas de criminalidad que afectan a cerca de 2,3 millones de kilómetros cuadrados de territorio brasileño (27% del total) incluidos en la franja fronteriza (150 km de ancho) ubicada a lo largo de sus casi 16.000 kilómetros de fronteras con diez países. Con Colombia son 1.645 kilómetros, la mayoría selváticos, con una única área urbana binacional, en donde se ubican las poblaciones de Leticia y Tabatinga.

El plan colombo-brasileño apunta principalmente a proteger los recursos estratégicos amazónicos de los dos países, que de acuerdo con el texto del acuerdo están amenazados por:

- ✧ Crimen transnacional.
- ✧ Drogas.
- ✧ Minería ilegal.
- ✧ Tráfico ilegal de fauna y flora.
- ✧ Uso inadecuado de recursos naturales.
- ✧ Biopiratería.
- ✧ Otras amenazas.

Los dos países acordaron una defensa soberana de sus recursos para dar respuesta a las amenazas internas y externas. Este enfoque resalta la sensibilidad brasileña con el asunto amazónico y la importancia que este tiene, explícita e implícitamente, en las políticas de ese país.

A diferencia de los acuerdos firmados con otros países, en este texto se establece claramente que la Combifron es el meca-

nismo mediante el cual se evalúa y actualiza el plan de seguridad fronteriza. Esto es muy importante, en la medida en que, desde antes de acordar los planes, las Combifron tienen principalmente funciones de intercambio de información de inteligencia; el acuerdo con Brasil le da, desde el principio, un carácter operativo.

Los objetivos generales del acuerdo son el fortalecimiento del nivel político y estratégico de la relación, la búsqueda de mecanismos bilaterales de coordinación en seguridad, la identificación de actividades ilícitas que se traduzcan en riesgos y amenazas, y el estudio de soluciones compartidas a esas amenazas.

Los objetivos estratégicos del acuerdo son los siguientes:

- ✧ *En cuanto a la Amazonia, los recursos naturales y la biodiversidad*: adopción de mecanismos coordinados y conjuntos, protección del medio ambiente, combate a la minería ilegal, protección de los recursos madereros y protección de la fauna y la flora frente al tráfico ilícito.
- ✧ *En cuanto al crimen transnacional*: desarrollo de acciones compartidas para desarticular las dinámicas fronterizas asociadas con el crimen transnacional: narcotráfico, secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos.
- ✧ *Intercambio de experiencias*: compartir experiencias y capacitación en los asuntos relacionados con la seguridad fronteriza.
- ✧ *Sobre seguridad y desarrollo social y sostenible de la población civil*: garantizar los derechos de la población civil, con énfasis en la seguridad, y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas.
- ✧ *Mecanismos de coordinación*: implementar mecanismos de cooperación para identificar amenazas comunes, prevenir riesgos y coordinar los medios de seguridad fronteriza disponibles.

El Plan está aún en etapa de implementación y de él debe surgir un plan específico de actividades, próximo a desarrollarse. Pero, en principio, es importante observar el mayor nivel operativo acordado desde el comienzo, tanto del Plan como de la institucionalidad creada para el efecto (Combifron), con respecto a los acuerdos con otros países.

### **3. Qué tiene que ver el acuerdo de seguridad con Brasil con la región andina**

En principio, el acuerdo es restringido al área geográfica colombo-brasileña, de por sí bastante extensa. Pero la temática que incluye es amplia y se identifica con la abordada en el resto de acuerdos, lo que podría significar que la coordinación de actividades se extendiera a terceros países.

De hecho, en la frontera tripartita (Brasil-Colombia-Perú) se viene trabajando de manera informal y es posible que en el futuro próximo se establezca un mecanismo de seguridad permanente que integre a fuerzas de los tres países (Contrifron). Un antecedente importante a señalar es la invitación que en su momento se le cursó a Brasil para que participara como observador en la reunión de la Combifron Colombia-Perú, celebrada en Lima.

Los temas de los acuerdos no solo son comunes, sino que los problemas son transnacionales y su abordaje debe ser conjunto también. Brasil entra a participar en los planes de seguridad fronteriza con un presupuesto considerable (se estima que el Plan fronterizo brasileño tendrá recursos por aproximadamente 6.000 millones de dólares) y una institucionalidad fuerte que le da buenas posibilidades de éxito, o por lo menos de avances sustanciales, a dichos acuerdos.

La observación, por ejemplo, de los mapas de tráfico de drogas, en los que el territorio brasileño tiene un papel creciente,

evidencia la necesidad de buscar nuevos mecanismos de coordinación más allá de lo bilateral.

Los acuerdos de seguridad están basados en una noción multidimensional de la misma. Esto puede significar dificultades operativas prácticas, particularmente porque muchas de las manifestaciones de la criminalidad son de tipo emergente, y las fuerzas de seguridad no están necesariamente preparadas ni cuentan con la experiencia requerida para hacerles frente. Sin embargo, la cooperación y la voluntad para compartir experiencias y recursos son un buen principio para que los acuerdos tengan posibilidad de mejorar las condiciones de seguridad y el nivel de vida de las poblaciones de frontera.