

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

MAYO 2015 • Nro. 13

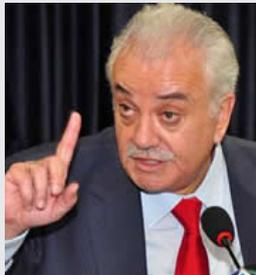


NARCOTRÁFICO

ECUADOR
¿PAÍS DE TRÁNSITO DE COCAÍNA?

POLÍTICA PÚBLICA FRENTE
AL CONSUMO

Galo Chiriboga Zambrano
Fiscal General del Estado



Cada vez que nos interrogamos con seriedad sobre la delincuencia y la justicia penal reaparece el tema de las fronteras, en el caso ecuatoriano tanto de las terrestres como de la marítima. Lo significativo de este día es que “Perfil Criminológico” de la Fiscalía General del Estado acepta el desafío propuesto por FLACSO de inclinarse sobre la economía política de la violencia en las regiones fronterizas de América Latina. Lo que incluye un compromiso para el conjunto de 2015 en que trabajamos juntas las dos Instituciones, sobre la base de un convenio.

¿Cuál es el relieve que le ofrece la Constitución de Montecristi a este tema de conjunto? Su artículo 249 tiene tanto la respuesta como los nuevos desafíos. “Los cantones cuyos territorios se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad.”

Y el primer tema de contenido social y humano que aparece en el horizonte es el narcotráfico. El de los intercambios ilícitos, tanto como el de la salud humana atacada por viejas y nuevas fórmulas químicas, o las políticas preventivas para enfrentar las adicciones. Pero tanto o más la necesidad de volver a plantear la capacidad corruptora de tan colosal negocio transnacional – 6.7% de la economía global – y los delitos conexos que suscita, desde la corrupción de funcionarios hasta el lavado de activos, desde los negocios paralelos hasta el copamiento de mercados y su lógica capitalista.

Lógica de delincuencia organizada transnacional que desafía a los Estados. La interrogante se completa en relaciones internacionales y enfrentamiento a situaciones geopolíticas bien concretas, que han sido largamente debatidas pero que han merecido exclusivamente la tradicional respuesta aislada de guerra contra las drogas al interior de las fronteras propias. Y lo que está pasando según Fernando Carrión es que transitamos del cártel a la “red de redes”, a la articulación de un conjunto de organizaciones que copan el territorio planetario. ¿Podremos seguir usando las respuestas del pasado para los desafíos que se plantean?

Este es el primer ensayo para transformar lo que fue un conversatorio sobre el tema con personas altamente calificadas en un material de trabajo, de reflexión y análisis, con propuestas moduladas en la actividad académica y en la construcción de políticas públicas en materia delictiva. Sea ésta una buena forma de iniciar ese diálogo fecundo entre la Sociedad y el Estado en busca del “buen vivir”.

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Fiscalía General del Estado

Fiscal General del Estado
Galo Chiriboga Zambrano

Coordinador de Recursos
Santiago Velasco Andrade

Director de Política Criminal
Santiago Argüello Mejía

FLACSO Ecuador

Proyecto
“Economía política de la violencia en las
regiones fronterizas de América Latina”

Fernando Carrión
Investigador / Profesor

Francisco Enríquez Bermeo
Investigador

Quito, mayo 2015.
2 000 ejemplares.
Distribución gratuita.
PH Ediciones/industria gráfica.

Fiscalía General del Estado:
Av. Patria y Av. 12 de Octubre,
Edificio Patria
Telf.: (593 2) 3985800 ext. 173024
www.fiscalia.gob.ec
Quito - Ecuador



Aproximación general

Fernando Carrión

Este es uno de los temas más complejos y más difíciles que existen en la actualidad en América Latina y en Ecuador.

Nuestro país tiene un vecindario compuesto por Perú y Colombia, que son los que tienen la mayor producción de coca en el mundo; lo cual hace que Ecuador esté en un lugar estratégico dentro del proceso de producción de cocaína. Pero no sólo estamos entre los dos países más significativos en términos de producción, sino también en un eje bastante importante en términos del consumo: Brasil es el segundo del mundo y la cuenca del Pacífico es la región más activa.

En la actualidad, según la información que tenemos, podemos afirmar que **se ha producido una globalización del consumo de narcóticos**. En este contexto, Ecuador tampoco está afuera de esta nueva lógica de ampliación de la demanda: hoy tenemos un importante consumo interno. Se ha visto en este último tiempo el combate que se hace en las escuelas, colegios, esquinas y lugares específicos de las ciudades del país; además de la importante captura de narcóticos que realiza la policía, que el año pasado llegó a la cifra de 62 toneladas, de las cuales el 15% estaba destinado al mercado interno.

La globalización del consumo ha conducido a que ciertos países de América Latina se conviertan en lugares muy apetecidos. Este es el caso de Brasil que, como ustedes saben, tiene 210 millones de habitantes y ha logrado reducir la pobreza en alrededor de 38 millones de personas, algunas de las cuales tuvieron un importante ascenso social y mejoraron su capacidad de consumo, gracias a la política social y política económica del presidente Lula. Esto significa una ampliación de la capacidad de consumo de la población, que antes no tenía. Brasil, por estas circunstancias, se ha convertido en el segundo país de mayor consumo de cocaína; y el primero de consumo de crack del mundo.

Esta situación no solo que modificó las rutas de la cocaína, la estructura de la organización delictiva, sino también en la reubicación de ciertos países en la cadena general del proceso de producción de narcóticos. De tal manera que la droga que salía por Ecuador, Colombia o Perú, hacia los Estados Unidos como destino, hoy enfrenta un nuevo fenómeno: la diversificación de los mercados, el reposicionamiento de los países de tránsito y consumo, y la aparición de una **red de redes** que soporta esta realidad mercantil.

¿Qué es lo que ocurre con el caso del **Ecuador**? Las fronteras más significativas que tenemos hoy ya no son las tradicionales terrestres (im-



portación) sino las marítimas (exportación), que son los nuevos canales de articulación con los mercados que van hacia Estados Unidos, Asia y Europa, teniendo a Centroamérica como un pivote por donde pasa alrededor del 82% de la cocaína. Por eso los puertos formales que tiene el país se convierten en nodos claves de la intermediación y de la intercepción de una buena cantidad de droga. Son los casos de los puertos de Manta, de Guayaquil, de Esmeraldas o de Puerto Bolívar.

Inicialmente los cárteles de Medellín y de Cali exportaban la droga a los Estados Unidos por la ruta de la Florida y por El Caribe, teniendo un control directo de todas las fases del proceso: cultivo, procesamiento, rutas y mercado interno dentro de Estados Unidos. En un libro que acaba de salir, el hijo de Pablo Escobar señala cómo el aeropuerto de Medellín se cerraba a las 12 de la noche, para a partir de ese momento empezar a operar como otro aeropuerto: el destinado exclusivamente a exportar la droga hacia Estados Unidos.

Esta lógica cambia principalmente con la política norteamericana de control de la frontera por La Florida y del establecimiento del **Plan Colombia**. Lo primero viene de la reducción del consumo en EEUU y del blindaje de la entrada aérea y marítima por La Florida.

Lo segundo fue la atomización de los grandes cárteles colombianos, transformados en un conjunto de “pequeños y medianos” grupos criminales que adoptaron el nombre de Bandas Criminales (BACRIM), lo cual les permitió articularse de forma mucho más eficiente y estrecha con los cárteles mexicanos y con los de otras nacionalidades.

Un tercer elemento fue la ruptura de las fases del proceso de producción de los narcóticos, en términos de que las bandas criminales colombianas se especializaron en el cultivo y en el procesamiento, mientras las rutas integraron a nuevos grupos locales en cada país, hasta llegar a México, donde sus cárteles son los que mantienen la hegemonía y la dirección del proceso general, gracias al manejo de las rutas terrestres en la frontera de México y Estados Unidos. Es decir, ya no se ingresa por vía aérea (La Florida), sino por vía terrestre (México). Esto significa que ya **no es el control de la fase de producción la que define el comando del proceso general (cartel de Medellín), sino el que se apropia de la circulación (Cartel de Sinaloa)**; es decir, de quien tiene el control de las rutas, y en especial, de la ruta de la frontera México-Estados Unidos.

Sin embargo ahora entramos en un momento distinto, proveniente de la globalización del consumo,

que hace que los mercados hegemónicos de la demanda, localizados en EEUU, se diversifiquen por el mundo, haciendo posible la entrada, por ejemplo, de las mafias italianas: Cosa Nostra, Siciliana y, principalmente la N´drangheta, que a partir de los años 90 con la entrada de la cocaína a Italia, adquiere una fortaleza muy grande frente a las otras mafias.

Las denominaciones de mafia, cártel o banda criminal dependen de la nomenclatura que cada país adopta para describir el mismo fenómeno (en Italia son mafias, en México cárteles y en Colombia bandas criminales) constituyen los tres lugares desde donde se proyectan para colonizar otros territorios, es decir, para internacionalizarse.

El caso más estudiado de este proceso de internacionalización de estos grupos ilegales es el de la N´drangheta, gracias a las investigaciones realizadas por Francesco Forgione. Esta mafia del sur de Italia tiene presencia en 32 países del mundo y conjuntamente con las otras manejan al año entre 120 y 140 mil millones de euros. Esto significa que estas mafias administran alrededor de cinco o seis veces el presupuesto del Estado ecuatoriano.

He puesto sólo el ejemplo de los italianos, pero también tenemos las rusas, las chinas, las israelitas y tantas más, regadas por el mundo. Obviamente esta lógica dispersa del consumo trae nuevos actores ilegales que buscan unir —a través de las rutas— la producción con el consumo a lo largo del planeta.

Obviamente en ese contexto nuestro país juega una función distinta a la que le fue tradicionalmente asignada: de bodegaje y de tránsito; hoy se procesa y se consume droga; pero también es un lugar para el lavado de recursos en el mercado interno y para el externo, gracias a la dolarización.

Del cártel al holding

La articulación de esta nueva organización mercantil que emerge y se constituye en el mundo —gracias a la pluralización de la demanda— se sustenta en lo que llamamos una **red global del delito**, que supera en mucho a la definición de **crimen organizado**, nacida en la Convención de Palermo a principios de este siglo, donde se la definió a partir de la existencia de más de tres personas que operan ilegalmente de manera estable. Ahora no se trata de la “suma” de personas sino de la integración y articulación de distintas redes criminales (Red de redes) a lo largo del planeta, bajo una organización con dinámica específica.



El concepto con el que se trabajó hasta ahora de crimen organizado ya no responde a esta nueva realidad. ¿Qué es para nosotros la red global del delito? No es otra cosa que una lógica económica que se estructura para la gestión de los mercados ilegales, bajo por un lado, **un holding** centralizado que articula mundialmente estas organizaciones y por otro lado, de manera descentralizada, un conjunto de grupos criminales que se vinculan a través de las formas de **franquicia** (modelo a ser reproducido) o de **tercerización** (trabajo precario) al comando central o *holding*.

Esta nueva forma de organización de los mercados ilegales genera: a) una estructura con alta eficiencia, como ocurre –por ejemplo– con las empresas globales de General Motors y NIKE, y b) una reducción del riesgo ante la acción de la policía. En estos casos las organizaciones integradas como franquicia o tercerización operan como fusibles y, también, el holding. Cuando lo toman preso al Chapo Guzmán el cártel de Sinaloa sigue funcionando en la nueva economía global.

Obviamente que estas estructuras son menos permeables a las políticas tipo “guerra a las drogas”, porque son ubicuas y flexibles. Más aún, si la guerra se destinó a asestar golpes importantes a las cabezas o a las

Una segunda cosa, es que el peso que tienen los narcóticos en la economía formal del mundo es cada vez más grande. Según estudios del Fondo Monetario Internacional, en el 2004 la cantidad de recursos que manejaba el narcotráfico era alrededor del 6, 7% de la economía mundial.

organizaciones periféricas, produciendo más víctimas que el consumo de narcóticos, incremento del precio de las drogas y ampliación significativa de mercados de demanda. La tesis de que la serpiente muere por la cabeza, no produjo los resultados esperados y más bien logró que el conjunto de las organizaciones se articulen a esta nueva lógica moderna: la red global del crimen, en la que no solo participan organizaciones vinculadas al narcotráfico sino también las que tienen que ver con la venta de armas, la migración irregular, el contrabando y las distintas formas de trata de personas, entre otras.

Siempre se ha dicho que estos crímenes operan en contextos de baja institucionalidad. Pero, por ejemplo en Chile, que tiene institucionalidad sólida y es un país con muchos acuerdos de libre comercio, por la existencia de puertos se convierten en lugares claves para la exportación de narcóticos. Se ha detectado esta cuestión en Chile y Argentina, como lugares interesantes para la exportación de estos productos hacia Nueva Zelanda y Australia. Por Argentina salen alrededor de 70 toneladas de cocaína y por Chile alrededor de 60, que son cantidades importantes, sobre todo porque cuando llegan a los lugares de consumo pueden multiplicarse hasta por seis y siete veces.



Otros temas de relieve

El primero se refiere al tema de políticas. Hace 44 años apareció la política hegemónica y única de control de las drogas, bajo la denominación de la **guerra a las drogas**. El presidente Nixon estableció un presupuesto inicial de 100 millones de dólares, mientras el año pasado el presupuesto antinarcóticos de Estados Unidos fue de 17.800 millones de dólares. Además hoy aportan no solo los Estados Unidos, sino prácticamente el mundo entero. Los resultados de tales políticas anti drogas han sido negativos, como se ha mostrado hasta la saciedad.

Sin embargo existen vientos de cambio. La cumbre presidencial llevada a cabo en Cartagena, puede ser un quiebre. En ese lugar el presidente Obama planteó que hay que investigar para ver qué otras opciones existen. Ahora bien ¿por qué cambia esta óptica? Porque existe la globalización del consumo que hace imposible tener propuestas exclusivas para los países de la oferta y otras para los de demanda. En Estados Unidos existen tres estados que, mediante plebiscito, decidieron legalizar el consumo de marihuana para fines recreativos y curativos; además de otros 17 Estados que utilizan la marihuana con fines medicinales. Pero también en algunos estados, como el de California, que hoy se produce marihuana a gran escala. En suma, hay una presión de la sociedad norteamericana por estos cambios.

En América Latina, Uruguay va en la línea de la legalización del consumo, que sin duda será un cambio sustancial en la política antinarcóticos, así como transformará el comercio exterior del país. Si les va bien con la producción estatal, clubes y personal de marihuana habrá una importante oferta legal y, probablemente, otra ilegal que llegará del Paraguay -que es de los mejores del mundo- para lavarse hacia Uruguay. Si ello ocurre, probablemente el excedente se exportará formalmente, por ejemplo, a los Estados Unidos, lo cual puede producir un cambio en la balanza comercial.

Un segundo tema que se debe resaltar es el que proviene del **peso que tienen los narcóticos en la economía formal** del mundo. Según estudios del Fondo Monetario Internacional, en 1998 se estimaba un flujo global de dinero negro de entre el 2 y el 5 por ciento de la economía mundial, que para el año 2006 subió al 10 por ciento del PIB mundial. Esto significa que en 6 años se duplicó su participación en la economía mundial. ¿Qué pasará hoy 10 años después?

De otra parte, el lavado en América Latina se estima en una cantidad similar a la inversión externa privada que llega a América Latina. En otras palabras,

Se ha producido una suerte de pauperización de estos cárteles, en el sentido de que hoy día les es rentable exclusivamente el pedir un porcentaje, de entre el 10 y 20%, de las transferencias del gobierno federal hacia los municipios

estamos hablando de que el lavado significaría una cantidad cercana a los 140 mil millones de dólares, recursos que se dirigen –según estudios realizados– a los sectores de la construcción, turismo, comercio y automóviles, entre otros.

¿Qué ocurrió en el año de 2008 en el mundo? Hubo una crisis muy fuerte a escala mundial, nacida de las hipotecas en Estados Unidos y España, que poco a poco se extendió más allá de sí misma: impactó en la economía, en el desarrollo y en lo social. En América Latina los grupos criminales más golpeados resultaron ser los de **México**; porque, por un lado, la crisis impactó con fuerza al sector de narcóticos justamente en el ámbito de la monetarización o lavado en la construcción, lugar donde la crisis ha sido más fuerte. Y, por otro lado, la ampliación de los mercados de consumo a escala planetaria también los golpeó a los cárteles mexicanos.

El control hegemónico que tenían de las rutas hacia los mercados de demanda en los EEUU les dio un peso muy grande en todo el proceso, situación que se modificó gracias a la globalización del consumo de cocaína, lo cual produjo una pluralización de las organizaciones criminales provenientes de distintos países, rompiendo el monopolio que mantenían los mexicanos, gracias al control de las rutas hacia los EEUU. Con ello América Latina se ubicó en el lugar tradicional de la producción de materias primas y de productos de bajo valor agregado, nada más que en este caso dentro del sector de los narcóticos.

La tendencia de ampliación de mercados da la impresión que va a seguir fortaleciéndose con la entrada de los países de la cuenca del Asia-Pacífico; con lo cual Ecuador tendrá una función estratégica aún mayor. En otras palabras, la crisis de los cárteles mexicanos es muy fuerte, y viene de la crisis de la economía mundial de las hipotecas y del re direccionamiento del consumo de narcóticos hacia otros escenarios.

Por eso los grandes problemas que se vivieron en la frontera México-Estados Unidos también se están desplazando dentro del propio México. El peso de la conflictividad se localiza ahora en los Estados de Guerrero, Jalisco y Michoacán que requiere de recursos para existir, entre otros, donde aparecen cárteles como la Familia Michoacana, Jalisco Nueva Generación y Guerreros Unidos. En general se siente una suerte de precarización de estos cárteles, debido al cambio de giro al que están obligados; pasan del narcotráfico que les era muy rentable al de la extorsión en el sector público. Lo cual no se compara en términos de ingresos, pero no les queda otra cosa, porque tienen una organización delictiva que solo sabe hacer eso.

Es muy claro que en las fronteras existe un **déficit de Estado**, debido a que el Estado está representado por las Fuerzas Armadas. Pero aquí conviene plantear al menos dos políticas públicas claves en la prevención del delito: 1) La **integración** que permite ver a las fronteras como regiones de articulación y no de separación. Ello significa que es mejor tener políticas económicas comunes, sobre las represivas. Y 2) **La descentralización**, por ejemplo, de los aranceles, que deberían quedarse en las fronteras con la finalidad de fortalecer la institucionalidad local y provincial, así como impulsar nuevas formas de producción en las fronteras, de tal manera que el contrabandista y el traficante dejen de operar en el contexto de las **asimetrías complementarias** existentes entre los países.

La diferencia entre **el contrabandista y el traficante es un cambio histórico**. Mientras el primero es binacional, el segundo es una figura social global. A quién se le ocurre que el traficante de armas viva en la triple frontera o en la frontera Ecuador-Colombia o en la frontera Colombia-Venezuela. El traficante está inscrito en una organización global.