

# 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

## Caracterización del crimen organizado en los países andinos

## **Crimen organizado, narcotráfico y seguridad**

**Ariel Fernando Ávila Martínez**

En la última década, en buena parte de los países latinoamericanos los indicadores de seguridad se han deteriorado. Aun cuando los casos de México y Venezuela son los más publicitados, en Centroamérica y algunos países suramericanos existe una tendencia similar, en unos más pronunciada que en otros: en Venezuela el número de homicidios crece en promedio más de 10 puntos anuales; y en México, la guerra de los carteles del narcotráfico afecta a ciudades como Monterrey, donde en 2010 hubo 830 homicidios, la cantidad más alta en su historia, cerca de 300% más que en 2009.

Ese deterioro de la seguridad ha llevado a cuestionar las políticas públicas desarrolladas para limitar estos fenómenos de violencia. A la vez, ha habido interrogantes sobre la naturaleza de las estructuras criminales que operan en cada país y la economía que las sostiene.

Buena parte de las políticas públicas de los gobiernos de la región han tenido como objetivo la reducción de indicadores de violencia contra la vida y contra el patrimonio, partiendo del principio de que donde no hay violencia ello se debe a que se logró limitar las acciones de las estructuras criminales. Este tipo de políticas adoptan medidas de choque, complementadas con lo que se han denominado estrategias de populismo punitivo (Ca-

rión, 2008), que en esencia se pueden resumir en el aumento de las penas y la reducción de la edad en la que se puede condenar.

Esta combinación ha incrementado la popularidad de algunos gobiernos y ha alimentado la ilusión de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar solo con estrategias represivas o herramientas jurídicas. Sin embargo, al analizar en detalle los resultados de estas medidas la situación no es tan clara. Con todo, parece que las acciones preferidas por los diferentes gobiernos son las que se basan en el código penal y la criminalización como elemento disuasorio del crimen, dado que se cree, erradamente, que este es un asunto subterráneo o de manzanas podridas.

A continuación propongo cinco hipótesis de trabajo para contribuir al estudio y la comprensión del crimen organizado y su relación con el narcotráfico, enfocándome en las características contemporáneas de las diferentes estructuras criminales.

La primera hipótesis es que los indicadores de violencia no son la mejor herramienta para medir la presencia de estructuras criminales en una zona. La violencia no es la principal actividad de una organización criminal; su utilización, *per se*, no genera riqueza; es usada, por el contrario, como mecanismo de regulación de las varias actividades legales e ilegales en las que participan esas estructuras (Pérez y Ávila, 2012).

... el narcotráfico es un negocio y su propósito esencial es ganar dinero. La mafia colombiana (a diferencia de la mejicana) aprendió a no dar batallas imposibles de ganar; por eso su estrategia consiste en minimizar la violencia contra el estado y maximizar, sin aspavientos, la corrupción y la captura de las instituciones políticas más débiles. Ese perfil bajo les produce un doble beneficio: disminuye la acción represiva de la Policía (salvo contra las cabezas visibles) y aumenta la tolerancia de la sociedad civil con un negocio que, después de todo, irriga parte de sus ganancias en una sociedad jerarquizada e inequitativa (García Villegas, 2011).

La situación es mucho más compleja en zonas donde los indicadores de violencia disminuyen súbitamente. En general, indicadores altos responden a un contexto de disputa entre organizaciones criminales, en donde una vez terminada la guerra, sea porque alguien gana o por un acuerdo entre las partes, el número de homicidios disminuye considerablemente, aun cuando hay un alto grado de control criminal.

De ahí que la ausencia de violencia en determinados territorios podría ser indicador de un cierto control hegemónico de una organización ilegal y no de un estado perfecto de la seguridad y la democracia en una ciudad o país. “Se ha hablado tanto sobre las relaciones y coincidencias entre el terrorismo y la gran criminalidad organizada, que se ha llegado a olvidar sus diferencias intrínsecas. El terrorismo es clandestino y subversivo por naturaleza, y debe manifestarse antes o después, a través de atentados y reivindicaciones, para afirmar su dimensión política de oposición y conquista del poder. La gran delincuencia organizada es, en esencia, parasitaria y encubierta. Nada debe conducirla a mostrarse a la luz del día, su naturaleza fundamentalmente depredadora la obliga a actuar con discreción... Aunque la criminalidad invisible también cause víctimas, éstas se ocultan con discreción” (Gayraud, 2007: 25). Solo durante un determinado momento del tiempo la violencia y la criminalidad son proporcionales (Pérez y Ávila, 2012).

El crimen organizado no es contra-estatal, es decir su objetivo no es derrocar un régimen o una institucionalidad, por lo que la violencia contra el estado no es su característica: lo que intenta es tener grados altos de control sobre esa institucionalidad. El control se puede lograr por vías violentas, como en México, o por vías más sutiles, como la corrupción de autoridades y funcionarios públicos. Mafia y crimen no necesariamente son sinónimo de homicidios; así, por ejemplo, en sus décadas de historia a la mafia italiana sólo se le han adjudicado un poco más de ochocientos homicidios, cantidad que aun siendo alta es mucho menor a la de países en situaciones de violencia política.

A pesar de ello, en Latinoamérica existe una tendencia a medir el crimen a partir de los indicadores de violencia, lo que tal vez es producto de la presencia histórica de grupos contraestatales, como las Farc y el ELN en Colombia, Sendero Luminoso en Perú, y las guerrillas que existieron en Centroamérica. Sin embargo, la nueva criminalidad no utiliza la violencia contra el estado, pues ha aprendido que es una guerra perdida. La excepción podría ser México, en donde los siete carteles más importantes están hoy en una fuerte disputa entre ellos y contra la institucionalidad mexicana.

Durante los noventa Colombia vivió un par de modelos de intento de sometimiento institucional por parte de los dos principales carteles del narcotráfico: el del cartel de Medellín, que utilizó la violencia como mecanismo para doblegar la voluntad institucional; y el del cartel de Cali, que usó cuantiosas sumas de dinero para corromper numerosos funcionarios públicos, llegando incluso a influir en el código penal colombiano. Al final, este modelo fue mucho más exitoso, y fue mejorado luego por el cartel del norte del Valle, que llegó a tener a su disposición sectores importantes de la Policía nacional colombiana.

La segunda hipótesis, que además es una tendencia mundial, permite afirmar que la diferencia entre crimen organizado y delincuencia común es cada vez más borrosa, lo cual ha llevado a que se tienda a pensar que la gran dificultad en países en desarrollo es el crimen ordinario, peligroso y letal. La diferencia fundamental hoy es que el crimen organizado subcontrata a la delincuencia común para cumplir funciones operativas en los niveles más visibles de las actividades ilegales. Así, las grandes disputas entre organizaciones criminales por el control de diferentes zonas urbanas y ciudades han ido dando paso a un sistema bastante complejo de contratación de servicios, que se hace bajo el principio de “tolerancia criminal” (Ávila et al., inédito), es decir del sometimiento total se ha pasado a una serie de interdependencias entre estructuras criminales.

La delincuencia común opera para el crimen organizado, pero mantiene independencia frente a otro tipo de actividades. Esto ha generado un aumento de la letalidad de las estructuras de delincuencia común en ciudades como Cali (Colombia), ya que mediante la contratación estos delincuentes reciben cantidades de dinero que les permiten adquirir armas de alto calibre, renovar su material bélico y reclutar aceleradamente, con lo que inician disputas entre ellos por el control territorial. Esto ha hecho que el atraco callejero con armas largas, el sicariato y, en general, la violencia urbana tiendan a aumentar. Sin embargo, el fenómeno está lejos de ser únicamente de pequeña delincuencia.

Así las cosas, en Colombia se han incrementado sustancialmente las actividades ilegales como el narcomenudeo. En la medida en que las estructuras del narcotráfico han ido perdiendo el control de la distribución y comercialización de la droga en Estados Unidos, debido a que el negocio lo tienen los mexicanos, en las ciudades colombianas se ha disparado la venta de alucinógenos, generando disputas internas entre organizaciones criminales por los expendidos de droga.

Por su parte, el monopolio de los grupos mexicanos ha hecho que los colombianos y otros creen nuevos mercados y rutas de exportación. Una de las más importantes es la del estado Zulia, en Venezuela, disputada por mexicanos, colombianos y dominicanos, lo que incrementó sustancialmente la violencia homicida en ese estado, en particular en su capital, Maracaibo (Ávila, et al., inédito). Una serie de alianzas estratégicas y disputas territoriales entre *los Zetas*, *los Rastrojos*, *los Urabeños*, el cartel de Sinaloa y grupos emergentes de República Dominicana han causado el aumento en los indicadores de violencia.

Los nuevos mercados ilegales y sus rentas en las ciudades han afianzado la interdependencia entre delincuencia común y crimen organizado, disparando a su vez las cifras de violencia en varias ciudades latinoamericanas. Con todo, esta situación

no perdurará en el tiempo: varias experiencias muestran que los periodos de disputa y violencia intensa son bastante cortos y esporádicos comparados con los de control y poca violencia. Además, la tendencia mundial es a que las organizaciones criminales utilicen cada vez menos la violencia física.

La tercera hipótesis, derivada de la anterior, es que a diferencia de lo que ocurría antes, la violencia cada vez se utiliza menos: lo que se producen son delaciones ante las autoridades para controlar la competencia. Por ejemplo, durante años el cartel del norte del Valle utilizó sus contactos con la Policía nacional<sup>1</sup> para controlar a sus competidores; en lugar de disputas armadas (que las había), prefería controlar indirectamente a su competencia, haciéndolos detener y delatando sus cargamentos de cocaína.

Otro ejemplo se presenta en Zulia, donde la propensión a la corrupción de funcionarios públicos, tanto policías estatales y municipales como de la Guardia Nacional Bolivariana, los ha llevado a controlar partes de la cadena del narcotráfico y a formar parte activa de los propios carteles. Como se dijo, en la actualidad las estructuras del crimen organizado prefieren la penetración institucional mediante la corrupción. Pero no se trata solo de la corrupción de algunos funcionarios, sino de cómo una actividad ilegal como el narcotráfico modifica los patrones de comportamiento de instituciones e, incluso, de sectores sociales.

El narcotraficante necesita al estado para acceder al poder y mantener bajos los riesgos penales y judiciales. No se trata solo de que el crimen organizado no sea contra-estatal; de hecho, necesita al estado, que garantiza la protección a los miembros de las estructuras criminales, ya que posee el monopolio de la fuerza y, sobre todo, de la justicia. Mantener el monopolio de la jus-

---

1 Danilo González, que fue miembro activo de la Policía, era a la vez miembro del cartel del norte del Valle.

ticia es, a la vez, poder determinar qué es legal o ilegal, además de tener el control sobre la *decisión*. Este monopolio representa tal vez el bien máspreciado para las estructuras criminales en el mundo contemporáneo.

Si bien altos niveles de corrupción pueden traer problemas temporales a las instituciones, dados los elevados grados de cooptación por parte de las organizaciones criminales, a largo plazo se comprueba que la legitimidad de esas instituciones logra acomodarse y, así, su legitimidad se ve cada vez menos cuestionada. Por ello, luego de periodos largos de cooptación por parte de estructuras criminales, es difícil distinguir entre acciones institucionales y acciones del crimen organizado (Naím, 2011).

Moisés Naím cita a José Grinda, fiscal especial anticorrupción y de lucha contra el crimen organizado, quien “habla de los múltiples caminos con los que la mafia rusa opera en España”, y de lo difícil que es “distinguir entre miembros del gobierno y miembros de organizaciones criminales”. Así, en muchos casos las organizaciones criminales y los gobiernos de los países de Europa del este trabajan juntos mediante negocios legales con lazos familiares y de amistad. El mensaje central de Grinda es que en los denominados estados mafiosos los vínculos entre líderes políticos y criminales son profundos y permanentes, por lo que las actividades del gobierno y las de las organizaciones criminales no son diferenciables: “Los signos de coalición entre los criminales y políticos de alto nivel y titulares de oficinas institucionales son numerosos y también serios para ser ignorados” (Naím, 2011).

El concepto de estado mafioso, aun cuando en algunas ocasiones se ha usado para explicar situaciones contradictorias, ha cobrado importancia puesto que mostraría una particularidad alcanzada por el crimen organizado en los últimos años: la transformación a largo plazo de parte del ordenamiento jurídico en varios estados.

La teoría tradicional dice que el crimen organizado y, en particular, las mafias, son un agente externo que viene a modificar una situación que sin él debería ser aceptable, un funcionamiento institucional en democracia. Es decir son agentes externos al sistema democrático los que impiden su funcionamiento. Sin embargo, evidencias recogidas en los últimos años indican que, en una buena cantidad de casos, no se trata de agentes externos que cooptan agentes institucionales, sino al contrario: de agentes institucionales y legales que utilizan prácticas u organizaciones criminales para maximizar su posición en la distribución del poder social.

Aun cuando esa premisa no es general, evidencia reciente permite afirmar que en muchos casos no se trata de que la mafia venga a distorsionar algo que estaba bien, sino que el estado utiliza a la mafia. Esa es quizá la precisión del concepto de estado mafioso: no es la mafia convertida en estado, sino el estado convertido en mafia.

En esos casos, son instituciones o entidades estatales las que administran los diferentes mercados, legales o ilegales. “Grinda, quien ha investigado al crimen organizado ruso en España por años, estuvo de acuerdo con el disidente Alexander Litvinenko, quien murió envenenado en Londres, sobre que los servicios secretos y de seguridad rusos controlan el crimen organizado”<sup>2</sup>. Algo similar ocurre en Venezuela y en algunas regiones de Colombia, en donde el tráfico de drogas es administrado por agentes de las fuerzas de seguridad del estado, como la Guardia Nacional o las policías estatales o, para el caso colombiano, élites políticas locales y regionales.

---

2 Fiscal español considera a Rusia como un “estado mafioso”. [En línea]. En Zócalo Saltillo, Ciudad de México: (2 de diciembre de 2010). [consultado 26 de noviembre de 2011]. Disponible en: <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/fiscal-espanol-considera-a-rusia-como-un-estado-mafioso/>>

Es interesante incluir aquí la cuarta hipótesis: el crimen organizado y la existencia de agentes ilegales no es un asunto subterráneo o que se desarrolle en los márgenes de la sociedad. Lo que caracteriza hoy al crimen es su gran cobertura social: cálculos indican que del total de la actividad ilegal de una estructura criminal, solo entre 30 y 40% regresa a la ilegalidad: el resto va a la economía y actividades lícitas (Forgione, 2010).

Los grandes bancos y el mercado inmobiliario son los que más blanquean dinero o lo reciben ya lavado. Así, el tránsito entre lo legal y lo ilegal es borroso y para nada complicado. La participación de las economías ilegales representa actualmente 15% del PIB mundial; dado que hace una década era alrededor de 8%, a ese ritmo en veinte años podría estar en 25% (Glenny, 2008). Estos cálculos son hechos con base en datos de tres economías ilegales: el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas; otro tipo de negocios ilícitos no son contabilizados, por lo que el porcentaje podría ser más alto.

Es importante destacar que las políticas contra este tipo de acciones ilegales se circunscriben a perseguir las partes operativas y visibles de los negocios, pero a medida que ellos se van blanqueando la justicia no opera. El último informe del G-20 sobre lavado de activos señala que los paraísos fiscales son Liechtenstein, Panamá, República de Vanuatu, Suiza, Uruguay y los ya conocidos Antigua y Barbuda, Barbados, Botswana, Brunei y Trinidad y Tobago. Sin embargo, el informe no dice que una vez lavado el dinero se dirige a los principales bancos del primer mundo. Aquí la hipocresía es el común denominador. Recientemente se publicó un artículo sobre las sanciones con las que el G-20 amenazó a estos países, con un título inmejorable: “Lavado sí, pero lavar no”.

El punto es que en el mundo globalizado la diferencia entre legalidad e ilegalidad es bastante difusa. En últimas, la economía ilegal siempre necesitará de la legal para funcionar. Además,

se puede decir que la mafia no choca ni contra el capitalismo ni con la democracia; de hecho, para sobrevivir necesita de ambos. La democracia y la globalización le permiten a las mafias y al crimen organizado administrar, dentro del monopolio de la justicia, cuándo una actividad es legal y otra ilegal.

La quinta y última hipótesis sobre las características del crimen organizado actual es que este funciona en red, con grados altos de descentralización y especialización. Grandes estructuras criminales como el cartel de Medellín o el de Cali han ido dando paso a complejas redes con pequeños nodos, en las que el comercio, la parte visible, es administrado por jefes menores, que en Colombia son conocidos como *traquetos*.

Cuando las grandes organizaciones comienzan a ser perseguidas y sus principales jefes caen, se da un proceso de descentralización violenta, en el que los mandos medios se disputan el control de la organización, lo que los lleva a controlar algunos territorios. Si bien estos mandos controlan partes importantes del comercio y las actividades ilegales, no tienen la capacidad financiera o militar de los antiguos carteles.

Además, la caída de los grandes jefes ha llevado a un proceso de democratización en el que sectores sociales y estructuras de menor capacidad, antes excluidas del negocio debido al fuerte control que ejercían las anteriores organizaciones criminales, comienzan a incursionar en diferentes partes del mercado ilícito. Este fenómeno se da sobre todo en el caso del narcotráfico y causa una expansión y una situación que vista desde afuera parece de anarquía.

La *descentralización* y la *democratización* hacen que las diferentes cadenas del narcotráfico tiendan a especializarse. Por ejemplo, en Europa los mayores productores de drogas sintéticas son mafias de Bélgica y Holanda, en donde están los principales laboratorios, pero la mafia italiana es la que vende el servicio

de transporte y evita tener el control de estos laboratorios. Igual sucede con estructuras dedicadas al lavado de activos que le venden este servicio a cualquier narcotraficante. Este no es un fenómeno nuevo: a mediados de los ochenta, cuando los carteles de Medellín y Cali le compraban la base de coca a agentes bolivianos y peruanos, había cierta distribución de funciones. También hoy las estructuras colombianas le venden base de coca y servicios de protección a los mexicanos, mientras que grupos venezolanos les venden armas y avionetas, los dominicanos alquilan rutas, los panameños venden servicios de lavado de activos y los hondureños y guatemaltecos venden transporte terrestre hasta México (Ávila et al., inédito).

Dicha situación ha llevado a que algunas autoridades piensen que el crimen hoy es aislado y anárquico. En realidad ya no son estructuras criminales, sino redes del crimen. Aun cuando efectivamente en puntos neurálgicos de estas redes, como en el lavado de activos, algunas estructuras gozan de un gran control monopólico sobre el negocio, es en la parte más visible del mercado donde la *descentralización* y *democratización* se han consolidado.

## Referencias

- Ávila, Ariel Fernando, et al. Inédito. "Dinámicas del conflicto armado en la zona de frontera colombo-venezolana". Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Carrión, Fernando. 2008. "Percepción inseguridad ciudadana". En Jenny Pontón y Alfredo Santillán. *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*. Flacso Ecuador. Quito. Colección ciudad segura 2.
- Forgione, Francesco. 2010. *Mafia export*. Anagrama. Barcelona.
- García Villegas, Mauricio. 2011. "Santos y la legalización de las drogas". *El Espectador*, Bogotá, 18 de noviembre de 2011 [consultado el 27 de noviembre de 2011]. Disponible en

<[http://www.elespectador.com/impreso/opinion /columna-312052-santos-y-legalizacion-de-drogas](http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-312052-santos-y-legalizacion-de-drogas)>

Gayraud, Jean François. 2007. *El G9 de las mafias en el mundo*. Tendencia Editores. Barcelona.

Glenny, Misha. 2008. *McMafia: A journey through the global criminal underworld*. Alfred A. Knopf. Nueva York.

Naím, Moisés. 2011. "The drug trade: The politicization of criminals and the criminalization of politicians". *Working Paper*. Global Commission on Drug Policy. Génova.

Pérez, Bernardo y Ávila, Ariel Fernando. 2012. "(In) seguridad urbana en el post-conflicto bélico". Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.