



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

LA RECONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO

EN BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

JAIME BAEZA FREER

MARÍA CRISTINA ESCUDERO ILLANES

JAIME A. GARCÍA DÍAZ

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

ANTONIO JORGE RAMALHO

JOSÉ F. ROCABADO SÁNCHEZ

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

DIEGO VERA PIÑEROS

**LA RECONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN
BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Konrad
Adenauer
Stiftung

LA RECONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes
Jaime A. García Díaz
Eduardo Pastrana Buelvas
Antonio Jorge Ramalho
José F. Rocabado Sánchez
Diego Pérez Enríquez
Diego Vera Piñeros

2017

La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú

Red de Política de Seguridad

Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed. - Junio de 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-06661

ISBN N° 978-9972-671-43-2

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 416-6100
www.facebook.com/kasenperu

Autores:

Jaime Baeza Freer

María Cristina Escudero Illanes

Jaime A. García Díaz

Eduardo Pastrana Buelvas

Antonio Jorge Ramalho

José F. Rocabado Sánchez

Diego Pérez Enríquez

Diego Vera Piñeros

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Se terminó de imprimir en junio de 2017 en:

Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

RUC: 2011735525

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Índice

Presentación

La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador 11

Eduardo Pastrana Buelvas / Diego Vera Piñeros

La reconfiguración del narcotráfico en Suramérica. El caso peruano.....53

Jaime A. García Díaz

Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico.

Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia83

José F. Rocabado Sánchez

Crimen transnacional y tráfico ilícito de drogas en Brasil:

implicaciones y desafíos para la seguridad regional 115

Antonio Jorge Ramalho

Escenarios de complejidad e incertidumbre.

Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador 151

Diego Pérez Enríquez

El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras.

Un asunto no militar como principio político y constitucional..... 191

Jaime Baeza Freer / María Cristina Escudero Illanes

PRESENTACIÓN

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), constituyó en 2015 la *Red de Política de Seguridad*, que está conformada por académicos y especialistas de universidades del Perú y de sus cinco vecinos. En este sentido, además de la PUCP, participan en la red la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta red tiene como propósito difundir y fortalecer el conocimiento en el ámbito de la seguridad en nuestros respectivos países así como realizar planteamientos para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se vienen ejecutando una serie de acciones tales como eventos conjuntos, investigaciones y publicaciones, intercambio de información y publicaciones entre los miembros, entre otras. Asimismo, la red tiene como objetivo final trabajar para la identificación de amenazas comunes y, contribuir a la cooperación y conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países.

En este sentido, a través de esta publicación titulada: *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, la red brinda su tercera contribución académica, con tan solo tres años de formada, en la que participan un conjunto de distinguidos académicos.

La obra contiene, entonces, seis estudios particularmente interesantes y valiosos, elaborados por José F. Rocabado (Bolivia), Antonio Jorge Ramalho (Brasil), Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illasces (Chile), Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros (Colombia), Diego Pérez Enríquez (Ecuador) y Jaime A. García Díaz (Perú). En ellos, los autores analizan la evolución y situación actual del tráfico ilícito de drogas en sus respectivos países; las conexiones existentes con redes del narcotráfico en países vecinos; las instancias y mecanismos de cooperación con países limítrofes; así como un conjunto de recomendaciones para el fortalecimiento de la lucha contra esta seria amenaza a la seguridad.

De esta manera, la Red de Política de Seguridad continúa sus trabajos, por tercer año consecutivo, formulando propuestas académicas concretas que contri-

buyan a la cooperación y a la posterior conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países, tarea sin duda compleja y difícil por las particularidades existentes en cada país, pero a la vez necesaria e importante, si queremos contar con Estados democráticos seguros y en paz.

Plaza Francia, 1 de junio de 2017

Fabián Novak
Director

La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador

Eduardo Pastrana Buelvas*

Diego Vera Piñeros**

1. Introducción

El narcotráfico es un fenómeno transnacional complejo, dinámico y multidimensional en el que se vinculan diversos eslabones dentro de una relación de mercado en la que operan coordinadamente la oferta, la distribución y la demanda de sustancias psicotrópicas. Ha sido capaz de adaptarse a las guerras nacionales e internacionales contra las drogas —al igual que lo hacen las empresas transnacionales frente a la competencia nacional y global— mediante la deslocalización y relocalización de la inversión, la innovación y el aprendizaje, el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la investigación de mercados potenciales, la descentralización de operaciones, el uso de “franquicias”, cadenas de valor y redes de distribución, la triangulación de capitales, e incluso, el uso de incentivos económicos para influir sobre los procesos políticos, militares, legislativos y judiciales que le resultan adversos. Se distingue de los mercados convencionales porque su poder corruptor (soborno) es más vasto que el desplegado por el sector privado legal y recurre usualmente a incentivos negativos perversos como el asesinato, el terrorismo, la extorsión y el chantaje, y depende para su expansión de mercados ilícitos paralelos y complementarios como los del tráfico de armas y explosivos y el tráfico de vehículos robados. Se ha considerado entonces tanto una “nueva amenaza” a la estabilidad de los Estados como una expresión del llamado “crimen organizado transnacional”.

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig, Alemania. Asesor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

** Profesor-instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).

El crimen organizado transnacional (COT) podría entenderse como un arreglo complejo de redes, entidades, intereses, actividades, canales y resultados, que pueden darse en diversas formas y tamaños, con capacidad de adaptarse e innovar para insertarse en múltiples mercados ilegales (Muggah y Diniz, 2013, p.3). Resulta un fenómeno arduo de contrarrestar, porque utiliza los vacíos, conflictos y debilidades que se producen entre diversas jurisdicciones subnacionales, nacionales e internacionales. El COT y los principales grupos asociados al terrorismo en el mundo se valen también de las “costuras” o enlaces estratégicos y operacionales entre unidades y jurisdicciones, porque aprenden a conocerlos y explotarlos a su favor mediante actividades de distracción y otras tácticas que pueden conducir a las autoridades a la “sobrecarga” y la reactividad, mientras los delincuentes manejan los tiempos para llevar a cabo sus actividades ilegales en el instante oportuno (Dew, 2012, p.25).

Los principales grupos ilegales transnacionales también recurren a actividades de “inteligencia” y han sabido explotar a su favor los factores ambientales y geográficos, los ya señalados vacíos y enlaces normativos y burocráticos, los problemas y capacidades interagenciales, las certezas y vacíos cognitivos de los analistas de estos fenómenos, y las posibilidades y debilidades diplomáticas para fortalecerse en medio de tensiones intergubernamentales de tipo geopolítico o ideológico, territorial y fronterizo (Dew, 2012, p.25). Muchos de ellos son aspectos que caracterizan el orden de seguridad en Suramérica, ya que las áreas de frontera aún no son vistas como espacios de “seguridad común” en tanto las amenazas transnacionales son tratadas principalmente desde la perspectiva de la soberanía nacional y la no-intervención, por lo que las dinámicas ilegales tienden a transnacionalizarse mientras las políticas de seguridad parecen truncarse mutuamente (Flemes y Radseck, 2012, p.233).

En otras palabras, el narcotráfico se alimenta en parte de la debilidad institucional interna de los Estados que participan de la cadena, de la escasez de coordinación interinstitucional entre cuerpos y agencias de seguridad y entre unidades administrativas con diverso nivel de autoridad y competencias segmentadas, y de la variabilidad de la voluntad política de los gobernantes de turno para cooperar entre sí. Por esta misma razón, las estrategias, políticas, y mecanismos de combate, tratamiento y prevención del narcotráfico y sus delitos conexos desde un enfoque puramente endógeno o nacional tienden a fracasar, así como los enfoques unidimensionales (puramente militares/represivos o puramente sociales/alternativos). Se entiende entonces por qué analistas y autoridades colombianas están haciendo un llamado para formular un “enfoque integral” frente al “problema mundial” de las drogas ilegales.

Este capítulo pretende aproximarse a la situación de Colombia respecto al narcotráfico en torno a tres segmentos: a) La evolución reciente del narcotráfico (producción y consumo) y de la política antidrogas, b) La situación de las redes del COT asociadas al narcotráfico en y desde el país, y c) El estado de la cooperación bilateral de Colombia con Brasil, Perú y Ecuador como países adyacentes. Se harán algunas alusiones a Venezuela como eslabón importante de la cadena transnacional.

2. La evolución del narcotráfico en Colombia: resultados ambivalentes frente al cultivo y producción y el aumento del consumo

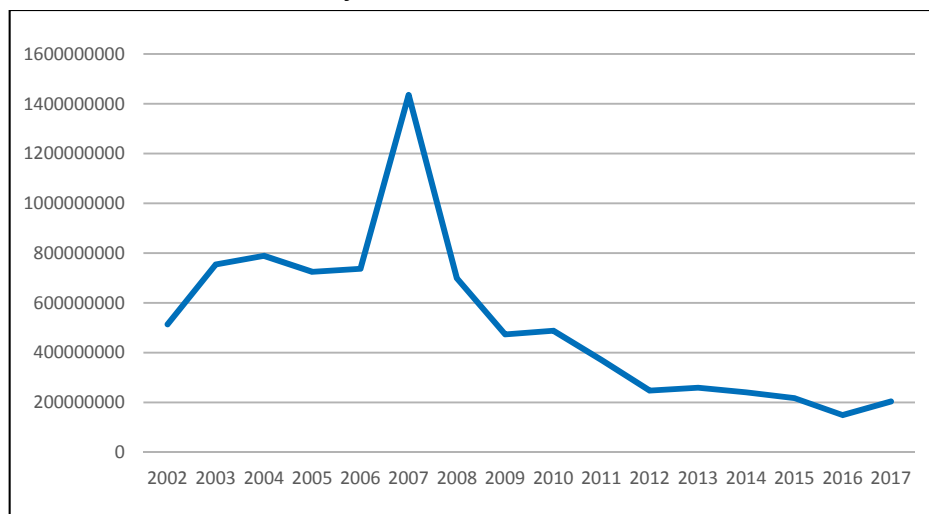
Tanto el Plan Colombia de la era Pastrana (1998-2002) como su renovación y la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) indujeron una innegable militarización de la agenda interna en seguridad, atravesando problemas no militares asociados a los orígenes del conflicto armado, tales como la demanda por la tierra y las presiones de apertura democrática.

Actualmente, parece darse una gradual, pero aún limitada des-securitización en la era Santos, por la vía de la “desfarquización” de la agenda en las relaciones con los vecinos y por la vía del proceso de paz con las denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la diplomacia que le ha acompañado, aunque reforzando las operaciones militares y policiales internas contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico. Es un enfoque cuyos “éxitos” no le han impedido reconsiderar al Presidente la eficiencia de la “guerra internacional” y doméstica contra las drogas, calificándola incluso como “fracaso”¹.

Lo que no ha significado una ruptura con respecto a la ayuda militar, financiera y técnica de EE.UU. Efectivamente, a 2014, Colombia concentraba un estimado de 76,1% del total de la ayuda policial y militar estadounidense hacia Suramérica (CIP, 2014). Como puede apreciarse abajo, esta ayuda es decreciente desde 2007, por lo que ha tratado de compensarse parcialmente con la “nacionalización” de los recursos del Plan Colombia vía presupuesto del Estado.

¹ Durante un foro sobre la política antinarcóticos de 2014, Juan Manuel Santos habló a favor del uso terapéutico de la marihuana en Colombia y afirmó que la guerra mundial contra las drogas “ha fracasado”. Véase: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20140815/santos-reitera-fracaso-de-guerra-contra-las-drogas_270208_593076.html

Gráfico N° 1
Ayuda de EE.UU. en US\$



Fuente: CIP, 2017.

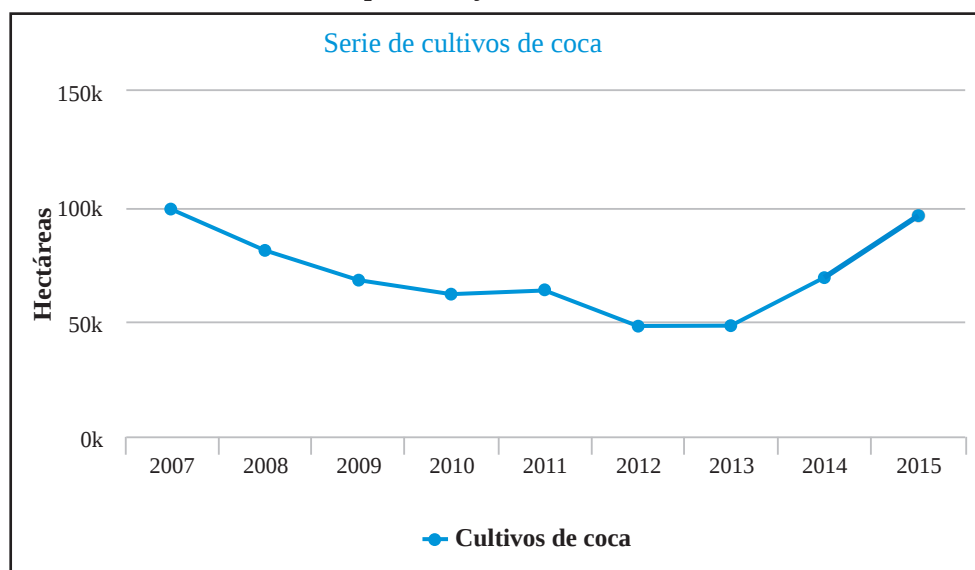
A inicios de 2016 y en medio de la celebración de los 15 años del Plan Colombia, en Washington D.C., Obama anunció el “reemplazo” de ese esquema de cooperación bilateral por otro: el “Paz Colombia”, el cual tendría un valor anual de US\$ 450 millones desde 2017 (US\$ 100 millones más que en 2016), haría énfasis en desmovilización, desminado y desarrollo alternativo y económico, aunque también aumentarían los “componentes duros” frente al año anterior: combate al narcotráfico (8 millones más), financiamiento militar (11 millones más) y educación militar (1,4 millones) (El Tiempo, 2016a). En este asunto, se pudo verificar un consenso bipartidista previo a favor de elevar la ayuda para Colombia aun en medio de la acalorada competencia electoral por la presidencia de 2016. Como puede notarse, el “Paz Colombia” reviste varios elementos de continuidad en la cooperación bilateral contra las drogas.

No obstante, hubo un lapso de temor cuando ingresó Donald Trump al frente de la Casa Blanca en 2017, ya que la nueva administración hablaba de “revisar” los términos (y montos) del “Paz Colombia” e incluso de analizar su apoyo al Acuerdo Final de paz entre Gobierno Santos y FARC. A la fecha, se presume un consenso bipartidista en el Congreso estadounidense para respaldar la continuidad del Plan y se habla de un interés por parte del nuevo Ejecutivo en mantener el enfoque “represivo” contra las drogas, e incluso Trump y su secretario de Estado, Rex Tillerson, se han referido a una intención de continuar apoyando el proceso de paz, aunque en medio de una retórica algo ambigua (El Tiempo, 2017; El Nuevo Siglo, 2017).

En cuanto al balance actual de la lucha contra el narcotráfico, hay ambivalencias. En 2012 y 2013 el gobierno de Santos alcanzó “mínimos históricos” en la presencia de cultivos de coca y amapola, relativamente mejores que los resultados del doble gobierno de Álvaro Uribe. Empero, posteriormente se han presentado retrocesos ilustrados en el aumento de las hectáreas de cultivos ilícitos en varios departamentos y la expansión del llamado “microtráfico” en las principales ciudades. En un primer acercamiento, la disminución de la ayuda financiera de EE.UU. para el sector de Seguridad y Defensa no parece corresponderse con el comportamiento de los cultivos ilícitos, que entre 2008 y 2012 tendían a contraerse.

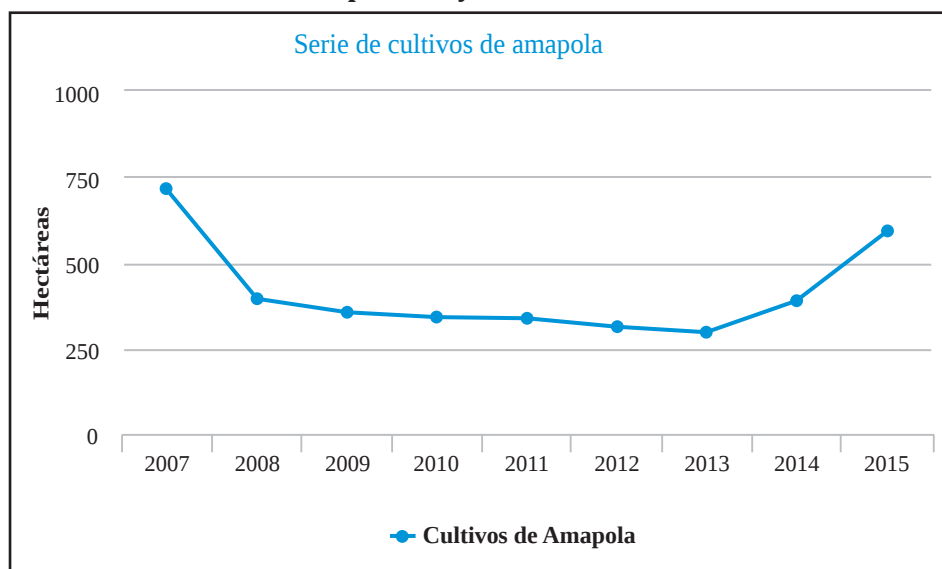
Seguidamente, se presentan los gráficos de evolución de los cultivos de coca y amapola en este país.

Gráfico N° 2
Cultivos de coca en Colombia
por año y hectáreas



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), 2016.
Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>

Gráfico N° 3
Cultivos de amapola en Colombia
por año y hectáreas



Cultivos de amapola en hectáreas en Colombia por año.

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), 2016.

Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>

Al mismo tiempo, se ha revelado que algunos de los frentes de las FARC habrían aumentado su participación en esta empresa ilegal a pesar de que sus negociadores han negado insistentemente un vínculo directo con el fenómeno. Igualmente, se creyó superado el paramilitarismo, pero los claros hostigamientos y homicidios contra líderes políticos y sociales que han apoyado la restitución de tierras dan indicios contradictorios.

Como “gesto de paz” en medio de la negociación de los seis puntos² que constituirían el acuerdo entre las FARC y el gobierno de Santos, el Ejecutivo decidió de forma unilateral en 2015 finalizar la fumigación con glifosato y acentuar la erradicación manual de cultivos ilícitos. Aunque se buscó que la medida se aplicara desde mayo de ese año, no se implementó hasta octubre porque dependió de la expedición de una resolución (1214) por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), impulsada por sentencia de la Corte Constitucional. En ella, se le dio prelación: 1) a los testimonios de los

² Desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de implementación, verificación y refrendación del acuerdo final.

líderes de comunidades afrodescendientes del Pacífico de Nariño, quienes aseguraron que los habitantes y animales eran contaminados al consumir los recursos expuestos al herbicida, y 2) al informe de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC), donde expertos de 11 países confirmaron que el glifosato indujo daños en el ADN y cromosomas de mamíferos, células animales, humanos in vitro y algunos residentes de las comunidades asperjadas (ANLA, 2015, pp.3-4).

Esto pareció alejar la perspectiva gubernamental colombiana de la tradicional “guerra contra las drogas”, junto con el llamado diplomático para que se revise el enfoque mundial tanto en la OEA como en la ONU, aunque también generó detractores. El ex-procurador, Alejandro Ordoñez, el Centro Democrático y otros críticos del actual proceso de paz señalaron la medida como una que fortalecería a las FARC y al narcotráfico, invocando además cifras que probarían un retroceso en la política antidrogas. Por el contrario, el Ministerio de Defensa reportó para 2015 la erradicación manual en un 14% más de hectáreas frente al año anterior y un aumento del 70,9% en las toneladas de cocaína incautadas y del 62,7% en los lugares de procesamiento destruidos (MDN, 2015c, pp.39-43). No obstante, y a pesar de que la suspensión de fumigaciones se dictó a finales de 2015, los críticos señalan que la política fue transformada “subrepticamente” desde 2010 y por ello 2014 fue un mal año del gobierno de Santos en materia de reducción de cultivos (Procuraduría, 2015).

Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), los cultivos de coca aumentaron en 44% en 2014 con respecto al año anterior (UNODC, 2015, p.11). A mediados de 2016, volvió a sorprender la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) reportando un incremento anual del 39%, al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015, siendo afectados principalmente cinco departamentos y concentrando el 81% del área sembrada: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander (UNODC, 2016).

Abajo puede observarse la geografía de los cultivos de coca actuales del país según su densidad y países limítrofes:

Mapa N° 1



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2016).
 Densidad del cultivo de coca. Disponible en: <http://visor.odc.gov.co/>

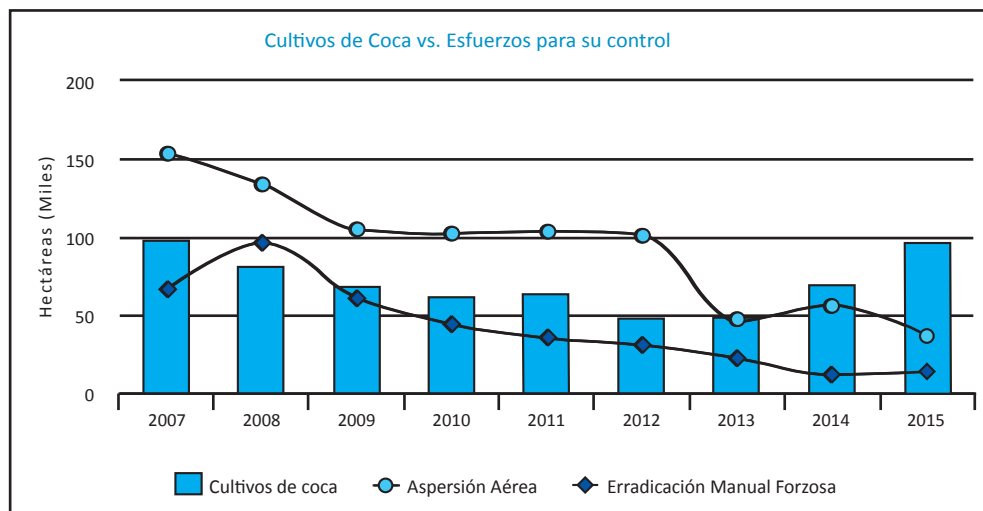
Frente al aumento de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos que se da a partir de 2014, Wilches (2015) analiza cinco de las hipótesis que han tenido mayor fuerza entre analistas, académicos y medios de comunicación:

a) “Las FARC están incitando a los campesinos a sembrar coca porque si no lo hacen no serán beneficiarios de lo que se acuerde en el marco de los diálogos de paz”. Aunque cierta, esa presión para sembrar es anterior a los diálogos y no resulta clara la influencia de la promesa institucional sobre la conducta de los campesinos (Wilches, 2015, p.112)

b) “El incremento de los cultivos en 2014 se explica por la reducción y/o la eliminación, de la aspersión aérea y la erradicación manual de cultivos en el gobierno Santos” (Wilches, 2015, p.112). Como se expuso anteriormente, el año efectivo de la suspensión de las fumigaciones aéreas por parte del Gobierno es posterior al periodo de (re)incremento de los cultivos. Asimismo, la disminución de la aspersión aérea y/o de la erradicación manual tampoco parece un argumento válido, pues en 2014 el área fumigada se incrementó en 18% con respecto a 2013 y la erradicación manual viene decreciendo desde 2008, gobierno de Uribe (Wilches, 2015, p.113).

En el siguiente gráfico puede visualizarse los esfuerzos de erradicación manual de coca y por aspersión entre los gobiernos de Uribe y de Santos:

Gráfico N° 4
Acciones contra el cultivo de coca



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2016).

En: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>

c) “La caída del precio del oro llevó a las familias a sembrar coca para sustituir ese ingreso”. Aunque se da una correlación entre el precio del oro y las hectáreas de coca, al analizar las regiones de Colombia se encuentran distintos comportamientos: zonas donde hay un auge tanto de minería como de coca y zonas donde esto no se presenta (Wilches, 2015, p.113).

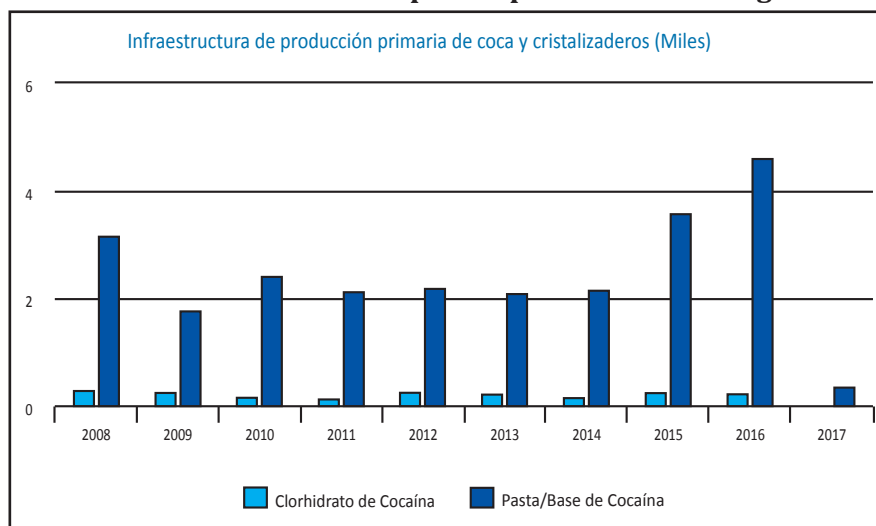
d) “El consumo local de drogas está contribuyendo al incremento en la producción”. En Colombia, el consumo de drogas casi se triplicó en los últimos veinte años, pero ese mismo incremento no se observa en la producción de cocaína o heroína. De hecho, el consumo nacional representa menos de 2% de la producción de cocaína (Wilches, 2015, p.114). Como se explicará más adelante, las tendencias del consumo en Colombia representan un mercado diferente, aunque preocupante.

e) “Los cultivos se concentran en zonas en las que la intervención integral del estado se ha dificultado.” Esto es cierto, pero se presenta desde que se hace el censo de cultivos ilícitos en Colombia, antes del gobierno Santos. En 2014 se identificó que 63% de los cultivos estaba ubicado a menos de dos kilómetros de donde se concentraban en 2002, es decir, el fenómeno se desplaza, pero permanece dentro de los mismos territorios (Wilches, 2015, p.114). Estas evidencias desmentirían la idea, poco fundamentada, de que las FF.AA. habrían recibido órdenes para no hostigar a las FARC en ciertas zonas del país en medio

del proceso de paz, incluyendo en los tiempos de cese unilateral (de las FARC) y bilateral de hostilidades. Lo que presuntamente habría beneficiado los mercados ilegales de los que se valen las FARC.

A pesar de sus críticos, el proceso de paz con las FARC (2012-2017) muy poco tendría que ver con los retrocesos en la ofensiva contra el narcotráfico. De hecho, es en 2016 que el Gobierno nacional reporta haber alcanzado un tope histórico en cuanto a destrucción de laboratorios (recurso estratégico de las FARC), como puede observarse abajo.

Gráfico N° 5
Infraestructura desmantelada para la producción de drogas ilícitas



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2017).
En: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>

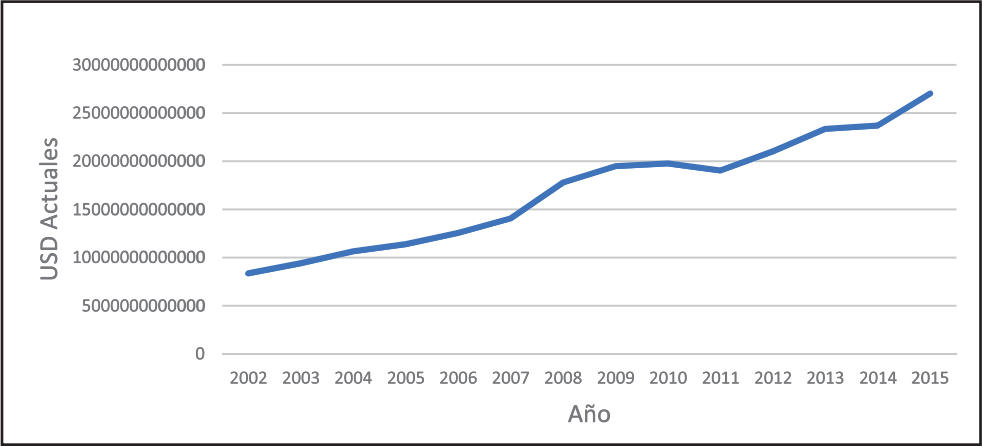
Evidencias como esta llevan a varios investigadores a concluir que los retrocesos de la política antidrogas obedecen más a determinantes o inputs externos a la política y sus mecanismos derivados (Wilches, 2015, p.117), es decir, hay más continuidad en la ofensiva antidrogas de lo que se cree. Sugieren que los factores causales podrían tener que ver más con las dinámicas de adaptación o reconfiguración del crimen organizado, la histórica ausencia de oferta institucional de bienes y servicios públicos en algunas zonas y la ausencia general del Estado en los territorios afectados (Wilches, 2015, p.117).

Ampliando el diagnóstico de los factores en contra de la política, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) plantea cinco debilidades para la efectiva intervención estatal contra el cultivo ilegal (ODC, 2015, p.58-59):

- a) Los territorios con bajos niveles de tejido social y reducidas oportunidades económicas lícitas son vulnerables al resurgimiento de los cultivos a pesar de las diversas estrategias de erradicación. Se estima que los ingresos brutos que reciben los productores por hectárea al año son los siguientes (en pesos COP): el productor de hoja de coca recibe alrededor de 11.005.000, el de pasta básica de cocaína 14.820.000 y el de base de cocaína 21.081.000 (ODC, 2015, p.72).
- b) Los núcleos históricos de producción permanecen inalterados. Es decir, la dispersión del fenómeno se da esencialmente dentro de los mismos departamentos afectados.
- c) Los grupos armados ilegales obstruyen las labores de erradicación y el alcance de los programas de reconstrucción socioeconómica. Se sabe por ejemplo que aún en medio de las negociaciones de paz (y la tregua), hubo francotiradores de las FARC disuadiendo los trabajos de erradicación manual en algunas zonas (El Tiempo, 2016b).
- d) La estrategia convencional es homogénea para todos los territorios y no considera las condiciones particulares de zonas como las Unidades Territoriales Especiales, por ejemplo, los territorios y resguardos indígenas. 11% del total cultivado se encuentra en Resguardos de pueblos indígenas; 15% en Consejos Comunitarios de Comunidades Afrodescendientes; 8% en Parques Nacionales Naturales; 20% en zonas de reserva campesina y 8% en la zona de exclusión de la franja de la frontera con Ecuador (ODC, 2015, p.65).
- e) Las respuestas del Estado han sido desarticuladas desde el punto de vista interinstitucional, sobre todo en cuanto a los programas de desarrollo rural alternativo.

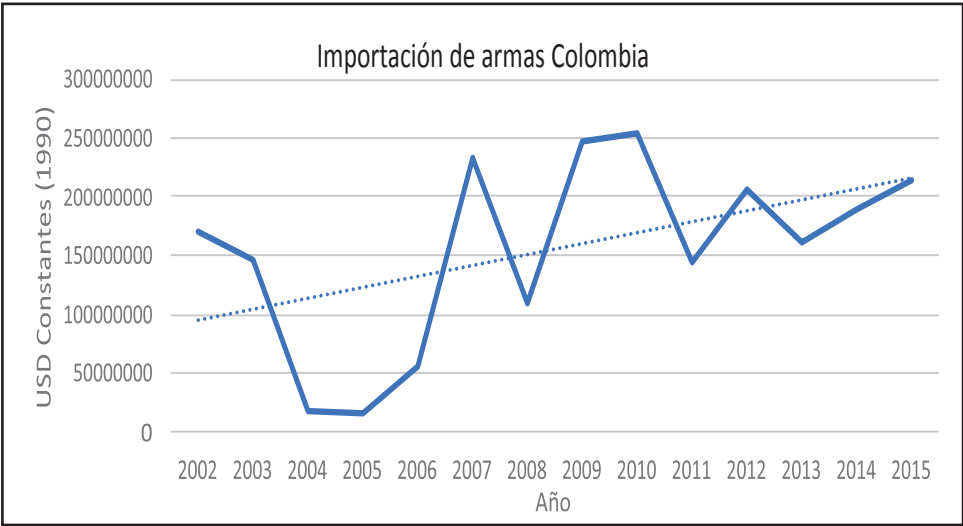
A pesar de las interpretaciones sobre el presunto debilitamiento de la ofensiva contra el narcotráfico, las cifras de gasto militar en ascenso constante y la importación de armas, dentro de una tendencia relativamente ascendente entre los dos gobiernos de Álvaro Uribe y los casi dos de Juan Manuel Santos, parecen indicar que la explicación no se halla en los recursos de que dispone el sector de Seguridad y Defensa.

Gráfico 6
Gasto militar de Colombia



Fuente: Banco Mundial (2017).
Disponible en: <http://datos.bancomundial.org>

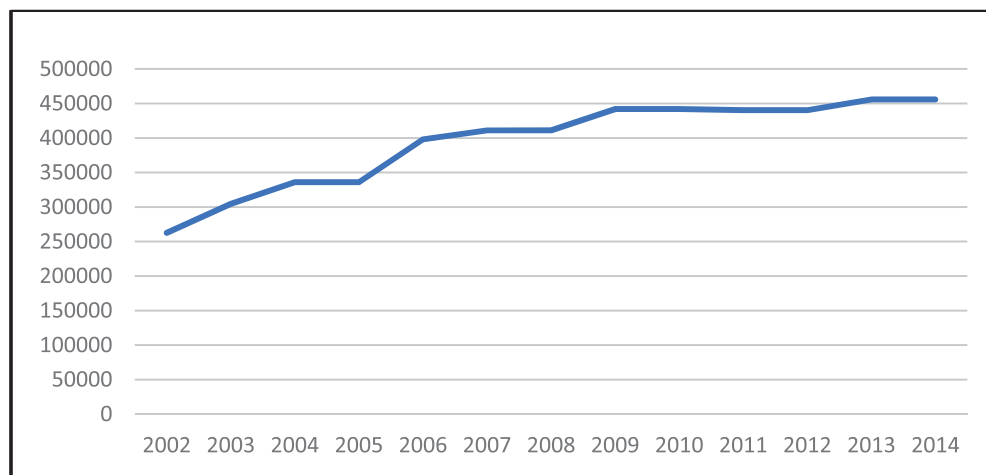
Gráfico 7
Importación de armas
US\$ a precios constantes de 1990



Fuente: Banco Mundial (2017).
Disponible en: <http://datos.bancomundial.org>

Algo similar sucede examinando el pie de fuerza, ya que, en lugar de menguar, tiende a ser estable entre 2009 y 2012 para aumentar ligeramente en 2013 y mantenerse en 2014, siendo incorporados unos 15.526 nuevos miembros.

Gráfico 8
Miembros Fuerzas Armadas de Colombia



Fuente: Banco Mundial (2017).

Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org>>.

A pesar de la difícil situación fiscal y económica —impulsada sobre todo por la caída internacional de los precios del petróleo y las costosas necesidades de implementación de las políticas y reformas asociadas a la construcción del posconflicto—, el presupuesto de Defensa para 2017 se elevó en aproximadamente 2%. Se planeó un aumento de 350 mil millones de pesos para inversión, incluyendo la compra de equipos, la construcción de estaciones de Policía, la modernización de los sistemas de comunicaciones y el fortalecimiento de las operaciones de desminado (Webinfomil, 2016).

Tratando de atajar los reveses domésticos, se adoptaron tres grandes marcos rectores. Primero, se expidió en 2015 la “Política de Lucha contra el Crimen Organizado”, que busca expandir el control territorial mediante el fortalecimiento de la infraestructura, las capacidades, el trabajo conjunto, y de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (MDN, 2016a, p.54). Contiene tres ejes estratégicos: a) Acción operacional y de judicialización, b) Corresponsabilidad y acción integral, y c) Fortalecimiento legal, normativo y de política pública. Segundo, en atención al “nuevo enfoque” antidrogas de Presidencia —que busca impulsar el desarrollo territorial, la erradicación e interdicción mejoradas y la prevención del consumo—, el Ministerio de Defensa formuló la nueva “Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico” (ELCN), que contempla cinco líneas estratégicas: i) la erradicación integral de cultivos ilícitos; ii) el fortalecimiento de la interdicción; iii) fortalecimiento de la investigación, judicialización, lavado de activos y la extinción de dominio; iv) la intervención integral en la producción, tráfico y

consumo de sustancias, y v) la ampliación de la cooperación internacional (MDN, 2016a, p.55-56). En tercer lugar, se formuló el “Memorando de Entendimiento para el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de las Organizaciones Criminales Nacionales, Transnacionales y Terroristas” (C3FTD) (MDN, 2016a, p.58).

Para ajustar la erradicación, el Ministerio de Defensa se propuso: a) elevar la erradicación manual forzosa; b) usar un plan complementario de erradicación con soldados y policías en áreas donde se pueda alcanzar rápidamente la condición de territorios libres de coca; y, c) extender el programa de erradicación voluntaria en 7 parques nacionales naturales, el cual incluye un plan de empleo a los cultivadores como guardaparques (MDN, 2016a, p.57).

El Gobierno atribuye desde ya resultados positivos a la ELCN argumentando que se incautaron 252 toneladas de cocaína: 128 en el segundo semestre de 2015 y 124 en el primer semestre de 2016, lo que significa un 46% más frente al mismo periodo del año inmediatamente anterior (MDN, 2016a, p.56). En erradicación manual, se destruyeron 14.295 hectáreas, 8.409 en el segundo semestre de 2015 y 5.886 en el primer semestre de 2016, lo que constituye un 6% más frente al mismo periodo del año inmediatamente anterior (MDN, 2016a, p.56).

Pese a los esfuerzos e innovaciones, el Gobierno también ha tenido que enfrentar el “poder corruptor” del dinero del narcotráfico sobre las instituciones responsables de implementar la política antidrogas. En 2013 fueron detenidos el exdirector de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), Carlos Salvador Alborno Guerrero, y el exsubdirector jurídico de esa entidad, Carlos Enrique Robledo Solano, señalados por los delitos de concierto para delinquir, peculado por apropiación, prevaricato por omisión y enriquecimiento ilícito de particulares (Fiscalía General de la Nación, 2013). A mediados de 2015, se supo que miembros de la Policía Nacional vendían información de inteligencia de la unidad antinarcóticos a bandas y carteles criminales como la “Oficina de Envigado”, incluyendo datos sobre seguimientos, interceptaciones, operaciones y lavado de activos (El Tiempo, 2015b).

En cuanto a esos factores exógenos que podrían ayudar a explicar los reveses de la política antidrogas, pueden tener un peso igualmente decisivo, además de los problemas territoriales, dos situaciones transnacionales: el fenómeno “globo” de dispersión en el nivel subregional andino, y la reorganización de las cabezas de las cadenas del narcotráfico en Colombia y en las Américas o “efecto hidra”. El “efecto globo” es común entre los grupos narcotraficantes y propicia que cuando se les presiona en un punto, su actividad se expande en otro lugar,

pero el fenómeno no desaparece; se re-localiza donde haya menos presión de las autoridades (Rexton, citado en Kohler y De Arimatéia, 2013, p.2).

Este primer factor se referiría al ciclo de descontaminación-contagio que Colombia habría experimentado a medida que los grupos asociados al COT hallaron la posibilidad de sustituir los cultivos erradicados en el país por la oferta creciente de países aledaños y similares (territorialmente débiles), pero con una política antinarcóticos menos intensa. El aumento de la participación de Perú o Bolivia en los últimos años como países cultivadores, mientras Colombia lograba reducir al mínimo la producción, se correspondería con esta idea. En 2013, el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU señaló que por segundo año consecutivo, Perú ocupó el primer lugar en cuanto a presencia de cultivos ilícitos en la región, a pesar de haber pasado de 60.400 hectáreas detectadas en el 2012 a 49.800 en 2013 (El Tiempo, 2014). Luego, podría haberse dado un ciclo de mayor hostigamiento al cultivo en esos países y una “recuperación” de los cultivos en Colombia (Novak y Namihas, 2011, pp.60-63).

En segundo lugar, se encuentra el “efecto hidra”, que implica que cada vez que se cortan las cabezas o líderes de las organizaciones criminales, simplemente son reemplazados por otros líderes o grupos, pero el mercado no se desarticula, sobre todo por el carácter lucrativo del negocio (Rexton, citado en Kohler y De Arimatéia, 2013, p.2). En este sentido, cabe recordar los golpes fuertes dados por la Fuerza Pública colombiana a los carteles de narcotráfico tradicionalmente hegemónicos en Latinoamérica y el Caribe (carteles de Medellín, Cali y Costa Atlántica) en los años noventa, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el combate intensificado contra las FARC en el doble gobierno de Álvaro Uribe. De varias formas, el “vacío de poder” recurrentemente propiciado por esta ofensiva no finalizó el mercado, pero conllevó a la sustitución de sus eslabones principales en diversos períodos. Esto se desarrollará en el siguiente apartado.

Finalmente, para tener un cuadro completo del narcotráfico en el país, cabe revisar las cifras generales que se han reportado sobre la demanda/consumo. Colombia no es tradicionalmente un país consumidor de sustancias psicoactivas ilegales, y menos de los tipos que produce y exporta, aunque muestras recientes podrían dar cuenta de un cambio gradual pero inquietante. El ODC y los Ministerios de Salud y Justicia revelan que el porcentaje de personas que recurrieron por lo menos una vez en su vida al uso de marihuana, basuco, éxtasis o heroína, pasó de 8,6% en el año 2008 a 12,17% en el 2013 (ODC, 2015, p.19). Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana (ODC, 2015, p.23). El número de personas con

consumo problemático (frecuente) de drogas ilegales se calcula en 484.109 (ODC, 2015, p.25). A nivel subnacional, Medellín, Antioquia y los departamentos del eje Cafetero tienen un consumo superior al resto del país (ODC, 2015, p.23-24).

3. Las redes del COT asociadas al narcotráfico en Colombia

No hay datos definitivos pero diversos informes darían cuenta de dos momentos recientes de mutación de la cúspide de la cadena. Después de los grandes carteles y de la competencia AUC-FARC, las bandas armadas criminales, denominadas Bacrim, constituirían la “tercera generación” de narcotraficantes (McDermott, 2014, p.4), las cuales no son estructuras verticalmente integradas ni federaciones sino redes dirigidas por una junta informal y compuestas por nodos, la mayoría de los cuales son “oficinas de cobro” (McDermott, 2014, p.5).

En primera instancia, hubo indicios con respecto al debilitamiento de la participación de las estructuras criminales colombianas en el núcleo logístico y financiero, con la creciente hegemonía de los principales carteles mexicanos e incluso una dinámica de (re)inversión externa ilegal para asegurar la continuidad de los cultivos, laboratorios y redes de transporte desde Colombia. Un informe de fiscales de EE.UU. comprobaría que el cartel de Sinaloa logró entre principios y mediados de 2000 desplazar el centro de poder del narcotráfico de Colombia a México, enviando emisarios a Colombia, Ecuador y Venezuela para que negociaran el inicio de la cadena de suministro (Gagner, 2017).

Los oferentes colombianos habrían tratado de enlazarse a ellos o adaptarse para no perder competitividad frente al poderío de los mexicanos, constituyéndose en principio solo como “proveedores” pero creciendo hasta convertirse en “franquicias” y apostando por un perfil más internacional (McDermott, 2014). Habrían diversificado el narcotráfico con negocios como minería ilegal, extorsión y contrabando y estarían explotando nuevos destinos de consumo en Suramérica, por las clases medias que han crecido en Brasil, Argentina, Chile y Perú (McDermott, 2014, p.4).

En un segundo momento, los golpes dados a las estructuras del narcotráfico en México y Colombia en 2013-2014 pudieron haber fragmentado y diseminado más el mercado. La captura del “Chapo” Guzmán como líder del cartel de Sinaloa, el declive de los “Zetas” desde la ofensiva que se emprendió en 2011 y la pérdida de jefes por parte de los carteles de Juárez y la Organización Beltrán Leyva, han abierto espacios para nuevas estructuras en México y países centroamericanos (InSight Crime, 2014a, p.90). En Colombia, con la captura y

extradición del Daniel “el loco Barrera” en 2012, se han podido revelar desde EE.UU. importantes datos sobre el *modus operandi* de los nuevos herederos del narcotráfico. No obstante, las Bacrim que han tratado de sucederlo en la cúspide, como Rastrojos y Urabeños, se han debilitado y diluido en células pequeñas en medio de la ofensiva del Estado y la guerra entre bandas (InSight Crime, 2014a, p.90).

El Departamento de Estado de EE.UU. advirtió desde 2014 que el fenómeno transnacional podría estar cambiando. Así, señaló la conversión de Brasil en epicentro del consumo de cocaína y puente hacia África y Europa, un aumento en su recepción de cargamentos aéreos desde Perú y Bolivia y el arraigo de estructuras delincuenciales operando en la frontera tripartita de Brasil, Colombia y Perú (U.S. State Department, 2014, pp.113-114). Se refirió a la internacionalización creciente de las Bacrim colombianas (U.S. State Department, 2014, p.131) y a la presunta evidencia que resalta que Venezuela ha fallado sistemáticamente en cumplir sus obligaciones adquiridas en los tratados y convenios internacionales antidrogas, implicando el aumento de cargamentos ilegales desde ese país hacia el Caribe Oriental, América Central, EE.UU., África Occidental y Europa (U.S. State Department, 2014, p.320). Con respecto a las Bacrim, su arraigo en el narcotráfico y su capacidad de hacer daño se han elevado, por lo que el Ministerio de Defensa anunció a mediados de 2016 la decisión de enfrentarlas mediante bombardeos aéreos, lo que supone un punto de escalamiento del conflicto, aun si las FARC pasan a la vida civil.

El aumento de Venezuela como país de tránsito podría estar relacionado con la presencia activa de carteles y Bacrim colombianas en ese país (U.S. State Department, 2015, pp. 318-319), haciendo puente también con Brasil. Se les ha detectado en los estados de Zulia, Apure y Táchira y enlazan con los departamentos colombianos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada (Prieto, 2013, pp. 187-188). En Venezuela, Los Rastrojos tendrían tratos con el cartel mexicano de Sinaloa y los Zetas, mientras Los Urabeños se relacionan con los de Sinaloa, los de Michoacán, el cartel del Golfo y algunos traficantes dominicanos (Prieto, 2013, pp. 187-188). Bandas como Los Paisas, Las Águilas Negras y Los Gaitanistas estarían intimidando a las poblaciones venezolanas (El Universal, 2012). Incluso, se desató a principios de 2017 una controversia diplomática entre Colombia y Venezuela porque la Cancillería y las FF.AA. colombianas rechazaron en un principio las quejas del presidente Maduro con respecto a la presencia de las Águilas Negras en el departamento de Norte de Santander y el hecho de que estas habrían causado el desplazamiento de campesinos nacionales hacia ese país. Finalmente, la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) comprobó que 300 colombianos efectivamente se desplazaron desde el corregimiento de La Gabarra hasta el

estado venezolano de Zulia presuntamente hostigados por bandas armadas, aunque no se estableció si eran (neo) paramilitares u organizaciones criminales (El Espectador, 2017).

Entretanto, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (ERPAC) —que oscila entre una banda criminal emergente y un reducto paramilitarismo— tendría presencia en el Meta, Guaviare, Vichada y Casanare, y aunque no son departamentos limítrofes con Brasil, opera dentro de las redes que conectan a Casanare, el Meta y Guaviare con Guainía y luego con Brasil (InSight Crime, 2014b). El grupo controlaría parte de la producción de base de coca y cocaína procesada, que la vende a exportadores a través de redes en Venezuela y Brasil y opera en dos facciones rivales en su nombre: el Bloque Meta y los Libertadores de Vichada (InSight Crime, 2014b).

En Paraguay, se presume la conexión entre las FARC, el Ejército del Pueblo Paraguayo y traficantes brasileños, además en 2012 fueron capturados allí los colombianos Ulises Peñalosa, Carlos Rodríguez y Walter León, quienes tenían nexos con laboratorios en Brasil (El Tiempo, 2012). En Bolivia, se reporta con frecuencia la captura de colombianos y la destrucción de laboratorios, algunos de ellos atribuidos a hombres de las FARC como en Cochabamba, cuyos cargamentos terminan de ser transformados en Brasil (Prieto, 2013, p.192).

De 2015 en adelante, los golpes a las Bacrim y las “oficinas de cobro” en Colombia continuaron, así como la cooperación interpolicial con los países vecinos, pero el aumento de los cultivos y la persistencia de las ganancias del narcotráfico han dejado por lo menos dos interpretaciones de evolución. Para algunos, los líderes de las Bacrim optaron por descentralizar y externalizar sus núcleos de operaciones hacia otros países suramericanos y de Centroamérica (McDermott, 2014, pp.8-9), manteniendo a Colombia como enclave del producto.

Para otros, especialmente a partir de un informe divulgado por la inteligencia de la Policía Nacional a mediados de 2016, las FARC estarían volviendo a aparecer en la cima del mercado. Para la Policía, las FARC habría ganado control sobre todos los eslabones de la cadena doméstica, dominando 73 de las 122 estructuras detectadas o un 60% de ellas en 18 departamentos y 98 municipios (El Espectador, 2016). Los frentes 29, 6, 8, 60, 30, 57 y la columna móvil Daniel Aldana estarían dominando el negocio en Nariño, Cauca, Valle y Chocó, los frentes 1, 7, 10, 16, 27, 40, 43 y Acacio Medina controlarían el mercado en Guaviare, Meta, Vichada, Guainía, Arauca y Vaupés, los frentes 15, 32, 63 y 48 harían lo propio en Caquetá y Putumayo, y finalmente, los frentes 18, 33, 36, 57 y 58 dominarían el Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba, Sur de Bolívar, Norte de

Santander y los pasos fronterizos hacia Venezuela y Panamá (El Espectador, 2016). La implementación de la reforma rural pactada en el Acuerdo Final, la cooperación de los desmovilizados de las FARC en la sustitución de los cultivos ilegales y el papel que tendrán las disidencias del grupo insurgente, son algunos de los factores que determinarán el futuro del narcotráfico en el país.

4. Situación de la cooperación antidrogas de Colombia con Brasil, Perú y Ecuador

La presencia comprobada de los carteles mexicanos en Colombia y en las dos triples fronteras suramericanas, se suman a la presencia en aumento de narcotraficantes y Bacrim colombianos en países como Brasil, Perú y Bolivia, pero sobre todo en Venezuela, en donde han llegado a penetrar en las esferas militar y gubernamental del vecino andino. Venezuela colinda con seis departamentos colombianos que en conjunto representan menos del 12% de los cultivos ilegales del país (UNODC, 2015). El producto de estos cultivos son destinados principalmente a Centroamérica y una baja proporción se desvía a Venezuela, predominando la marihuana (Laopinion.com.co, 2015). No obstante, el contrabando de gasolina y productos subsidiados desde Venezuela, además del traspaso de organizaciones criminales colombianas, la han vuelto una frontera crítica.

Las fracturas geopolíticas han limitado la cooperación entre vecinos, ya que algunos países prefieren soluciones soberanas (Venezuela, y parcialmente Ecuador), otros optan por intensificar su cooperación antidrogas con EE.UU. (p.ej. Colombia, Perú, Panamá y Paraguay) y otros impulsan medidas más autónomas desde la cooperación subregional (p.ej. Brasil y Bolivia).

A continuación, se destacan los hechos de la cooperación reciente entre Colombia y sus vecinos Brasil, Perú y Ecuador.

4.1. Cooperación entre Colombia y Brasil

Parte de los roles de seguridad de Brasil en América del Sur podría explicarse por el temor de que los Estados Unidos de América (EE.UU.) utilizaran a Colombia, usando el Plan Colombia, para entrar en la Amazonia, aunque eso no impide que se den muestras de cooperación en la frontera (Da Silva, 2012, p. 125). Es una oferta de cooperación creciente, pero con cierta distancia. Brasil demarca su zona de influencia (América del Sur) por razones geopolíticas y para hacer valer sus propias convicciones frente a los principios que guían a potencias externas como EE.UU. (Grabendorff, 2010, p.159).

La frontera de Brasil con sus 10 vecinos tiene una extensión de casi 16.886 km, lo cual desafía el control territorial, porque ahí cuenta apenas con unos 13.000

agentes de Policía Federal y 30.000 hombres de apoyo entre Marina, Ejército y Fuerza Aérea (Color ABC, 2014). Al vivir por décadas “de espaldas uno al otro” y por sus condiciones selváticas, la frontera es ardua de monitorear. Las variables políticas (por ejemplo, la falta de voluntad de cooperación de los mandatarios) y las constantes geográficas han truncado un entendimiento compartido de la frontera como una zona de desarrollo binacional.

Del lado colombiano, han tenido presencia los frentes 1, 16 y amazónico de las FARC, traficantes de precursores, narcóticos y armas, además de cultivadores, taladores y mineros que actúan fuera de la ley, mientras del lado brasileño se presume una mayor presencia estatal (Restrepo, 2003, pp.374-375). Empero, algunos informes afirman que en el estado brasileño de Amazonas hay “puntos calientes” (*hotspots*) o de inseguridad, porque ha registrado un alto número de casos de trata de personas (explotación sexual) en 2012 (Cawley, 2014) y porque Manaus (a 1.106 km de Leticia u hora y media en avión) es una de las ciudades con mayor tasa de homicidios en el mundo y en Brasil, y centro de operaciones narcotraficantes.

La Amazonia brasileña y los tres departamentos colombianos que limitan con Brasil: Vaupés, Guainía y Amazonas, tienen rutas fluviales y aéreas aptas para el contrabando de armas, municiones y explosivos, sobre todo en las vertientes del río Amazonas: Manaus, San Antonio de Isa, Benjamin Constant, Leticia, Pedrera, El Encanto y Puerto Asís (UNODC, 2006, p.39-40). Es frecuente la aparición de aeropistas clandestinas en Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas (UNODC, 2006, pp. 39-40).

Aun así, la frontera presenta una baja intensidad en la confrontación armada entre las Fuerzas Armadas colombianas y grupos armados ilegales, lo cual daría cuenta de una priorización de las estrategias militares del Estado y de las FARC hacia otras zonas (Cabrera, 2012, p.12). Entre Colombia y Brasil, los departamentos limítrofes tienen baja densidad poblacional, escasa conexión terrestre con la capital, poca presencia estatal y baja cobertura en servicios públicos, lo cual los hace proclives a grupos ilegales (Cabrera, 2012, p.11).

Paradójicamente, hay una mejora general de la situación de Leticia, pero al mismo tiempo un deterioro de la de Tabatinga por la relocalización e incremento del negocio del narcotráfico de una ciudad a la otra. El país origen de la mayor parte de los cargamentos es Perú, ya que la conexión Iquitos (Perú), Leticia (Colombia) y Manaus (Brasil), a través del río Amazonas, se ha convertido en un corredor significativo para los cultivadores y productores de Perú (Parkinson, 2014). Aunque se desmanteló el cartel de Leticia por parte de las Fuerzas Armadas colombianas y EE.UU. hacia 1997, las autoridades de

Tabatinga creen que la elevada tasa de homicidios de su ciudad obedece al ajuste de cuentas entre organizaciones traficantes que tienen entre sus miembros a colombianos (Parkinson, 2014). A finales de 2013, los efectivos colombianos acabaron allí con un grupo conocido como “los Amaringos” (Parkinson, 2014).

Los ríos de los Llanos Orientales de Colombia son utilizados como rutas de microtráfico y tráfico de armamento procedente de Venezuela y Brasil por parte de las FARC —hasta la firma del acuerdo final de paz con el Gobierno colombiano— y el Ejército de Liberación Nacional (El Tiempo, 2015a). Esto obligó al Gobierno de Dilma a lanzar la operación Fronteira Segura, dentro de la cual el Gobierno del estado de Amazonas creó en 2012 el Centro Integrado de Operações de Segurança Regional, el Gabinete de Gestão Integrada Municipal y la Câmara Temática de Segurança Pública, que incluye dos líneas de emergencia para reportar criminales y un cuerpo de buzos para mejorar los controles a las embarcaciones (Governo do Amazonas, 2012). Se invirtió cerca de 3.5 millones de reales, con un adicional de 11 millones para llegar a otros municipios, como São Gabriel da Cachoeira (Governo do Amazonas, 2012).

En Brasil, en 2013, se crearon 19 puestos de control de frontera nuevos para la Policía Federal con ayuda informática de EE.UU., usados en dos operaciones de 2013: Ágata VII (Brasil, Colombia, Perú) y Trapézio III (Brasil y Perú) (U.S. State Department, 2014, pp.113-114). No obstante, las capacidades institucionales de Brasil no alcanzan para detener los flujos ilegales a través de sus fronteras (U.S. State Department, 2015, p. 117). Además, el uso de rutas fluviales (río Amazonas) para cargamentos desde Colombia y Perú hacia los puertos de Manaus y Belém podría estar disminuyendo, mientras crece el uso de cargamentos aéreos desde Bolivia y Perú (U.S. State Department, 2014, p.114), lo cual daría cuenta de una readaptación geográfica del fenómeno.

En 2014, Brasil lanzó la Operación Veraneo, la cual contó con el apoyo de la Agencia Antidroga de EE.UU., la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía de Honduras con el objetivo de dismantelar una red de narcotráfico y lavado entre Brasil, Venezuela y Honduras. Brasil emitió 48 órdenes judiciales dentro de cuatro Estados (Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais y Amazonas) y se sospecha que en esta red pudo tener participación las FARC (Globovision.com, 2014).

No es sorprendente entonces el énfasis de Brasilia en la Operación Centinela (control fronterizo de la Policía Federal) y la Estrategia Nacional de Fronteras desde 2011, como pilares de la seguridad fronteriza del lado brasileño (Costa y Cortinhas, 2013, pp.32-33). Las operaciones Ágata son encabezadas por el

Ministerio de Defensa y el mando del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas y hacen parte del Plan Estratégico de Fronteras de 2011, que busca prevenir, controlar y reprimir el crimen organizado transnacional y dar prioridad a la integración suramericana con políticas socioeconómicas y de seguridad para las poblaciones de las fronteras (Muggah y Diniz, 2013, p.16). La frontera colombo-brasileña ha sido objeto de monitoreo en las versiones I, VI, VII y VIII de Ágata (RESDAL, 2014, p.156).

Existen de 24 a 28 pelotones fijos para proteger sus fronteras con sus países vecinos del estado de Amazonas, y destaca el número en los límites con Perú (7) y con Colombia (8); en este último caso, los puntos de Leticia, Vila Bittencourt, Pari Cachoeira, Yauretê, Querari y Cucuí son activos en los límites, con efectivos de entre 20 y 80 soldados cada uno. No obstante, tienen precariedad de vías de acceso y de comunicaciones y limitación del abastecimiento de alimentos, medicinas y otros insumos (G1.globo.com, 2013). Brasil ha venido estableciendo comisiones mixtas antidroga y operativos bilaterales en la frontera no solo con Colombia sino, además, con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela (Flemes y Radseck, 2012, p.218).

Las coincidencias Santos-Lula y Santos-Rousseff han implicado relaciones más constructivas que en el doble gobierno de Álvaro Uribe y han beneficiado la cooperación en múltiples temas, lo cual no significa que para ambos países se haya alcanzado el nivel que buscan. Las prioridades geográficas divergentes y la forma distinta de concebir los asuntos de seguridad regional tienden a limitar esas posibilidades. En la diplomacia colombiana, las élites han procurado una internacionalización de sus problemas internos de seguridad para captar recursos del Senado estadounidense, recuperar asimetría interna y legitimidad en su favor e identificarse con valores y prácticas de EE.UU. (Borda, 2007, pp.75-77), a veces esperando recibir un trato de “aliado estratégico”. En Brasil, sus pensadores de geopolítica han influenciado mucho en la concepción autonomista de la seguridad nacional, y de la Amazonia, como espacio “vacío” que debía defenderse de ambiciones exteriores, controlarse y desarrollarse, hasta llegar a la actualidad, en su Estrategia Nacional de Defesa (2008), a concebirse como zona vital para consolidarse como “potencia ambiental” y “potencia regional” suramericana (Ranucci, 2014, pp.4-5).

En cuanto a la cooperación bilateral con Colombia, destaca la creación del Comité de Frontera en 2002. Al año siguiente tiene lugar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Defensa, la preparación de un grupo de trabajo bilateral para la represión del crimen y el terrorismo y la primera reunión entre las cabezas de las fuerzas armadas de ambos Estados contra el crimen organizado transnacional. En 2004, se celebra la primera reunión de

inteligencia entre fuerzas aéreas y la firma de un segundo Memorándum de Entendimiento para Combatir Actividades Ilegales en los ríos comunes de Brasil, Colombia y Perú. En 2005, se firmó un tercer Memorándum sobre Cooperación Policial Bilateral (Pastrana y Vera, 2015, p.186).

En 2008, se firmó un acuerdo de intercambio en defensa, pero se especificó en los memorandos de entendimiento en la era Santos. Ese año se convocó la primera Reunión Tripartita (Colombia, Brasil, Perú) para cooperar en la vigilancia de la frontera y se firmaron un cuarto memorándum para combatir la fabricación y el tráfico ilegales de armas, municiones y explosivos y un acuerdo para crear una zona de régimen territorial especial para Leticia y Tabatinga (Pastrana y Vera, 2015, p.186). La Comisión Bilateral Colombia-Brasil fue creada en 2009 por Lula y Uribe para incentivar el diálogo político y la coordinación de alto nivel, amplificada en otro memorándum. En 2010, la Policía Nacional de Colombia y la Policía Federal de Brasil firmaron un acuerdo de cooperación para el intercambio de experiencias y cooperación técnica en el combate al crimen organizado transnacional (Pastrana y Vera, 2015, p.186). La Comisión de Vecindad e Integración fue creada en 1983 pero actualizada en 2003 y reestructurada en 2012 para impulsar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones vecinas (Leticia y Tabatinga). Ese mismo año, se acuerda formalizar anualmente la reunión de seguridad Tripartita. En 2011, se llevó a cabo la IX Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas para conjuntar esfuerzos contra el narcotráfico. La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) se creó en 2011 e incluyó el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza. En 2012, se celebró la XXIV Conferencia de la Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos con el fin de demarcar mejor la frontera compartida (Pastrana y Vera, 2015, p.186).

Pero saliendo del marco político de la cooperación, no hay un balance claro (oficial) de resultados, sobre todo considerando los tres ejercicios bilaterales realizados en la Amazonia en la Operação Cobra I (2005), II (2007) y III (2009), y en las operaciones Ágata (Pastrana y Vera, 2015, p.187).

En la cooperación interpolicial, se destaca la captura de capos del narcotráfico de redes que operan entre ambos países. Por ejemplo, la detención de alias “Fernandinho” en Guainía en 2001, de alias “el Cura” de las FARC en 2005 en São Paulo, de “Chupeta” en Manaus en 2008, de “Felipe” en Río de Janeiro en 2010 o de “Marquitos” en Boa Vista en 2014. También hay personal brasileño que atiende los cursos de Comando Jungla (antinarcóticos) alojados en instalaciones colombianas (Pastrana y Vera, 2015, p.187). Asimismo, las agencias de inteligencia policial de ambos países analizan las conexiones entre las guerrillas y bandas armadas colombianas y los cuatro principales grupos

criminales de Brasil: el Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos, Primeiro Comando da Capital (PCC) y Tercer Comando Puro (Pastrana y Vera, 2015, p.187).

A principios de 2017, los ministros de Defensa de ambos países se reunieron en Manaus (Brasil) para reafirmar su lucha frontal binacional contra las amenazas transnacionales, identificando conexiones entre el PCC, el CV y “la familia del Amazonas”, del lado brasileño, con el “clan del Golfo”, “los Pelusos” y “los Puntilleros”, del lado colombiano (MDN, 2017a). En ese mismo escenario, se comprometieron a desarrollar un plan operativo anual binacional para optimizar recursos y establecer resultados a corto plazo en el marco de los objetivos de la COMBIFRON (MDN, 2017a).

4.2. Cooperación entre Colombia y Perú

Las dinámicas de cooperación antidrogas entre ambos países han sido tradicionalmente fluidas. Podría establecerse que los aproximan similitudes tales como su posición como países de cultivo, gobiernos de enfoque principalmente represivo y prohibicionista, estrategias de intensa cooperación con las agencias y cuerpos de seguridad de EE.UU. y modelos de economía abierta. En la coincidencia ideológica presidencial Alan García-Álvaro Uribe se facilitaron los esfuerzos conjuntos y la coordinación contra fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo. Además del Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+2) que reúne a los Ministros de Defensa de ambos países, se han venido desarrollando otros instrumentos específicos denotados por Novak y Namihas (2011), a destacar:

Primero, la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza, cuya función es coordinar, evaluar y supervisar la seguridad fronteriza. Desde su inicio en 2007 hasta la salida de Álvaro Uribe en 2010 se convocó cuatro veces, logrando impulsar jornadas cívicas binacionales en beneficio de las poblaciones fronterizas, intercambiar información sobre amenazas transnacionales y aumentar la presencia de ambos Estados en sus territorios fronterizos (Novak y Namihas, 2011, p.56). En 2010 y como Presidente, Santos convocó a la quinta reunión, donde se llegó a acuerdos como mejorar el intercambio entre organismos de inteligencia, efectuar anualmente ejercicios combinados entre ejércitos, aumentar la coordinación de las fuerzas de marina para las jornadas cívicas, facilitar el sobrevuelo de ambas fuerzas aéreas y la detección de pistas de aterrizaje clandestinas y procurar el control migratorio en zonas de frontera (Novak y Namihas, 2011, p.56). A finales de 2015, con Santos reelegido, se realizaría la decimoquinta reunión. En todas ellas, el Gobierno Nacional procuró renovar los compromisos hacia la seguridad integral de las fronteras comunes, definir los tiempos y contenidos de los instrumentos subsidiarios de trabajo

bilateral y actualizar las competencias de dicha Comisión Binacional (CCFFAA, 2015).

Segundo, el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD), que además de tratar los asuntos de defensa, incorporó desde 2002 hasta 2005 (cuarta reunión) temas como los grupos ilegales armados colombianos, el tráfico ilegal de armas, el tráfico ilícito de drogas y el crimen transnacional organizado (Novak y Namihas, 2011, p.57). Se argumenta que perdió importancia por la prevalencia del mecanismo 2+2.

Tercero, el Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales (GTBP), que tuvo su segunda reunión en Lima en 2005 para tratar temas similares a los del GTBD, pero también pareció declinar (Novak y Namihas, 2011, p.57-58). Se reporta una tercera y última reunión en septiembre de 2014, donde además de intercambiar “buenas prácticas” policiales, se trataron los temas de la lucha contra el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la minería ilegal, y la tala ilegal de árboles en la zona de frontera (Cancillería de Colombia, 2014).

Cuarto, está el Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial (MAN), creado en 2001, pero convocado por primera vez en 2002, el cual trabajó los temas de terrorismo, el problema mundial de las drogas y delitos conexos, el tráfico de armas, la corrupción y las medidas concretas de confianza mutua (Novak y Namihas, 2011, p.58-59). A finales de 2010, con los presidentes Santos y García, los dos países acordaron renovar sus compromisos, los cuales se discutirían en otras tres reuniones del mecanismo. La cuarta y última versión se reportó a finales de 2016, donde aprobaron el Plan Operativo Anual Binacional 2017, incluido en el Eje de Seguridad y Defensa del III Gabinete Binacional (2017), y se comprometieron a avanzar en temas como cooperación contra la delincuencia organizada transnacional y lucha contra las drogas, cooperación en materia judicial y derechos humanos y cooperación en la lucha contra la corrupción (Cancillería de Colombia, 2016b).

Quinto, está la Ronda de Conversaciones entre Altos Mandos Militares, cuyo propósito es mantener un buen nivel de relaciones entre los altos mandos de las fuerzas armadas de ambos países, incluyendo la planeación de medidas operacionales (Novak y Namihas, 2011, p.59). Hacia mayo de 2013 se daría la vigésima y última reunión, en la que las partes acordaron realizar un intercambio de oficiales y experiencias para visitar en Colombia el Centro Nacional de Recuperación de Personal y en Perú el Sistema de Vigilancia Amazónico Nacional (El Peruano, 2014). Hacia 2014 se calculaba que Colombia era el segundo país con mayor intercambio con Perú por vía de este mecanismo, siendo solo superado por las 27 citas del Perú con las Fuerzas Armadas de Chile

y sobrepasando los intercambios peruanos con Brasil y Ecuador (18 c/u), Bolivia (17), Argentina (12), EE.UU. y Venezuela (4 c/u) y Francia (1) (CCFFAA, 2014).

Sexto, se encuentra la Comisión Mixta en Materia de Desarrollo Alternativo, Preventivo del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Delitos Conexos. En la sexta reunión, celebrada en septiembre de 2007, se acordó mejorar las condiciones de cooperación existentes entre instituciones como la Policía Nacional del Perú, DEVIDA, la SUNAT, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Perú, entre otras, y sus similares de Colombia (Novak y Namihas, 2011, p.63-64). En octubre de 2016 se reportó la novena y última reunión del mecanismo, que permitió avanzar en el intercambio de experiencias y buenas prácticas para la reducción de la oferta y la demanda de drogas, el desarrollo alternativo, el intercambio de información financiera, la cooperación judicial, el lavado de activos y la extinción del derecho de dominio (Cancillería de Colombia, 2016a).

Séptimo, a inicios de 2004, los cancilleres de ambos países suscribieron un Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos (Novak y Namihas, 2011, p.64). Este acuerdo de suma al Acuerdo para Combatir el Tráfico de Aeronaves Comprometidas en el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Delitos Conexos (2002), el Acuerdo en Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos (1998) y el Convenio para el Control, la Prevención y la Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1979) (Cancillería de Colombia, s.f). Como puede notarse, hay una larga tradición de cooperación bilateral antidrogas que frecuentemente se actualiza.

Finalmente, cabe destacar un último mecanismo bilateral, inaugurado durante la administración Santos. Se trata del Gabinete Binacional de Ministros, el cual arrancó en septiembre de 2014 y lleva tres encuentros hacia finales de 2016. En la primera versión, los presidentes Humala y Santos inauguraron el diálogo en torno a cuatro ejes, entre los que se destacan para el presente trabajo, los de Seguridad y Defensa y Asuntos Fronterizos. En el primer eje, se instó a cumplir los acuerdos de la II reunión del MAN, se comprometieron a dar un tratamiento integral y coordinado a la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, la corrupción, la trata de personas, el tráfico de armas, la tala ilegal y la minería ilegal, entre otras modalidades de COT, resaltaron la protección a la biodiversidad, se motivaron a impulsar el dialogo internacional sobre el Problema Mundial de las Drogas y solicitaron a sus respectivas instituciones

policiales a intensificar su cooperación para la seguridad ciudadana (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 30 de septiembre de 2014).

En el segundo eje, se comprometieron con la conexión infraestructural, el desarrollo sostenible, la explotación racional de recursos naturales y la asistencia a las comunidades nativas, a vigilar conjuntamente el río Amazonas a partir del plan adoptado en 2013 por medio de la Comisión Mixta Permanente para la Inspección de la Frontera Peruano-Colombiana (COMPERIF), a reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana, a suscribir el “Acuerdo para la implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza”, junto a la conformación de una Comisión de seguimiento, y finalmente, crearon un Fondo Binacional para la ejecución de proyectos de desarrollo fronterizo (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 30 de septiembre de 2014).

De la segunda versión, realizada en octubre de 2015, cabe destacar la coordinación de acciones en la frontera contra la extorsión proveniente de los préstamos llamados “gota a gota”, la definición de la segunda fase del Plan de Acción contra la minería ilegal en la frontera —incluyendo interdicciones conjuntas—, la planeación de acciones conjuntas contra el narcotráfico en el Trapecio Amazónico y el compromiso de adecuar sus marcos jurídicos a las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y a los estándares internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para enfrentar el lavado de activos (MDN, 2015b). A finales de enero de 2017, el nuevo presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, y Juan Manuel Santos, se reunieron en Arequipa (Perú) para la tercera y última versión del mecanismo, reafirmando muchos de los compromisos anteriores y elaborando un nuevo Plan de Acción hacia la próxima reunión en Colombia.

Como sucede en el caso de la cooperación con Brasil, con Perú abundan los hechos diplomáticos de la seguridad, pero tampoco hay un balance oficial de resultados operacionales en los últimos años. Cabría destacar la captura y extradición del peruano Gerson Aldair Gálvez, alias “Caracol”, en mayo de 2016, por parte de la Policía colombiana, producto de una operación secreta binacional (MDN, 2016b). En octubre de 2015, producto de labores de inteligencia y una operación combinada entre Fuerzas Armadas de ambos países, fue capturado en Colombia Néstor José Avalos, alias “Negro Mocho”, líder de una red trasnacional de narcotráfico y lavado de activos en el Perú que operaba asociadamente con el “Clan Úsuga” de Colombia (MDN, 2015a). A finales de 2014, fruto de labores binacionales apoyadas por la DEA, las

autoridades de Colombia extraditaron a Perú a Rodolfo Orellana, alias “El Gordo”, señalado de lavado de activos (MDN, 2014).

4.3. Cooperación entre Colombia y Ecuador

La frontera de Colombia con Ecuador es despoblada y porosa, y es la mayor receptora de desplazamiento forzado desde Colombia. Aunque colinda con los dos departamentos colombianos que más cultivos ilegales representan — 25% del total nacional en el caso de Nariño y 20% en el de Putumayo— estos se transforman en narcóticos con destino a EE.UU. y se mantiene una baja densidad histórica de cultivos ilícitos del lado ecuatoriano (UNODC, 2015). No obstante, se sabe que además de usar a Colombia y Venezuela como puentes a Brasil, Los Rastrojos y Los Urabeños usan a Ecuador para contactar carteles de Brasil y Perú (El Comercio, 2015). Recientemente, debido a la volatilidad del dólar, la devaluación del peso colombiano y la condición dolarizada de la economía ecuatoriana, se han suscitado controversias y cierres de frontera como reacción al flujo del contrabando desde Colombia hacia Ecuador.

La cooperación bilateral con Ecuador también tiene una tradición dinámica, aunque se complicó especialmente durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe. Son conocidas las discrepancias que hubo entre el expresidente colombiano y Rafael Correa con ocasión del rechazo del mandatario ecuatoriano a la injerencia de EE.UU. en la subregión andina, sus críticas frecuentes al Plan Colombia y a la Política de Seguridad Democrática, su presión diplomática por la salida negociada al conflicto interno colombiano y la ruptura diplomática que decretó entre principios de 2008 y finales de 2010. Fue una retaliación lógica ante la “Operación Fénix”, mediante la cual los efectivos colombianos, por orden del entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, bombardearon el campamento de alias “Raúl Reyes”, uno de los principales líderes de las FARC, incursionando ilegalmente en el territorio ecuatoriano de Angostura.

Con Santos como Presidente, se inauguraría una nueva y más prolífica etapa de cooperación. Poco a poco, fueron superándose algunas dificultades de entendimiento. Por ejemplo, las dos demandas contra Colombia; una ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por la muerte de un ecuatoriano en la “Operación Fénix”, y otra ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), por los efectos negativos del glifosato. En 2013, Santos negoció con el gobierno de Rafael Correa por la demanda ante la CIJ, pagando 15 millones USD como indemnización, además de comprometerse a realizar fumigaciones a no menos de 10 km de la frontera (Molano, 2013).

Desde 2011 se empezaron a producir potencialidades bilaterales significativas, como la reactivación de la Comisión de Vecindad (CV), la búsqueda de institucionalización de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), el abastecimiento de energía por parte de Colombia, la intención mutua de profundizar el intercambio comercial y, sobre todo, la suscripción de un nuevo acuerdo para facilitar la cooperación en seguridad fronteriza mediante la contención de amenazas comunes, consiguiendo así, más colaboración de lo que hubo en la interacción Uribe-Correa (Pastrana y Vera, 2012, p.16). Entre siete comités temáticos de trabajo que se establecieron en la CV, destaca el Comité de Asuntos Fronterizos que, en 2012, definió una hoja de ruta para: facilitar el flujo de vehículos y aeronaves entre países, fortalecer las políticas migratorias y apoyar el retorno o asistencia de colombianos refugiados en Ecuador, intercambiar bases de datos entre autoridades migratorias y policiales de ambos países, facilitar procedimientos consulares y reportar y devolver vehículos robados que terminan en Ecuador (Cancillería de Colombia, 2012). Aunque también hubo una controversia, porque Colombia solicitó a Ecuador declinar su solicitud de exigir certificado judicial a migrantes colombianos, lo que solo aceptó en los casos en los que se pudiera tener acceso a la base de datos en línea entre ambas policías nacionales (Cancillería de Colombia, 2012, p.7).

Durante el 2012 y 2013, no se reunió la CV debido al mejoramiento de la relación política entre ambos países, por lo que se estableció el Gabinete Binacional Colombia-Ecuador, como mecanismo de más alto nivel. El Gabinete Binacional se ha reunido en cinco ocasiones en la era Santos, siendo la cuarta desarrollada en 2015. Destacó el eje de Seguridad y Defensa, en el que ambos países se han comprometido a: mejorar las relaciones entre cuerpos militares y policiales, luchar conjuntamente contra el COT, el narcotráfico, el tráfico de armas, explosivos y gasolina, la minería ilegal, ejecutar el Plan Operativo Anual Binacional 2015 en materia de Seguridad y Defensa, crear el Comité Binacional de Información Estadística (CBIES), seguir realizando jornadas cívicas de apoyo al desarrollo y salud entre las poblaciones limítrofes, reforzar el monitoreo conjunto en los pasos de frontera (Chiles-Tufiño, El Carmelo-La Victoria y Puerto el Carmen-Puerto Ospina), y finalmente, ejecutar el Plan de Acción sobre Lucha Contra la Minería Ilegal en zonas de frontera (Cancillería de Colombia, 2015).

En el eje de Asuntos Fronterizos, los gobiernos procuraron seguir avanzando en las jornadas de identificación de colombianos en Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, Quito, Cuenca y Guayaquil, luchar contra la trata de personas, seguir facilitando el retorno de colombianos y la asistencia a refugiados, asegurar el acceso a la Ley de Víctimas y Restitución a desplazados en Ecuador, facilitar la integración de colombianos en Ecuador, y por último,

reforzar la cooperación entre ministerios de Justicia y la repatriación de colombianos sentenciados en cárceles ecuatorianas (Cancillería de Colombia, 2015).

En febrero de 2017 se reuniría por quinta y última vez el Gabinete Binacional, en el que se recordaron las metas establecidas y se señalaron avances en temas como el Plan Operativo Anual Binacional 2016, en el eje de Seguridad y Defensa, y los asuntos migratorios en el eje de Asuntos Fronterizos (Cancillería de Colombia, 15 de febrero de 2017). Asimismo, el ministro de Defensa Villegas se reunió en febrero de este año con el ministro Coordinador de Seguridad del Ecuador para reforzar la agenda de seguridad bilateral para 2017 y combatir la minería ilegal, la extorsión y el secuestro en la frontera (MDN, 2017b). Ambos países han venido aumentando su pie de fuerza por compromiso mutuo en la frontera, de modo que Colombia anunció recientemente que entre 2015 y 2016 pasó de ubicar 10 mil a 20 mil integrantes de la Fuerza Pública para reforzar el combate al COT (MDN, 2017c).

Todos estos mecanismos se suman a un legado de cooperación definido por el Convenio administrativo de cooperación bilateral para prevenir controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (1979), el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Judicial (1991), y el Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1992) (Cancillería de Colombia, s.f.).

Al igual que en los otros dos casos de cooperación bilateral, con Ecuador no hay un reporte de resultados anuales contra el COT, pero pueden enunciarse algunos hechos ilustrativos. En octubre de 2016, autoridades de Colombia y Ecuador, apoyadas por la DEA, lograron capturar simultáneamente y en sus respectivos territorios a 25 personas solicitadas en extradición por EE.UU., sindicadas de pertenecer a una red en la que operaban Bacrim de la Costa Pacífica de Colombia y bandas de la región de Esmeraldas en Ecuador para enviar cocaína hacia Centroamérica y EE.UU. (Kienyke, 5 de octubre de 2016). A finales de 2015, una operación conjunta entre Armada Nacional y Fuerza Aérea colombianas junto a la Armada del Ecuador e inteligencia de EE.UU. permitió interceptar un vehículo semi-sumergible que transportaba tres toneladas de cocaína, a 200 millas de las islas Galápagos (Infodefensa, 2015). En otra operación coordinada ese año entre Armadas de ambos países con apoyo estadounidense, logró capturarse otro semi-sumergible a 347 millas de Manta, cargado con unas seis toneladas de alcaloides (Defensa.com, 2015). En agosto de 2015, dos cabecillas del frente 48 de las FARC, José Harry Rendón alias “Mirus” y Diego Alexander Rodríguez alias “El Negro Diego”, fueron

capturados en una operación conjunta del Ejército y la Armada colombiana con la Policía de Ecuador, en la ciudad ecuatoriana de Puerto del Carmen (Terra, 2015). En 2013 fue capturado por autoridades ecuatorianas y extraditado a Colombia Jorge Eliécer Domínguez, alias “Palustre”, uno de los jefes de Los Rastrojos, en coordinación con la Special Investigation Unit (SIU) de la Policía Antinarcóticos colombiana (Ministerio del Interior de Ecuador, 2013). En 2011 fue capturado por la Policía ecuatoriana el colombiano Jhon Vasco López, alias “Nico”, uno de los jefes de la “organización Cordillera”, operación que se equiparó en importancia a una de 2010, en la que la Policía ecuatoriana detuvo al colombiano Ramón Quintero, alias “El Capo”, jefe del cartel del Norte del Valle y uno de los diez narcotraficantes más buscados por Interpol (El Espectador, 2011).

5. Conclusiones

El fenómeno del narcotráfico es una expresión del crimen organizado transnacional (COT) y se destaca por su elevada complejidad, multidimensionalidad y alta capacidad de adaptación. Las soluciones unidimensionales, puramente militares o puramente alternativas, y los enfoques de óptica puramente nacional, tienden a fracasar porque se requieren dosis extremas de coordinación interinstitucional e interagencial para enfrentar el COT, incluyendo planes, políticas y operaciones subnacionales e internacionales entre diversas jurisdicciones. Como se trata de una cadena transnacional, afectar uno solo o algunos de los eslabones tampoco mitiga el fenómeno, solo lo dispersa hacia donde las autoridades no pueden llegar con la misma intensidad (efecto globo) o lo obliga a reestructurarse sustituyendo sus niveles más altos de organización perdidos con nuevos cuadros o con estructuras descentralizadas (efecto hidra). Pero no desaparece.

Colombia llegó a “mínimos históricos” de cultivo ilícito y a “máximos históricos” de incautación de alcaloides y destrucción de laboratorios en la era Santos, pero no han sido resultados sostenibles porque parecen operar en ciclos de contracción y (re)expansión del fenómeno en el nivel subnacional (departamentos más afectados) y en el nivel subregional o andino (países vecinos similares que se contaminan y descontaminan entre sí). Colombia hablaba primero de grandes capos y carteles, luego de grupos armados ilegales y “terroristas” apoyados en el narcotráfico, y hoy, habla de bandas armadas criminales (Bacrim), “microtráfico” y “oficinas de cobro”. Son más y nuevos actores dentro de un mercado que parece incólume y que se ampara en la capacidad de aprendizaje e innovación de sus promotores, en el poder corruptor del soborno, en la intimidación y el uso instrumental de la violencia, en los problemas de acceso a zonas geográficas periféricas, agrestes o en

disputa territorial, e incluso en las desavenencias político-ideológicas e interpersonales entre los gobernantes de turno.

El desconocimiento del comportamiento de este mercado y de sus actores ha conducido tanto a una simplificación y homogeneización de las estrategias y política antidrogas en Colombia y otros países como a la construcción social de mitos y falacias, ya sea exagerando las virtudes de la llamada “guerra frontal contra las drogas” o hiperbolizando sus debilidades y llamando prematuramente al uso de modelos altamente permisivos como el de la legalización de la oferta y el consumo de sustancias psicoactivas, polarizando artificialmente el debate. Es por estos dos extremos que la administración de Juan Manuel Santos prefiere oscilar entre el continuismo de la represión y la prohibición, y la introducción de pequeños cambios orientados hacia: la aceptación del consumo “no problemático” (de marihuana), la sustitución voluntaria de cultivos, el desarrollo alternativo rural y las medidas de prevención y tratamiento a la narcodependencia desde la óptica de la salud pública. Es por ello también que el lenguaje institucional que se viene adoptando es el de la formulación de un “enfoque integral” nacional en el contexto de un problema “mundial”.

No puede hablarse *stricto sensu* de un cambio drástico de enfoque ni de un “desmonte subrepticio” de la política ofensiva contra el narcotráfico. Otra discusión es si algunos frentes y disidencias de las FARC han intentado regresar a la cúspide del negocio aprovechando algunas ventajas tácticas en medio del cese bilateral de hostilidades, que es temporal, y la inmadurez de los “planes piloto” de las nuevas estrategias de erradicación. Otra discusión también es el porqué del aumento del consumo nacional de marihuana y drogas sintéticas, un problema situado en el contexto de la despenalización de la “dosis personal”, proceso que no se inició con Santos sino con una sentencia de la Corte Constitucional en 1994, impulsada por Carlos Gaviria, y que Álvaro Uribe como Presidente no pudo contrarrestar con sus propuestas de reforma en 2009 (Marín, 2009). Como intentó demostrarse, los reveses en los resultados de la política actual no tienen mucho que ver con modificaciones profundas frente al “legado” de la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe, con supuestos detrimentos en las capacidades del sector Seguridad y Defensa en vísperas del ajuste presupuestal y con ocasión de la contracción económica, con el declive de la ayuda estadounidense o con el debilitamiento (intencional o implícito) de las operaciones militares y antinarcóticos en el marco del proceso de paz con las FARC. Cronológicamente, esos factores no parecen coincidir con el comportamiento descendente o ascendente de los resultados en los últimos años.

Además, lentamente, el Ministerio de Defensa y en general el Gobierno nacional han acertado reconociendo los límites de la política convencional y han venido aceptando la necesidad de introducir una aproximación diferencial de acuerdo con la situación institucional, sociopolítica y socioeconómica de las diversas regiones subnacionales. Parte de su éxito dependerá de la implementación de la reforma rural pactada en el Acuerdo de paz, del papel de los desmovilizados y las disidencias de las FARC, de la coordinación interinstitucional entre ministerios, agencias responsables y autoridades subnacionales, y por supuesto, de la continuidad (o discontinuidad) de cara a las elecciones presidenciales y congresales que sucederán a Juan Manuel Santos y a su coalición de “Unidad Nacional”.

Evidentemente esa es solo una cara del problema, ya que mucho dependerá también de lo que se obtenga en el plano internacional. Empezando por el nivel regional, la sincronización entre países productores y distribuidores será crucial para determinar la consistencia de la dimensión internacional de la nueva estrategia —de la que Colombia quiere convertirse en “ejemplo” y “líder” regional—, sea por el lado de la represión a las estructuras y redes criminales o por el lado de la promoción del desarrollo alternativo para las comunidades periféricas y fronterizas. En este sentido, como se intentó ilustrar con las descripciones breves de la situación de cooperación entre Colombia y sus vecinos, Brasil, Perú y Ecuador, reactivar y actualizar el marco político-jurídico de la cooperación antidrogas es una base importante, pero no todo el fundamento de la eficiencia transnacional, binacional y multilateral de las operaciones. El asunto de la volatilidad y debilitamiento económico, político, institucional y de seguridad de Venezuela, aprovechado por Bacrim, carteles y redes delincuenciales colombianas, también es una discusión que desborda el margen de acción del presente gobierno y de su política antidrogas. Aquí intervendrá el futuro del propio régimen político venezolano, algo en lo que la política exterior colombiana no puede y no debe incidir directamente, a pesar de los ánimos caldeados del Centro Democrático.

Santos ha logrado mantener con el Perú una sinergia interoperacional que se había intensificado en la coincidencia presidencial Uribe-García, renovar y densificar los marcos de cooperación con Ecuador —casi deshechos por la violación flagrante a su soberanía territorial— y mantener canales abiertos de coordinación con las instituciones del Brasil, aunque Colombia privilegie históricamente la oferta logística y técnica de los organismos y cuerpos de seguridad e inteligencia de EE.UU. Mecanismos como las reuniones de alto nivel (2+2), las COMBIFRON, las reuniones entre altos mandos militares y los Gabinetes Binacionales han permitido fortalecer y ampliar los compromisos en diversos aspectos del fenómeno e incluso frente a mercados y actividades

ilícitas conexas como el tráfico de armas y explosivos, el lavado de activos y la minería ilegal. Aún deja qué desear el balance de resultados oficiales de las operaciones conjuntas, disperso o casi inexistente, pero la implementación de los planes operacionales binacionales anuales y la creación de grupos coordinadores y de bases de datos compartidas podría empezar a reflejar concretamente el fruto de estos esfuerzos, hacia la construcción de un orden subregional de seguridad que pase de la reactividad y el unilateralismo a la planeación estratégica, la coordinación multinivel y la institucionalización de la cooperación contra el fenómeno de las drogas ilegales en sus planos variopintos.

Bibliografía y referencias

ANLA–Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (2015). *Resolución 1214*, de 30 de setiembre. Bogotá. Recuperado de https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/10/res_1214_de-2015.pdf

Borda Guzmán, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de setiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, número 65, 66-89.

Cabrera Nossa, I.A. (2012). Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(2), 11-17. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3973405>

Cancillería de Colombia (s.f.). *Biblioteca Virtual de Tratados*. Bogotá. Recuperado de <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?TemalId=37&Tipo=B>

Cancillería de Colombia (2012). *Acta de la II Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Fronterizos*. Bogotá, 14 y 15 de marzo. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/docs/ecuador/Comit%E9%20%20de%20Asuntos%20Fronterizos.pdf>

Cancillería de Colombia (2014). *Colombia y Perú adelantaron la tercera reunión del Grupo de Trabajo Bilateral de Asuntos Policiales*. Bogotá, 17 de setiembre. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-y-peru-adelantaron-la-tercera-reunion-del-grupo-trabajo-bilateral-asuntos>

Cancillería de Colombia (2015). *Declaración del Encuentro Presidencial y IV Gabinete Binacional Colombia–Ecuador*. Bogotá, 15 de diciembre. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-encuentro-presidencial-iv-gabinete-binacional-colombia-ecuador>

Cancillería de Colombia (2016a). *Colombia y Perú realizaron la IX Reunión de la Comisión Mixta en materia de Control de Drogas*. Bogotá, 20 de octubre. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-peru-realizaron-ix-reunion-comision-mixta-materia-control-drogas>

Cancillería de Colombia (2016b). *Colombia y Perú coordinan esfuerzos en seguridad y cooperación judicial*. Bogotá, 11 de noviembre. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-peru-coordinan-esfuerzos-seguridad-cooperacion-judicial>

Cancillería de Colombia (2017). *Presidentes de Colombia y Ecuador suscribieron la Declaración del V Gabinete Binacional*. Bogotá, 15 de febrero. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidentes-colombia-ecuador-suscribieron-declaracion-v-gabinete-binacional>

Cawley, M. (2014). Grupo criminal de Brasil maneja comercio de cocaína en zona central de la guerrilla de Perú. *Insight Crime*, 5 de setiembre. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/grupo-criminal-brasil-maneja-comercio-cocaina-peru>

Color ABC (2014). *Brasil controla con 30.000 soldados sus fronteras*. Asunción, 11 de mayo. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impres/interior/brasil-controla-con-30000-soldados-sus-fronteras-1243899.html>

CCFFAA-Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2014). *Rondas de Conversaciones*. Lima, enero. Recuperado de <http://www.ccffaa.mil.pe/labor-internacional/rondas-de-conversaciones/>

CCFFAA-Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2015). *Se realizó la reunión ordinaria de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) Perú-Colombia*. Lima, 5 de diciembre. Recuperado de <http://www.ccffaa.mil.pe/se-realizo-la-reunion-ordinaria-de-la-comision-binacional-fronteriza-combifron-peru-colombia/>

Costa Vaz, A. y Cortinhas, J. (2013). “Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica”. En C. Niño (Ed), *Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.

CIP-Center for International Policy (2014). Military and Police Aid by Country. *Security Assistance Monitor*. Washington D.C. Center for International Policy Recuperado de http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/military/country/1996/2015/is_all/South%20America

Da Silva Guevara, G. (2012). Brasil y Colombia: líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina. *Revista Via Iuris*, (12), 121-136. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4222074>

Defensa.com (2015). *La Armada de Ecuador en coordinación con la de Colombia captura un sumergible con 6 toneladas de droga*. 19 de diciembre. Recuperado de <http://www.defensa.com/ecuador/armada-ecuador-coordinacion-colombia-captura-sumergible-6-droga>

Dew, A. (2012). Exploiting Seams and Closing Gaps: Lessons from Mumbai and Beyond. *Journal of Strategic Security*, 5(4), invierno, 19-34. Recuperado de <http://scholarcommons.usf.edu/jss/vol5/iss4/7>

El Comercio (2015). *Poderosos narcos montaron negocios en Ecuador*. Lima, 18 de julio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/narcotraficantes-negocios-ecuador-antinarcoticos-drogas.html>

El Espectador (2011). *Ecuador captura a presunto capo del narcotráfico colombiano*. Bogotá, 21 de abril. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ecuador-captura-presunto-capo-del-narcotrafico-colombia-articulo-264564>

El Espectador (2016). *Las FARC se consolidan como el mayor cartel de narcotráfico del país*. Bogotá, 5 de mayo. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/farc-se-consolidan-el-mayor-cartel-de-narcotrafico-del-articulo-630659>

El Espectador (2017). *Acnur atiende a 200 desplazados colombianos que huyeron a Venezuela*. Bogotá, 16 de febrero. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/acnur-atiende-200-desplazados-colombianos-que-huyeron-venezuela-articulo-680332>

El Nuevo Siglo (2017). *Analizar Plan Colombia promete Trump*. Bogotá, 11 de abril. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/02-2017-colombia-esta-en-sitio-especial-para-eu-santos>

El Peruano (2014). *Normas Legales*. Año XXII, número 12983. Lima, 11 de febrero. Recuperado de <http://www.apci.gob.pe/noticias/attach/NL20140911.pdf>

El Tiempo (2012). *Así son las redes mafiosas colombianas que se extienden por la región*. Bogotá, 3 de junio. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11918785>

El Tiempo (2014). *Por segundo año, Colombia no es el país con más coca*. Bogotá, 29 de junio. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/colombia-no-es-el-pais-con-mas-coca/14186442>

El Tiempo (2015a). *Así están distribuidas las Bacrim en Colombia*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/bandas-criminales-en-colombia/14853835/1>

El Tiempo (2015b). *Estos son los audios que policías vendían a la 'Oficina de Envigado'*. Bogotá, 12 de julio. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16080847>

El Tiempo (2016a). *Pese a énfasis en paz, EE.UU. no reducirá ayuda en gasto militar*. Bogotá, 10 de febrero. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/obama-pide-a-congreso-estadounidense-aprobar-ayudas-para-paz-colombia/16505176>

El Tiempo (2016b). *Villegas dice que FF. MM. siguen firmes ante actuar delictivo de FARC*. Bogotá, 10 de mayo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16587966>

El Tiempo (2017). *EE.UU. reitera su respaldo al proceso de paz con las FARC*. Bogotá, 6 de febrero. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-reitera-respaldo-a-proceso-de-paz-con-farc-37613>

El Universal (2012). *Grupos criminales colombianos llegan hasta el oeste venezolano*. Bogotá, 24 de enero. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/internacional/grupos-criminales-colombianos-llegan-hasta-el-oeste-venezolano> 62004

Fiscalía General de la Nación (2013). *A la cárcel Carlos Albornoz, exdirector de la DNE*. Bogotá, 18 de setiembre. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-la-carcel-carlos-albornoz-exdirector-de-la-dne/>

Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.

G1.globo.com (2013). *Soldados que defendem fronteiras da Amazônia vivem na 'idade da pedra'*. De 9 de diciembre. Recuperado de <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/soldados-que-defendem-fronteiras-da-amazonia-vivem-na-idade-da-pedra.html>

Gagne, David (2017). El ascenso y la caída de El Chapo, según el gobierno de Estados Unidos. *InSight Crime*, 30 de enero. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/component/content/article?id=8571:ascenso-caida-chapo-segun-gobierno-estados-unidos>

Globovision.com (2014). *Brasil iniciará operación contra tráfico de drogas hacia Venezuela*. 4 de noviembre. Recuperado de <http://archivo.globovision.com/brasil-iniciara-operacion-contra-trafico-de-drogas-hacia-venezuela/>

Governo do Estado do Amazonas (2012). *Operação Fronteira Segura reforça estrutura de segurança em Tabatinga*. Recuperado de <http://www.amazonas.am.gov.br/mobile/noticias/?id=39355>

Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, 226(1), 158-171.

Infodefensa (2015). *Una coalición entre Colombia, Ecuador y EE.UU. captura un semisumergible del narcotráfico*. De 24 de diciembre. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2015/12/24/noticia-armada-colombia-colabora-interceptacion-captura-semisumergible-narcotrafico.html>

InSight Crime (2014a). *Game Changers: Tracking the Evolution of Organized Crime in the Americas*. Recuperado de http://www.insightcrime.org/images/PDFs/game_changers_2014.pdf

InSight Crime (2014b). *ERPAC*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/erpac>

Kohler, B. y De Arimatéia, J. (2013). Brazil's Transnational Organized Crime (TOC) and its National Security Implications. *Small Wars Journal*, de 26 de noviembre. Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/brazil%E2%80%99s-transnational-organized-crime-toc-and-its-national-security-implications>

Kienyke (2016). Capturados 27 extraditables durante operación en Colombia, Ecuador y EE.UU. *Kienyke Noticias*, 5 de octubre. Recuperado de <https://www.kienyke.com/noticias/extraditables-colombia-capturas>

Laopinion.com.co (2015). *Narcos extienden la producción de droga en Norte de Santander*, 29 de noviembre. Recuperado de <http://www.laopinion.com.co/judicial/narcos-extienden-la-produccion-de-droga-en-norte-de-santander-102759#ATHS>

Marín, L. (2009). Los argumentos de varios estudios sobre el tema, invalidan las cinco razones que esgrime Uribe para penalizar la dosis personal. En un versus, la propuesta pierde de lejos. *La sillavacia*, 27 de marzo. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/340>

McDermott, J. (2014). El rostro cambiante del crimen organizado colombiano. En Fundación Friedrich Ebert. *Serie Perspectivas. FES Seguridad*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11053.pdf>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2014). *Cooperación de las autoridades garantiza que no habrá escondederos para los criminales en países de la región: Presidente Santos*, 14 de noviembre. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2015a). *Comunicado de prensa - Ejército Nacional*, 14 de octubre. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2015b). *Colombia y Perú siguen estrechando lazos en seguridad y defensa*, 30 de octubre. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2015c). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad. Todos por un Nuevo País. Colombia*. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2016a). *Memorias al Congreso 2015-2016*. Bogotá. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN (2016b). Policía Nacional captura al narcotraficante más buscado del Perú, 1 de mayo. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2017a). *Colombia y Brasil acuerdan enfrentar conjuntamente amenazas transnacionales en la frontera*, 31 de enero. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2017b). *Colombia y Ecuador trazan agenda de Seguridad y Defensa para 2017*, 15 de febrero. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

MDN-Ministerio de Defensa de Colombia (2017c). *En el último año Colombia duplicó presencia de Fuerza Pública en frontera con Ecuador*. Bogotá, 15 de febrero. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co>

Ministerio del Interior de Ecuador (2013). *Policía de Ecuador captura a jefe de banda delictiva colombiana Los Rastrojos*. Recuperado de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-de-ecuador-captura-a-jefe-de-banda-delictiva-colombiana-los-rastrojos/#>

Molano, A. (2013). El acuerdo entre Colombia y Ecuador: glifosato, secretos y contradicciones. *Razón Pública*, 20 de octubre. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7144-el-acuerdo-entre-colombia-y-ecuador-glifosato-secretos-y-contradicciones.html>

Muggah, R. y Diniz, G. (2013). Securing the border: Brazil's "South American First" Approach to Transnational Organized Crime. *Strategic Paper*, (5), octubre. Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/05/AE-05_EN_Securing-the-border.pdf

Novak, F. y Namihas, S. (2011). *Perú - Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú. Konrad Adenauer Stiftung.

ODC (2015). *Reporte de Drogas de Colombia*. Bogotá. Recuperado de https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/OD0100311215_reporte_de_drogas_de_colombia.pdf

Parkinson, C. (2014). El flujo de drogas y sangre en la región de la Triple Frontera Amazónica. *Insight Crime*, 4 de abril. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/el-flujo-de-drogas-y-sangre-en-la-region-de-la-triple-frontera-amazonica>

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). "Conflictos, cooperación y militarización en la 'nueva' relación Colombia-Ecuador". En Pastrana, E. y Jost, S. (Eds), *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación*. Bogotá: Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.

Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La seguridad y la defensa en las relaciones entre Brasil y Colombia: convergencias, obstáculos y distancias. *Revista Iberoamericana*, XV, 60, 185-189.

Prieto, C. A. (2013). Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. *Policy Paper*, 47. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2015). *Informe del Gobierno de EEUU refuerza alerta de la Procuraduría General de la Nación sobre desmonte de política contra cultivos ilícitos en Colombia*. Bogotá, 5 de mayo. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/portal/Informedel_Gobierno_de_EEUU_refuerza_alerta_de_la_Procuraduria_General_de_la_Nacion_sobre_desmonte_de_pol_tica_contra_cultivos_il_citos_en_Colombia.news

Ranucci, M. (2014). Brasil: seguridad, defensa e integración regional. ¿La Amazonia como oportunidad o límite del camino al liderazgo? *Documento Opinión*, (14), 6 de febrero. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO14-2014_SeguridadyDefensa_Brasil_MartaRanucci.pdf

RESDAL-Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2014). "Capítulo 13: Brasil". En RESDAL (2014), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. Recuperado de http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_13_brasil.pdf

Restrepo Flórez, C. A. (2003). "A seguridad de Brasil en la frontera con Colombia. *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, (9), 374-383.

Terra Noticias (2015). *Operativo de Colombia y Ecuador permite captura de dos cabecillas de las FARC*. Bogotá, 8 de agosto. Recuperado de <https://noticias.terra.com.co/colombia/operativo-de-colombia-y-ecuador-permite-captura-de-dos-cabecillas-de-las-farc,9fd196740d7b91f2a300de7a7d277063eps3RCRD.html>

UNODC-Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2006). *Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia*. Bogotá: UNODC. Disponible en: www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf

UNODC-Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2015). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Bogotá: UNODC y Gobierno de Colombia. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf

UNODC-Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2016). *Estudio de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015*. Recuperado de <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>

U.S. State Department (2014). *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control*. Washington D.C. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/222881.pdf>

U.S. State Department (2015). *International narcotics control strategy report. Volume I Drug and chemical control*. Washington D.C. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/239560.pdf>

Webinfomil (2016). *Colombia aumentó presupuesto de defensa para 2017*. Recuperado de <http://www.webinfomil.com/2016/10/colombia-aumento-presupuesto-dedefensa.html>

Wilches, J. (2015). "Colombia, entre la coca y el debate sobre una mejor política de drogas". En C. Niño (Ed.), *Anuario de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 111-122.

La reconfiguración del narcotráfico en Suramérica. El caso peruano

Jaime A. García Díaz*

1. Introducción

El narcotráfico en el Perú está referido principalmente a la producción y exportación de cocaína, debido a que el Perú es a nivel global el segundo país productor. Si bien también hay preocupación respecto al consumo de drogas ilegales, sus niveles de prevalencia son menores al promedio hemisférico (CICAD, 2015). También es preciso indicar que la producción de otras drogas ilegales como la marihuana, las drogas sintéticas y el opio, es preocupante.

El narcotráfico en el Perú es un problema estructural. Está presente en el país por más de 40 años, con mayor incidencia en los ochenta y noventa. Actualmente involucra la producción de la hoja de coca —principal insumo para la producción de cocaína— a alrededor de 50 mil familias con igual número de hectáreas de cultivo de coca. La producción potencial anual de cocaína está entre 300 y 400 toneladas. Se ha nacionalizado el negocio de la droga a través de firmas, clanes familiares y cárteles criollos peruanos que dirigen todos los eslabones de la provisión de insumos, producción, transporte, comercialización y exportación de la droga. El narcotráfico mantiene zonas liberadas donde predomina la contracultura y se ha vinculado a otras actividades ilícitas como la producción ilegal de oro, la tala ilegal de madera, el contrabando, la falsificación de dinero, la trata de personas, entre otros. Hoy, el narcotráfico es el principal financiador de la corrupción y se encuentra infiltrado en todo el aparato del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los movimientos y partidos políticos y en el sector privado.

El impacto del narcotráfico en el Perú es negativo; así se estima que el negocio del narcotráfico moviliza anualmente alrededor de US\$ 2.000 millones, y si bien

* Economista de la Universidad de Lima y Máster en Economía y Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de la Universidad de Navarra (España). Fue Vice Ministro de Industrias del Ministerio de Industria y de Comercio Exterior (1993-1996). Participó en el Grupo de Trabajo para la preparación del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas elaborado por la Organización de Estados Americanos en el año 2013. Actualmente es Investigador Principal del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Vicepresidente Ejecutivo de Consultandes S.A.

el impacto sobre la economía nacional sería de alrededor de 1%, los efectos que tiene sobre las regiones donde se produce la droga puede llegar hasta 50% del valor bruto de la producción agropecuaria. El impacto social también es importante, pues involucra no solo a 50 mil familias en actividades ilícitas, sino que promueve la contracultura e involucra a miles de jóvenes que se incorporan a la cosecha de la hoja de coca, al traslado de los insumos químicos, al transporte de la droga y a la microcomercialización. En cuanto a los efectos sobre la seguridad interna, estos se reflejan en los altos índices de delincuencia¹ que sufre el país: el sicariato se ha instalado en el Perú a partir de la defensa del negocio del narcotráfico, hoy se ha extendido a otras actividades delictivas como el ajuste de cuentas, la extorsión, el asalto y robo, entre otros. El impacto ambiental involucra cientos de miles de hectáreas de bosques que han sido deforestadas para el cultivo ilícito de coca, el sistema de cultivos extensivos en suelos vulnerables, el uso indiscriminado de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas) para incrementar la productividad de la coca, y el uso de químicos para la elaboración de las drogas, los cuales son vertidos a los suelos y fuentes de agua. Finalmente está el impacto sobre la institucionalidad del Estado debilitando y corrompiendo a las instituciones que deben luchar contra esta lacra.

El narcotráfico es un problema global, en el caso de la cocaína incluye a tres países productores —Bolivia, Colombia y Perú—, a muchos países consumidores —principalmente desarrollados, aunque también hay incremento en la región, como por ejemplo en Brasil, Argentina y Chile— y, además, a varios países de tránsito de la región como Ecuador, Brasil, Centro América y México. Por ello, se requiere tener un enfoque regional de la lucha contra el narcotráfico, partiendo de un diagnóstico regional que tome en cuenta el cómo se ha reconfigurado el narcotráfico en la región y particularmente en Suramérica.

2. Situación del tráfico ilícito de drogas en el Perú

La evolución del narcotráfico en el Perú, siendo un país productor, está correlacionada con la evolución de los cultivos ilícitos de coca, que a su vez determina el potencial de producción de hoja de coca y de cocaína y que sustenta todo el accionar del narcotráfico y su impacto en el país.

Como se aprecia en el gráfico N° 1, se puede analizar cuatro etapas en la evolución de los cultivos ilícitos en los últimos 40 años. De esta manera, entre los años setenta y 1992, se lleva a cabo un período de crecimiento y auge del narcotráfico en el Perú. Efectivamente, en esos años se dejó crecer el narcotráfico, mientras la atención del país estaba puesta en las continuas crisis

¹ El 26% de la población de 15 y más años de edad del área urbana a nivel nacional son víctimas de algún hecho delictivo (INEI, 2017, p.4).

económicas (inflación e hiperinflación, desempleo y estancamiento productivo) y en la crisis de seguridad ocasionada por la presencia y crecimiento del accionar terrorista de Sendero Luminoso y el MRTA. El Estado peruano no enfrentó al narcotráfico y lo dejó crecer y fortalecerse. En esta etapa el Perú era productor de la materia prima, la hoja de coca, y a través de cárteles colombianos se procesaba en pasta básica de cocaína (PBC) para su posterior exportación a Colombia.

Entre 1992 y 1999, se da una etapa de decrecimiento de los cultivos ilícitos en el Perú hasta llegar a su mínimo histórico de los últimos cuarenta años: 38.700 hectáreas en 1999 (UNODC, 2016, p.9). Dos factores explicarían esta situación: por un lado, se fortaleció la interdicción aérea con apoyo de los EE.UU. que interrumpió el flujo de narcovuelos que sacaban la droga (PBC) del Perú hacia Colombia para refinamiento a clorhidrato de cocaína y su posterior exportación a los mercados internacionales; por otro lado, se promovieron los cultivos de coca en Colombia, que como se verá más adelante, se convertiría en el primer productor de coca y cocaína en el mundo, desplazando a la producción peruana.

Una tercera etapa se da entre los años 1999 y 2011, en la que nuevamente el Estado peruano descuida la lucha contra las drogas y se van recuperando e incrementando las áreas de cultivos ilícitos de coca hasta llegar a las 62.500 hectáreas en el 2011. El accionar del Estado fue mínimo, las principales acciones de interdicción, erradicación de cultivos y programas de desarrollo alternativo de cultivos lícitos fueron financiados por la cooperación internacional, en particular la de los EE.UU. Mientras tanto se iba “nacionalizando” el negocio del narcotráfico quedando los cárteles internacionales, principalmente colombianos y mexicanos, en los puntos de embarque para la exportación de la droga. Las firmas, clanes familiares y cárteles criollos peruanos se hacen cargo de todos los eslabones de la actividad del narcotráfico, además se empieza a producir y exportar cocaína en vez de PBC como había sido en los años anteriores.

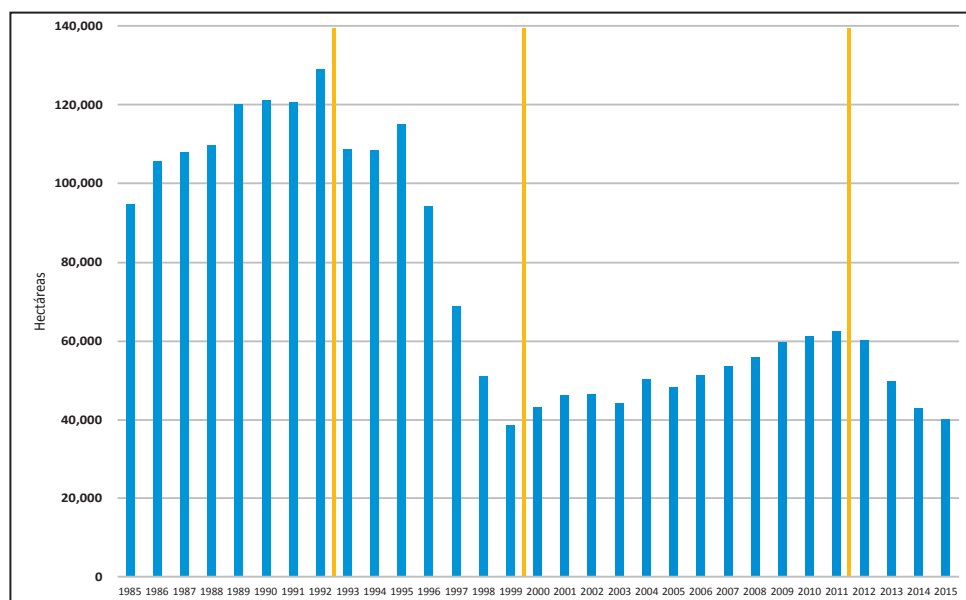
Durante estos años también se presentaron una serie de innovaciones en el narcotráfico. Así, se incrementó tanto la productividad de la hoja de coca —pasando de 1 TM/ha en los noventas hasta 4 TM/ha en algunas zonas como el VRAEM— como el número de plantas por hectárea, el uso de agroquímicos y hasta el riego tecnificado.

También se da cuenta, en estos años, del uso de nuevos insumos químicos no controlados, así como la reutilización de otros insumos. Con relación al uso de hojas de coca para la producción de cocaína, se debe afirmar que también el narcotráfico mejoró su tecnología para utilizar 240 kg de hoja de coca para

producir 1 kg de cocaína, en vez de los 330 kg que utilizaba en los noventa. Estos avances tecnológicos del narcotráfico les permiten producir la misma cantidad de cocaína hoy en día con la tercera parte del área que se utilizaba en los noventa.

La última etapa es la que se viene dando desde el 2011 hasta la fecha. En el 2015 la UNODC reportó 40.300² ha de coca (UNODC, 2016, p.5). En el 2012 el Estado peruano diseñó una nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016 (ENLCD), la misma que planteó compromisos a través de indicadores y metas anuales en los principales componentes de la Estrategia (DEVIDA, 2012). Asimismo, como se verá con más detalle más adelante, a partir del año 2012 se diseñaron y ejecutaron cuatro programas presupuestales que financian los componentes de esta lucha, para combatir al narcotráfico. Entre el 2012 y 2016, el Estado ha invertido alrededor de US\$ 900 millones, además de los aportes de la cooperación internacional. Esto ha permitido desplegar diversas acciones por parte del Estado logrando una reducción del área de cultivos ilícitos de coca y contener el avance del narcotráfico.

Gráfico N° 1
Evolución de cultivos de coca en el Perú



Fuente: CNC, UNODC. Elaboración propia.

² La UNODC solo estima el área de cultivos de coca con más de un año de sembrado, su metodología no le permite identificar plantas de menor edad. En la medida que los niveles de resiembra de coca son mayores a partir del 2013, se estaría dejando de contabilizar estas áreas. DEVIDA y UNODC están revisando y mejorando la metodología para tratar de tener un cálculo más actualizado a partir del 2016.

Los principales componentes de la ENLCD son tres: i) La interdicción, que incluye la erradicación manual de cultivos ilícitos de coca, el decomiso de insumos químicos, la incautación de drogas, la desarticulación del crimen organizado y el control de las operaciones de lavado de activos; ii) el desarrollo alternativo integral y sostenible, que busca crearles oportunidades socioeconómicas lícitas a los productores cocaleros; y iii) la prevención y tratamiento del consumo.

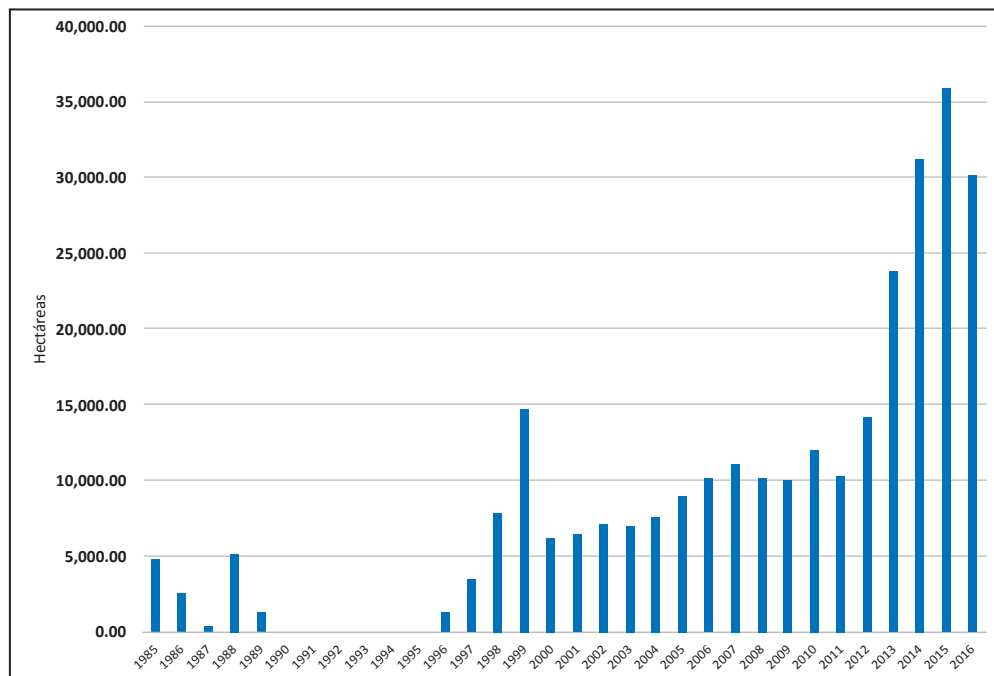
A continuación, se revisará la evolución de los principales componentes:

2.1. Erradicación de cultivos

La erradicación manual de cultivos consiste en sacar de raíz cada planta de coca que ha sido cultivada ilícitamente y que es utilizada para la producción de drogas. De acuerdo a la normativa nacional, los cultivos legales son aquellos que han sido incluidos en un registro de productores que administra la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y que son vendidas y comercializadas a través de ella. Por lo tanto, toda aquella producción que no es vendida a ENACO se considera ilegal y puede ser erradicada. En el año 2015, UNODC estimó una producción potencial de 96.304 TM, de ellas ENACO solo compró 1,820.50 TM y se estima que el consumo legal es de 10.780 TM (UNODC, 2016, p.5; ENACO, 2017, p.4). Por lo tanto, alrededor del 90%, es decir 85.524 TM se presume que se destinó al narcotráfico.

Como se puede apreciar en el gráfico N° 2, en los últimos quince años ha habido una evolución creciente en el promedio de erradicación manual de cultivos. Entre los años 2001 y 2005, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se erradicaron en promedio 7.883 hectáreas anuales. En el gobierno del presidente Alan García, en el período 2007 al 2011 se erradicaron en promedio 10.709 hectáreas. En el reciente gobierno del presidente Ollanta Humala, entre los años 2011 al 2016, la erradicación promedio se elevó a 27.036 hectáreas.

Gráfico N° 2
Evolución de la erradicación de cultivos de coca en el Perú



Fuente: CORAH. Elaboración propia

Hasta 2011, los niveles de erradicación menores a 10 mil hectáreas no tuvieron ningún impacto, los cultivos ilícitos crecieron año a año. Además, esta actividad de interdicción era financiada prácticamente por el gobierno de los EE.UU. Es a partir de 2012, que se incrementa la erradicación a más de 14 mil hectáreas y se inicia una reducción sostenida de los cultivos ilícitos, y es partir de ese año que el Gobierno peruano asume la mayor parte del financiamiento de la erradicación de cultivos ilícitos.

Los resultados de la erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca y la reducción efectiva del área de producción cocalera en el Perú dejan un conjunto de lecciones que se han confirmado en los últimos años. La principal es que la sola erradicación de cultivos no asegura una reducción sostenida del área de los cultivos ilícitos, ya que el narcotráfico promueve nuevamente la resiembra de coca y los productores, siguiendo una racionalidad económica, vuelven a resembrar.

La experiencia muestra que sí hay una reducción sostenida del área de coca, si es que luego de la erradicación ingresan programas de desarrollo alternativo

(poserradicación) de manera inmediata y ofrecen alternativas de actividades económicas lícitas generadoras de ingresos como actividades agropecuarias (cultivos de cacao, café, palma y otros). Adicionalmente, crean las condiciones para la sostenibilidad de una economía lícita como mejoras en seguridad, acceso a programas sociales, acceso a servicios de salud y educación, mejoras en conectividad y capital social.

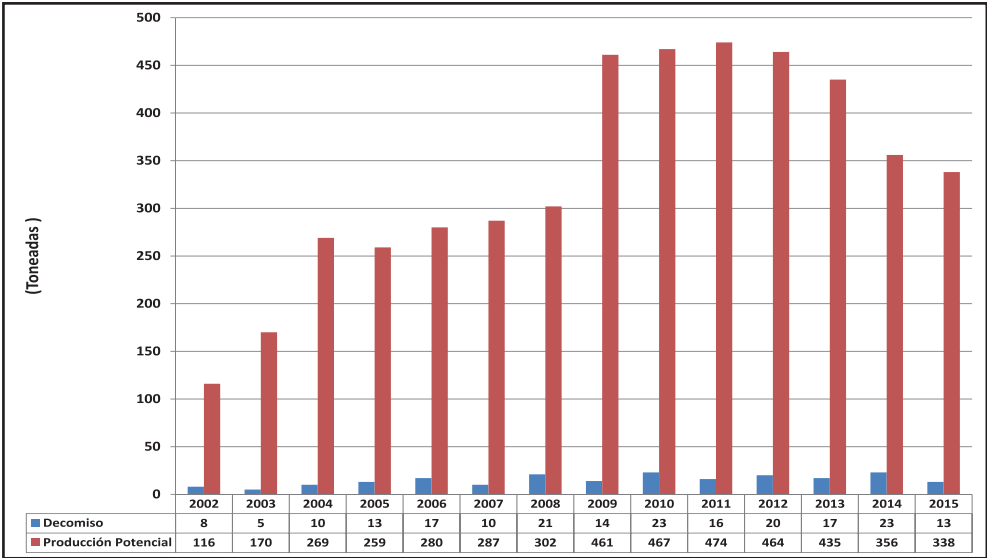
2.2. Decomiso de drogas

El decomiso de drogas es un subcomponente de la interdicción muy importante, pues se busca controlar la salida (exportación) de drogas, dado que en el lugar de producción de la droga en los valles cocaleros se utilizan todos los medios de transporte (aéreo, fluvial y terrestre) para ponerlas en puntos de consumo interno y de exportación.

A través de la Policía Nacional del Perú (PNP) se desarrollan operativos con el fin de decomisar la mayor cantidad de drogas en toda la cadena de tránsito. Sin embargo, los resultados han sido muy limitados. El decomiso de la droga ha estado históricamente por debajo del 8% del potencial de producción anual de cocaína (IDEI, 2010; DEVIDA, 2017).

Diversos factores explicarían esta situación. Entre otros, está la debilidad en las labores de inteligencia e investigación para hacer un seguimiento eficaz al crimen organizado y a sus redes a nivel nacional que les permita detectar a tiempo la movilización de la droga. El narcotráfico es muy dinámico y rápidamente cambia de vías de transporte, rutas, modalidades de trasiego, modalidades y puntos de exportación, entre otros ítems. La falta de recursos humanos y materiales también limita el trabajo de la PNP. Otro factor a tomar en cuenta es la corrupción de autoridades, en este caso de malos efectivos de la PNP que permiten el traslado de la droga.

Gráfico N° 3
Decomiso/producción potencial de cocaína en el Perú



Fuente: DEVIDA, 2017. Elaboración propia.

2.3. Incautación de insumos químicos

La elaboración de cocaína requiere un conjunto de insumos químicos, denominados también precursores químicos. Existe una lista de 30 insumos químicos y 8 tipos de hidrocarburos que son utilizados por el narcotráfico y deben ser fiscalizados.

Desde el año 1993, en que se elaboró el primer reglamento para el control de los insumos químicos, se desplegaron diversos esfuerzos por parte del Estado, como la creación de registros unificados de usuarios, reportes mensuales de uso (producción, consumo, almacenado, traslado, envasado, importación, exportación, entre otros), licencias, procedimientos, autorizaciones, etc. También se organizaron unidades de coordinación entre diversas entidades públicas responsables, incluyendo el Ministerio Público, la PNP, SUNAT y DEVIDA. Pero hasta 2011, los niveles de incautación de insumos químicos fueron muy pequeños, llegando a solo el 3% del potencial desviado (IDEI, 2010; DEVIDA, 2017).

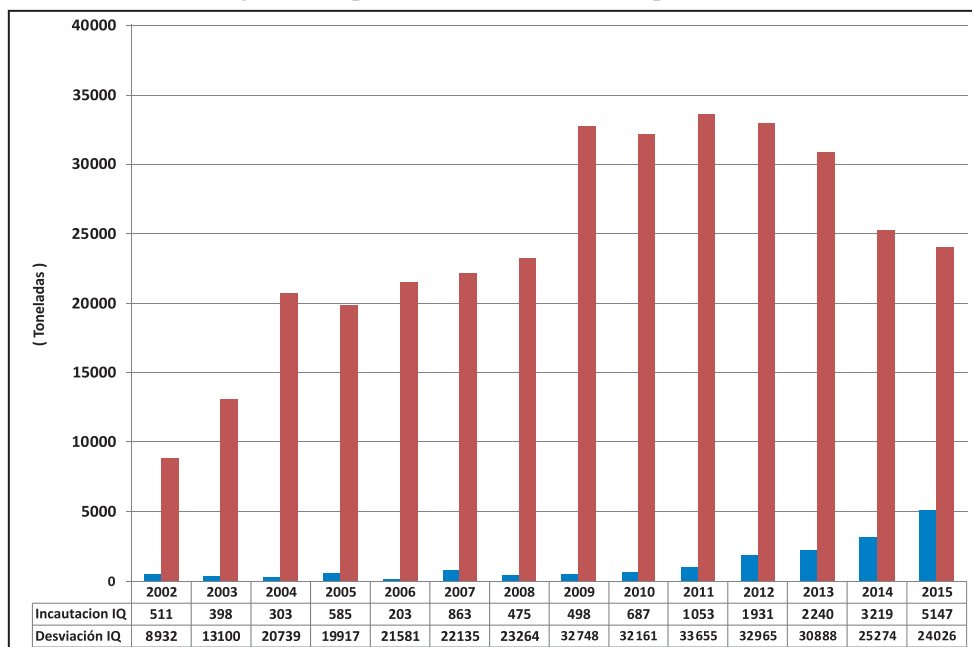
En 2012 se emitió una nueva norma³, implementada en 2013, que dispone que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT se haga

³ Decreto Legislativo No. 1126: Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, para maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Lima, 31 de octubre de 2012.

cargo de la implementación de un registro único de usuarios y de su administración. Asimismo, tiene a su cargo la fiscalización de los insumos y bienes que pueden ser desviados al narcotráfico y a otras actividades ilícitas como la minería ilegal.

La SUNAT creó una intendencia especializada en el control de insumos y bienes fiscalizados, la dotó de presupuesto, personal y equipamiento. Asimismo, se integró en el trabajo con la PNP y el Ministerio Público. Y aunque se requiere aún mejorar los niveles de incautación de insumos químicos, se debe reconocer que hay una mejora sustancial en los resultados.

Gráfico N° 4
Incautación/desvío potencial de insumos químicos en el Perú



Fuente: DEVIDA. ENLCD 2017-2021

2.4. Control de lavado de activos

Como se ha indicado, la actividad del narcotráfico moviliza alrededor de US\$ 2 mil millones al año y se estima que el stock de inversiones (activos) ilícitas que han acumulado en más de 40 años de presencia en el país sobrepasan los US\$ 20 mil millones. Las inmensas cantidades de dinero que movilizan requieren de empresas de fachada y la infiltración en actividades lícitas como el transporte, la minería, la pesca, la agroexportación, el comercio, los casinos de juego, el turismo, la inmobiliaria, entre otros. También, implican operaciones financieras

fantasmas y transacciones económicas que buscan legalizar estos flujos de dinero y que se introduzcan en la economía formal. Las operaciones de lavado de activos procedentes del narcotráfico son el principal rubro de operaciones sospechosas detectadas por la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF).

De acuerdo a los reportes de la UIF-Perú, entre los años 2007-2016, el 40% de los informes de operaciones sospechosas tienen como posible delito vinculado al narcotráfico, con un monto involucrado de US\$ 5.378 millones. Una de las limitaciones que ha tenido la UIF para realizar un trabajo más efectivo es el acceso a información tributaria y bancaria. Recientemente se han publicado normas que permitirán que previa autorización judicial, la UIF-Perú pueda acceder a información que antes estaba protegida por la reserva tributaria y el secreto bancario.

Sin embargo, pese a los diversos esfuerzos que viene realizando el Estado para controlar el lavado de activos, aún hay problemas de acceso a información, coordinación institucional, y la efectiva judicialización y sanción de estos delitos.

2.5. Desarrollo alternativo

El cultivo ilícito de coca, materia prima base para la producción de cocaína, por alrededor de 50 mil cocaleros, debe ser entendida en un contexto socioeconómico donde se conjugan diversos factores.

Los precios que el narcotráfico paga por la hoja de coca es alrededor de US\$ 3 por kg, aunque los precios varían en los diversos valles de producción. La producción promedio anual de coca es de 2.400 kg por hectárea, es decir, un productor recibe en promedio US\$ 7.200 al año. Este monto por hectárea es muy superior a cualquier otro cultivo lícito, por ejemplo, en el caso del cacao el precio puede llegar a US\$ 2,50 el kilo, pero el promedio de producción por hectárea es de 900 kg, es decir, recibe US\$ 2.250 por hectárea. En el caso de otros cultivos como el café o panllevar, los ingresos por hectárea son menores.

Además, el narcotráfico ha desarrollado un sistema de promoción de cultivos ilícitos de coca muy eficiente. No solo paga precios altos, también provee de semillas, adelanta financiamiento para la adquisición de insumos (fertilizantes, herbicidas) y pago de jornales, provee asistencia técnica, recoge el producto en la parcela de producción y paga en efectivo y contra entrega.

En cuanto al contexto social del productor cocalero, este se encuentra en una situación de pobreza o extrema pobreza, ubicado en lugares sin presencia del Estado y por lo tanto con limitado acceso a servicios públicos básicos, incluyendo los programas sociales. Las familias de estos productores están

dispuestas a migrar en busca de oportunidades económicas. Esta situación es aprovechada por el narcotráfico que va incorporando a este débil tejido social, promoviendo la contracultura, buscando obtener una representación política local que apoye sus actividades y llegando a tener territorios liberados como fue el valle del Monzón hasta 2012 y actualmente en ciertos ámbitos en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y Sandia en Puno.

El desarrollo alternativo debe actuar rápidamente una vez que los cultivos ilícitos son erradicados y desplegar un conjunto de componentes para convencer a los cocalleros de dejar los cultivos ilícitos, evitando la resiembra; y, a cambio, este productor debe recibir un apoyo integral que le permita tener un ambiente propicio para el desarrollo de una economía agropecuaria lícita.

Como se puede apreciar en el gráfico N°5, el desarrollo alternativo tiene cuatro dimensiones: i) La económica, que busca ofrecer una actividad económica lícita, generalmente agropecuaria y sostenible, con la provisión de semillas, insumos, herramientas, pero además acceso a mercados y asociatividad; busca también facilitar la conectividad mejorando caminos rurales. ii) La social, que facilita el acceso a programas sociales, servicios básicos de salud, saneamiento y educación. iii) La ambiental, para el ordenamiento territorial, la recuperación de los suelos, reforestación y manejo de residuos. iv) La política, que busca fortalecer las organizaciones sociales y comunales de base, mejorar la gobernanza y la articulación con las entidades públicas y privadas.

Gráfico N° 5

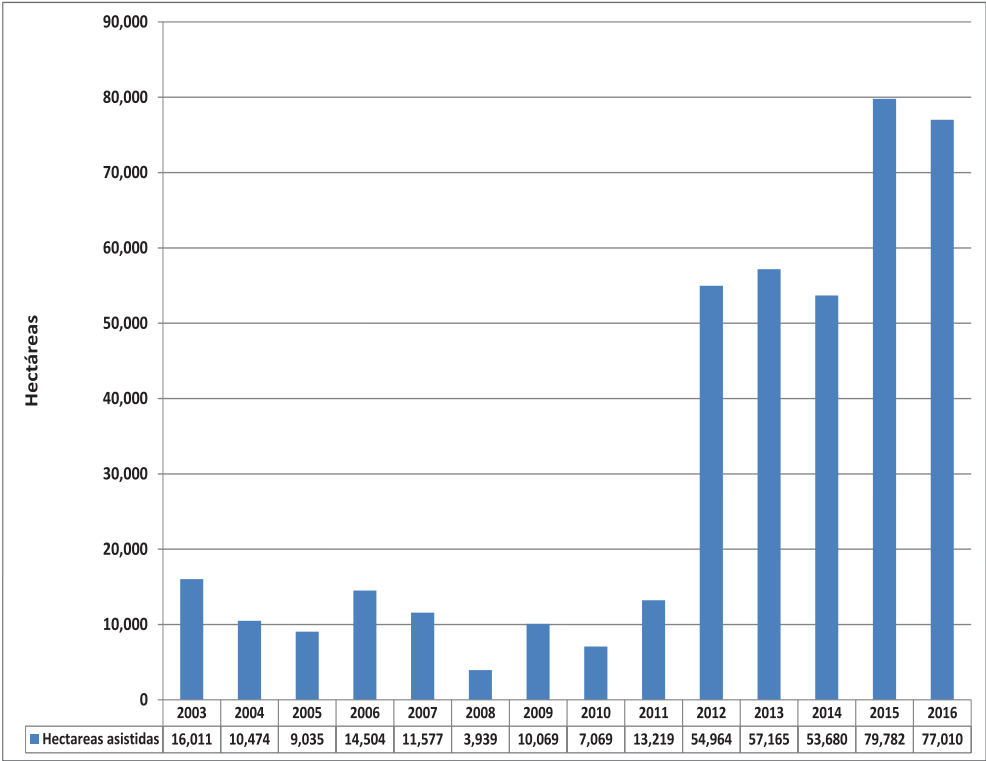
Conceptualización del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible - DAIS

Dimensiones	Económica	Social	Ambiental	Política
Intervenciones	✓Articulación territorial. ✓Capacitación y asistencia técnica para el desarrollo organizacional y producción sostenible. ✓Planes de negocio. ✓Mejoramiento y rehabilitación de caminos vecinales ✓Provisión de Infraestructura básica y productiva. ✓Servicios financieros ✓Formalización de la propiedad. ✓Investigación, innovación y transferencia tecnológica. ✓Promoción de la inversión. ✓Promoción de los productos alternativos.	✓Servicios básicos de salud. ✓Servicios de educación. ✓Servicios de agua y saneamiento. ✓Servicios de protección social. ✓Seguridad alimentaria en zonas de erradicación de cultivos de coca con fines ilícitos. ✓Reducción de la brecha digital.	✓Promoción de la cultura ambiental. ✓Recuperación de áreas degradadas por cultivos de coca. ✓Ordenamiento territorial. ✓Aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque. ✓Aprovechamiento sostenible de las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas.	✓Promoción del cambio de actitud de la población hacia el DAIS. ✓Promoción de la organización comunal, formación de líderes y de la participación de la población en las decisiones públicas. ✓Concertación de acciones socioeconómicas. ✓Promoción de la gestión del desarrollo de las comunidades nativas. ✓Fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales. ✓Promoción de la articulación de las entidades públicas y sociedad civil.
Enfoques	Multisectorialidad, desarrollo territorial, interculturalidad, género, derechos humanos, entre otros.			
Población objetivo	164 distritos de las zonas de influencia cocallera, comprendidas en 13 departamentos del país			

Fuente: DEVIDA, 2017. Elaboración propia.

A continuación, se presenta el gráfico N° 6 referente a uno de los componentes más importantes del desarrollo alternativo que es la asistencia a cultivos alternativos como son el cacao, el café, la palma aceitera, el palmito, entre otros. Así, podemos señalar que en el último quinquenio se han desplegado programas de instalación de nuevos cultivos, mantenimiento de cultivos existentes y mejora de productividad y calidad de productos en diversas áreas de intervención. El fuerte incremento de hectáreas asistidas a partir de 2012 se debe a que el propio Estado asumió el compromiso de financiar estas acciones con recursos del Tesoro, y además recibiendo la complementación de recursos de la cooperación internacional.

Gráfico N° 6
Hectáreas asistidas de cultivos alternativos



Fuente: DEVIDA. Elaboración propia.

Es importante destacar que la experiencia en el Perú muestra que los resultados del desarrollo alternativo deben complementarse con la erradicación de cultivos para hacer sostenible la intervención. Ahí donde solo se han aplicado

programas de desarrollo alternativo sin erradicación, los productores no dejan los cultivos ilícitos de coca, más bien conviven y por lo tanto no se logra un verdadero impacto sobre la producción de drogas.

2.6. Consumo de drogas

De acuerdo al Informe del uso de drogas en las Américas de la CICAD (2015), el consumo de drogas ilegales en el Perú está por debajo del promedio de la región.

La prevalencia de último año de consumo de marihuana en escolares secundarios es de 2,5% (2012) y en la población general de 1% (2010). En el caso de Chile es de 28,4%(2013) y 7,1% (2012); Argentina de 10,3% y 3,2% (2011); y, Uruguay 17% (2014) y 8,3% (2011) respectivamente (CICAD, 2015, pp. 192 y 193).

La prevalencia de consumo del último año de cocaína en estudiantes secundarios del Perú es de 0,9% (2012) y para la población general de 0,4%, (2010). En el caso de Chile es de 3,6% (2013) y 0,9% (2012); Argentina de 2,7% y 0,9% (2011); y Uruguay 2,1% (2014) y 1,9% (2011) respectivamente (CICAD, 2015, pp.202 y 203).

La prevalencia de consumo del último año de pasta base en estudiantes secundarios del Perú es de 1% (2012) y para la población general de 0,5%, (2010). En el caso de Chile es de 2,3% (2013) y 0,4% (2012) respectivamente; Argentina de 1% (2011) y 0,04% (2011) respectivamente; y Uruguay 0,5% (2014) y 0,4% (2011) respectivamente (CICAD, 2015, pp. 207 y 208).

Dado que no se tienen estudios oficiales más actualizados, se ha tomado en cuenta informes de la sociedad civil como CEDRO en los que se presenta un crecimiento preocupante en la prevalencia de consumo de vida de la población urbana entre los años 2010 y 2013, para la marihuana, PBC y cocaína, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N° 1
Perú 2010 y 2013: Prevalencia de vida de drogas sociales e ilegales

Sustancia	Prevalencia de vida 2010		Prevalencia de vida 2013	
	%	Población	%	Población
Alcohol	87.8	11,584,775	82.1	10,227,648
Tabaco	56.7	74,812,884	54.8	6,827,632
Marihuana	5.6	738,892	7.5	940,602
PBC	2.1	277,085	2.9	357,805
Cocaína	1.5	197,918	2.4	296,426

Fuente: CEDRO, 2015. Elaboración propia.

El Estado peruano despliega un conjunto de acciones para la prevención, articulando a DEVIDA, entidades educativas, gobiernos regionales y municipales, a través de talleres de sensibilización y difusión, tutorías, orientación educativa, eventos participativos con jóvenes y padres de familia, entre otros.

Del mismo modo, respecto al tratamiento y rehabilitación, DEVIDA trabaja en forma coordinada con la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud y con los gobiernos regionales, desarrollándose jornadas de capacitación y módulos de atención a personas con problemas por el consumo de drogas. También se han implementado programas de atención terapéutica en establecimientos penitenciarios y centros de medio libre.

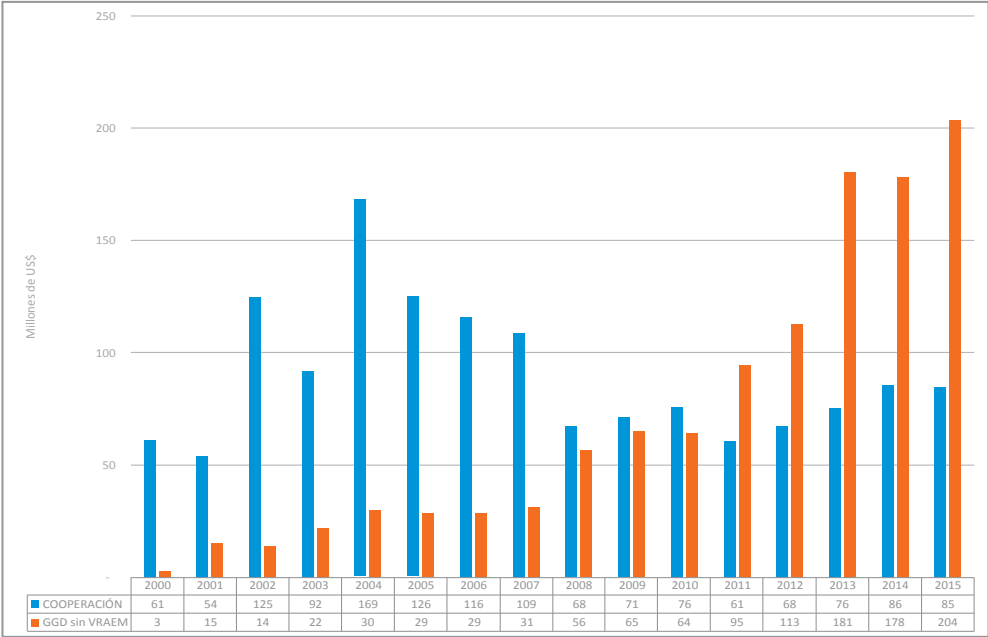
2.7. Gastos gubernamentales directos en la lucha contra las drogas

Hasta el año 2010 las acciones contra las drogas fueron financiadas mayoritariamente con recursos de la cooperación internacional —principalmente provenientes de los EE.UU.— y dirigidos a los componentes de interdicción (incluida la erradicación de cultivos) y los programas de desarrollo alternativo.

A partir de 2008, el Estado Peruano empieza a destinar recursos del Tesoro Público en forma creciente a esta lucha. A partir de 2012, el aporte nacional es mayor que el de la cooperación internacional y se diseñan e implementan cuatro programas presupuestales, con enfoque de resultados, para financiar los diversos componentes de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016.

Sin duda que esta decisión del Estado Peruano permitió que se cumplieran las principales metas establecidas en la estrategia, lo que en la práctica significó la contención del crecimiento del narcotráfico.

Gráfico N° 7
Gastos gubernamentales directos y de la cooperación internacional
en la lucha contra las drogas
2000-2015



Fuente: García, 2016, p.42.

En la siguiente tabla se muestran los gastos gubernamentales directos en la lucha contra las drogas por componente, apreciándose que los programas de interdicción (control de oferta y erradicación de cultivos) contienen la mayor parte del gasto, mientras que el desarrollo alternativo ocupa el segundo lugar.

Tabla N° 2
Gastos gubernamentales directos en lucha contra las drogas
por componente
(en millones de Soles)

PROGRAMAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DESARROLLO ALTERNATIVO	-	6	6	10	30	44	36	30	39	45	57	80	82	168	141	163
CONTROL DE LA OFERTA DE DROGAS	7	35	32	57	35	41	48	57	107	137	109	147	164	210	219	276
ERRADICACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	40	81	151
PREVENCION Y REHABILITACION	-	-	-	-	-	-	-	1	8	2	5	15	22	29	25	30
PLANEAMIENTO INSTITUCIONA	4	12	9	9	38	10	10	9	10	12	11	19	26	42	41	47
TOTAL	11	53	48	76	103	95	94	98	165	196	182	261	298	488	506	668

Fuente: García, 2016, p.18.

3. Situación del narcotráfico en la subregión

3.1. El desplazamiento de los cultivos de coca a Colombia

Los dos países principales productores de coca y cocaína son Colombia y Perú. En los últimos treinta años se han presentado por lo menos cuatro ciclos en la producción de coca entre el Perú y Colombia.

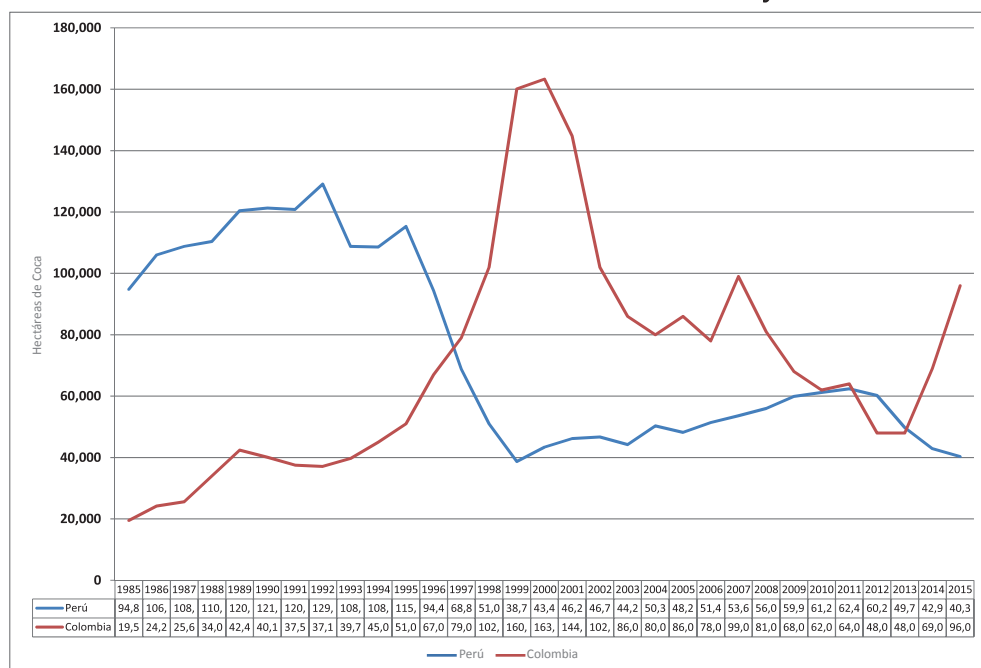
Entre 1985 y 1995 el Perú lideró la producción de hoja de coca y pasta básica de cocaína para el narcotráfico, elaborando pasta básica de cocaína que se exportaba a Colombia para su refinación y convertirla en cocaína. A partir de 1992 y luego de alcanzar el pico de producción de 129.000 hectáreas de coca, el Perú empieza a reducir estos cultivos, mientras que, por el contrario, en Colombia se comienza a promover estos cultivos ilícitos. Varios factores explicarían este cambio. Como se ha indicado, el principal de estos fue la interdicción aérea que rompió el puente aéreo que trasladaba la pasta básica de cocaína del Perú a Colombia. Los carteles colombianos tenían que asegurar la materia prima y aprovechando la presencia de zonas liberadas por los grupos terroristas como las FARC, lograron introducir los cultivos de coca en Colombia. Aunque existía hoja de coca históricamente y un consumo tradicional en Colombia, son los cárteles colombianos que impulsan la producción ilícita de coca en más de 20 departamentos de ese país (Castro y Mora, 2014).

Entre 1995 y 2000 se consolidó la producción de hoja de coca y drogas cocaínicas en Colombia, alcanzando el cultivo de coca más de 163.000 hectáreas en el año 2000, mientras tanto el Perú transitaba por un período de reducción de cultivos hasta llegar a la producción de 38.700 hectáreas en 1999. Así Colombia se convertía en el gran productor de coca y cocaína en el mundo.

Entre los años 2001 y 2013, se inició un nuevo ciclo en el que Colombia desplegó una estrategia antidroga integral con una fuerte inversión de recursos de la cooperación internacional, principalmente de los EE.UU. que invirtieron en el Plan Colombia más de US\$ 10.000 millones, pero también recursos propios del Gobierno colombiano. Esto da como resultado una reducción sostenida de las áreas de cultivo de coca. Mientras tanto, en el Perú no se adoptaba una estrategia integral y se implementaba una intervención antidrogas financiada principalmente por los aportes de la cooperación internacional (principalmente de los EE.UU.) sustancialmente menores a los recursos recibidos por Colombia y un reducido aporte de los recursos del Gobierno peruano. Como efecto, en el Perú se da un crecimiento sostenido de los cultivos ilícitos de coca y en 2012 se convierte en el primer productor de hoja coca y drogas cocaínicas en el mundo con 60.400 hectáreas de coca.

Desde el 2013 se revierte nuevamente la tendencia, en Colombia se conjugan tres factores que aceleran la siembra de cultivos de coca: En primer lugar, el Proceso de Paz que se inicia en el 2012; en segundo lugar, la reducción de la aspersión aérea a partir de 2013 en un 60% respecto de años anteriores (alrededor de 100 mil hectáreas hasta 2012 y 37 mil hectáreas de aspersión aérea en 2015) y a partir de 2015 se suspende la aspersión aérea por recomendación de la Organización Mundial de la Salud por posibles efectos contra la salud del uso del glifosato; y, en tercer lugar, la reducción de la erradicación manual y forzosa de cultivos de coca de 35 mil hectáreas en 2012 —se llegaron erradicar 96 mil hectáreas en 2008— a 14 mil hectáreas en el 2015. Mientras tanto en el Perú aumentaron los gastos gubernamentales para la lucha contra las drogas y se incrementaron la erradicación manual de coca ilícita de 10 mil hectáreas en 2011 a casi 36 mil hectáreas en 2015.

Gráfico N° 8
Evolución de cultivos de coca entre Colombia y Perú



Fuente: CNC, UNODC. Elaboración propia.

En este último período, el Gobierno colombiano varía la estrategia antidrogas y se enfoca más en los componentes de interdicción, principalmente el decomiso de la droga que históricamente ha sido muy efectiva (diez veces más que el Perú) y que en 2016 se incrementó a 421 TM de cocaína (Perú solo alcanzó las 20 TM).

Esta situación puede replantear una estrategia regional al narcotráfico. Se podría dar un escenario en el que se redireccione nuevamente la producción de coca y cocaína en Colombia, pero en la medida que el decomiso de drogas en el Perú es sustancialmente menos efectivo que en su vecino del norte, se podría trasladar la exportación de drogas a través del Perú. De esta manera, se complicaría el panorama en el Perú, que además de ser el segundo productor de cocaína se podría convertir en un país de tránsito con todos los efectos negativos en la seguridad del país que se ha visto en Centroamérica y México.

3.2. El incremento de la demanda de drogas cocaínicas de Brasil

De acuerdo a UNODC (2015), Brasil es el segundo consumidor de cocaína en el mundo y el uso del crack (pasta básica de cocaína y bicarbonato de sodio) se consume en los sectores más vulnerables. Además, Brasil se ha convertido, desde el 2010, en un nuevo *hub* mundial para la distribución de la droga.

Esta situación afecta tremendamente al Perú, ya que compartimos más de 2.800 km de frontera terrestre en el corazón de la Amazonia con cientos de ríos que cruzan la frontera. La ubicación del Perú es sin duda favorable para el despliegue del narcotráfico hacia Brasil. La reciente construcción de la carretera Interoceánica también es una vía más de conexión entre ambos países.

La instalación de cultivos ilícitos en Caballococha —triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil— verifica la hipótesis de los efectos que tiene Brasil sobre la producción de drogas en el Perú. Así, según el Monitoreo del Cultivos de Coca del 2015, en el Bajo Amazonas (Caballococha) se habría llegado hasta 3.070 hectáreas de coca en el 2013 (UNODC, 2016, p.45); sin embargo, la información del CORAH es que en 2015 SE erradicaron 13.805 hectáreas de coca en esa zona del país (UNODC, 2016, p.79). La triple frontera se ha convertido en una zona de producción y tránsito de drogas de escala mundial.

Los problemas políticos en Brasil, así como los ajustes fiscales que deben realizarse han debilitado la lucha contra el narcotráfico en ese país. La presión de la demanda de cocaína del narcotráfico en Brasil juega en contra de todos los esfuerzos que viene desplegando el gobierno peruano para reducir la presencia del narcotráfico.

Enfrentar esta situación requiere de un trabajo bilateral, del complemento de las fuerzas del orden de ambos países, del intercambio de información de sus cuerpos policiales y fiscalías respectivas, pero también de operaciones en frontera que detenga el flujo de drogas desde el Perú hacia Brasil.

3.3. Situación con Bolivia

Bolivia es el tercer productor de coca y cocaína en el mundo. Aunque los reportes de UNODC muestran un descenso de las áreas de coca, la presencia del narcotráfico sigue siendo un problema para la seguridad interna. También es preciso indicar que parte de la producción cocalera tiene un destino de consumo legal (tradicional) como en el Perú, sin embargo, no se han publicado los estudios que permitan identificar los volúmenes de la demanda legal para poder determinar el desvío para la producción de drogas.

Existe una fuerte vinculación entre el narcotráfico en el Perú y Bolivia, sus redes criminales, carteles criollos y firmas nacionales de ambos países. Además, el Perú ha tenido un fuerte crecimiento de los cultivos de coca en la zona de frontera con Bolivia en los valles de San Gabán y Tambopata-Inambari.

Bolivia es también un país de tránsito de la droga, dado que parte de la cocaína que se produce en el Perú traspasa su frontera con redes criminales organizadas en estas actividades de trasiego. Esta droga procedente del Perú junto a la producida por Bolivia se reexporta hacia Brasil, Argentina y Chile principalmente.

En los últimos años se ha activado un puente aéreo entre el Perú y Bolivia que utiliza narco avionetas para trasladar la droga. Esta modalidad se mantiene a pesar de que en el Perú se han emitido normas para realizar una interdicción aérea más efectiva, siendo el principal logro conseguido el desplazar las zonas de aterrizaje clandestinas del VRAEM hacia el norte, a otros valles cocaleros. Además, se utiliza el traslado terrestre de la droga, aprovechando más de mil km de frontera, y también el transporte lacustre a través del lago Titicaca. Otra articulación en la frontera peruano-boliviana está referida al contrabando de insumos químicos que son utilizados en la elaboración de las drogas.

3.4. Situación con Ecuador

Ecuador no cultiva coca ni produce droga; sin embargo, sí es un país de tránsito al tener como vecinos a los dos principales países productores de cocaína. La dolarización de la economía también es un factor que aprovecha el narcotráfico. Por otro lado, los niveles de decomiso de droga en Ecuador dan cuenta de una actividad creciente.

En 2016, el gobierno de Ecuador informó que incautó la cifra histórica de 110.40TM de drogas la mayor parte cocaína (71,9TM en 2015), además fueron desarticuladas 100 organizaciones dedicadas al narcotráfico, 81 por microtráfico, 13 por narcotráfico y seis por lavado de activos (Andes, 2017). También se han identificado laboratorios de refinamiento de cocaína.

La mayor parte de la reexportación de drogas usa la ruta marítima de acuerdo a los resultados de interdicción del gobierno de Ecuador, así, por ejemplo, en los últimos tres años, más de 300 pescadores han sido detenidos por narcotráfico (Bird, 2016). No debe entonces sorprender que los carteles internacionales de la droga incluyan a Ecuador en su plataforma de logística internacional por su posición geográfica.

La salida de la droga del Perú hacia Ecuador reporta no solo la cocaína de origen peruano sino también la colombiana. Es indispensable una estrategia tripartita entre Colombia, Ecuador y Perú para luchar en forma más efectiva contra el narcotráfico.

4. Cooperación fronteriza entre los países

Como se ha manifestado, el problema del narcotráfico es global, no tiene fronteras y se va desplazando adaptándose de una manera muy dinámica. En el caso de la cocaína y en el ámbito regional de estudio, también se presenta esta característica. El concepto cadena global de valor o cadena de valor transfronteriza —que se refiere a las nuevas formas de funcionamiento y organización de las redes transnacionales— aplica al negocio global e ilícito de la droga, con la ventaja de no tener ningún tipo de restricciones efectivas y ni barreras sólidas al desplazamiento de la droga, de los insumos y de su financiamiento.

Perú y sus países vecinos están inmersos en el tráfico ilícito de drogas cocaínicas integrando la producción de la materia que es la hoja de coca, la provisión de insumos químicos y el contrabando de fronteras, el tránsito y la exportación de drogas por todas las vías de comunicación entre los países y el consumo interno que en algunos países está creciendo fuertemente.

El enfoque regional del problema de las drogas cocaínicas es una necesidad estratégica; la dinámica del narcotráfico se adapta, innova y cambia más rápido que las decisiones y acciones que los Estados diseñan e implementan con limitada efectividad.

El Perú está en el centro de estos países con más de 7 mil km de frontera, 5.500 km de estos son amazónicos y 3,500 km de litoral. Además de esta posición geográfica existen otras características ya mencionadas como ser: el segundo productor de cocaína; tener fronteras desguarnecidas con limitado control territorial; reducido nivel de decomiso efectivo de la droga producida y de tránsito, así como de los precursores químicos; limitados resultados en la efectiva judicialización y sanción del crimen organizado y operaciones de lavado de activos relacionados a las drogas. Esta realidad representa un entorno favorable para el negocio global del narcotráfico para la producción de

la materia prima, elaboración de la cocaína, tránsito de la droga y lavado de activos.

Conscientes de esta realidad, el Perú ha implementado una estrategia con los países de frontera para una más eficaz lucha contra las drogas que implican mecanismos regionales y subregionales. Entre estos, existen dos que han resultado más efectivos en la relación bilateral; por un lado, las Reuniones de Gabinetes Binacionales y, por otro, las Comisiones Bilaterales Mixtas en materia de drogas, que son más específicas.

4.1. Bolivia

El 9 de junio de 2000 se suscribió el Convenio entre la República del Perú y la República de Bolivia sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo, integral y sostenible, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Este convenio se instrumentaliza a través de comisiones mixtas, la última realizada ha sido la V Reunión el 26 y 27 de mayo de 2016, en Copacabana (Bolivia).

Estas reuniones incorporan a los principales actores de las temáticas establecidas y se ha logrado avances relativos en intercambio de información entre las Fuerzas del Orden. Asimismo, se busca que a nivel del Ministerio Público también haya un intercambio efectivo de información e investigación. En temas de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos, se planteó la creación de un Centro Integral de Inteligencia Antidrogas entre Perú, Bolivia y Brasil, con base en este último.

Se plantearon también operativos combinados en diversos temas como interdicción aérea, movimiento de insumos químicos y tránsito de drogas, además de programas de capacitación y entrenamiento entre las fuerzas operativas.

También se plantearon intercambios de experiencias en diversos temas como tráfico de sustancias y precursores controlados, erradicación de cultivos en áreas naturales protegidas, implementación del desarrollo alternativo, acciones de prevención y tratamiento del consumo de drogas.

Si bien se han logrado algunos avances concretos, estos mecanismos para ser más efectivos requieren apoyo político, plan de acción y compromiso real de las instituciones involucradas con una asignación presupuestal específica para su cumplimiento. De lo contrario, se seguirán reportando algunas acciones aisladas, pero no una real afectación del narcotráfico.

4.2 Brasil

El 28 de septiembre de 1998 se suscribe el Acuerdo de cooperación en materia de prevención de consumo, rehabilitación, control de la producción y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sus delitos conexos entre los gobiernos de República del Perú y la República Federativa de Brasil. Este acuerdo se instrumentaliza a través de comisiones mixtas, la última realizada ha sido la VII Reunión el 24 y 25 de septiembre de 2014, en Brasilia.

Este acuerdo ha permitido realizar cinco de las denominadas Operaciones Trapecio, que promueven las coordinaciones entre las autoridades de ambos países para la identificación de áreas de cultivos ilícitos (en Caballococha, Perú) y de redes criminales que operan en ambos países, así como la destrucción de pozas y laboratorios de producción de cocaína. La experiencia de trabajo entre las fuerzas policiales de ambos países ha tenido resultados positivos.

Con relación a la demanda de drogas se intercambiaron experiencias, sobre todo los avances que tiene Brasil con programas transversales con enfoque social y de salud. Además, se intercambiaron ideas sobre el debate internacional de la implementación de cortes judiciales específicas para usuarios de drogas. Se ha planteado una agenda de mantener este intercambio de información y cooperación sobre programas de prevención, la reglamentación y acompañamiento de las comunidades terapéuticas y el tratamiento de adolescentes.

Respecto a la reducción de la oferta, los avances son más concretos ya que se partió de reconocer el crecimiento del narcotráfico en la frontera del río Amazonas. A través de la Operación Trapecio se ha podido desplegar acciones conjuntas que incluyen intercambio de información y operativos combinados, habiéndose identificado que se ha incrementado el potencial ofensivo de las redes criminales, lo que implica contar con mayor equipamiento —incluyendo helicópteros— para los operativos policiales, así como ampliar el periodo de tiempo de los operativos para lograr un mayor impacto. Del mismo modo, ambos países han reportado los esfuerzos que realizan para el control de los precursores químicos y la necesidad de acciones conjuntas entre las autoridades responsables. Se espera que en un futuro próximo se pueda establecer el Centro Integral de Inteligencia Antidrogas en el que también puedan participar otros países de la región.

Otro aspecto que está en la agenda bilateral es el tema de lavado de activos. La experiencia mostrada por Brasil a través del Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Internacional (DRCI) del Ministerio de Justicia, su Comité de Control de Actividades Financieras (COAF) del Ministerio de Hacienda y sus

procesos jurídicos; presentan oportunidades de cooperación, capacitación y asistencia técnica.

4.3. Chile

El 19 de octubre de 1990 se suscribió el Convenio Administrativo entre la República del Perú y la República de Chile sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este convenio también se instrumentaliza a través de comisiones mixtas, la última realizada ha sido la IX Reunión el 15 y 16 de noviembre de 2016, en Santiago de Chile.

Los avances han sido más limitados que en el caso de otros países, y más bien se ha planteado una agenda a futuro que dependerá de la prioridad que le den las diversas instituciones de los Estados involucradas.

En el tema de control de oferta, se propone suscribir un Acuerdo Interinstitucional Internacional entre ambos Ministerios del Interior, con el fin de facilitar mecanismos de intercambio de información respecto al tráfico ilícito de drogas. Del mismo modo, se ha planteado operaciones coordinadas y simultáneas para el control de tráfico ilícito de drogas, insumos químicos y productos farmacéuticos y transporte ilegal de dinero en la zona de frontera común.

Por el lado de la reducción de la demanda, se han ejecutado actividades de cooperación en las ciudades fronterizas de Tacna y Arica y hay un intercambio de información de los marcos normativos, informes y estadísticas de consumo y acciones que realizan ambos países. Un tema de interés por parte del Perú es el Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas que ha implementado Chile.

Con relación al tema de lavado de activos, se han intercambiado información de los esfuerzos que se realizan en ambos países. Asimismo, se plantean realizar capacitaciones y pasantías conjuntas entre las respectivas Unidades de Inteligencia Financiera y se propone implementar un ejercicio de control de dinero fronterizo Perú-Chile.

La colaboración judicial, también es un tema de importancia; así se han establecido estrategias y protocolos de cooperación interinstitucional entre los Ministerios Públicos del Perú y Chile para prevenir y combatir el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

4.4. Colombia

El 24 de febrero de 1998 se suscribió el Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia sobre cooperación en materia de desarrollo

alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sus delitos conexos. Este acuerdo se instrumentaliza a través de comisiones mixtas, la última realizada ha sido la IX Reunión el 19 y 20 de octubre de 2016 en Lima (Perú).

Respecto al control de la oferta de drogas, se ha planteado la necesidad de contar con un protocolo de intervención coordinada en la zona del Trapecio Amazónico, debido a que en la zona de frontera se conjugan todos los eslabones de la droga: desde la producción de la materia prima —la hoja de coca— cada vez en mayor volumen, el desvío y contrabando de los precursores químicos, el traslado de la droga y la interacción del crimen organizado y el financiamiento del tráfico ilícito de drogas.

Asimismo, se considera el intercambio de información y experiencias en temas como el combate a la corrupción de funcionarios, la labor de las Fiscalías Especializadas contra el TID, el control y fiscalización de los insumos químicos, el control aduanero y la fiscalización de medicamentos.

Ambos países despliegan acciones relativas al desarrollo alternativo, en ese sentido también se propone intercambios de información y experiencias al respecto, incluidos temas de participación de autoridades locales, conectividad de mercados, titulación de predios, desarrollo comunal, entre otros.

En el ámbito del financiamiento del narcotráfico, del control transfronterizo de dinero y títulos valores, y de operaciones de activos, también se intercambia información entre las instituciones responsables incluyendo las fiscalías especializadas en estos temas. Tema de interés específico es el referente a la pérdida de dominio, sobre el cual Colombia ha logrado más avances.

Otro tema de la agenda bilateral es el referido a la prevención y rehabilitación en el consumo de drogas, proponiéndose intercambios de experiencias, legislación, acciones e información al respecto. Particular interés ha mostrado Colombia sobre el uso tradicional de la hoja de coca que existe en el Perú (Castro y Mora, 2016).

4.5. Ecuador

El 30 de abril de 2001 se suscribió el Acuerdo sobre cooperación en materia de producción, desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y sustancias sicotrópicas y delitos conexos, el cual se instrumentaliza a través de comisiones mixtas, la última de las cuales ha sido la IV Reunión, realizada el 15 de junio de 2016, en Machala (Ecuador).

En este caso, los esfuerzos han estado más dirigidos al intercambio de información y documentación entre las respectivas autoridades nacionales que son responsables del combate al tráfico ilícito de drogas, al control de los insumos químicos y otras sustancias químicas sujetas a fiscalización, al decomiso de drogas, a la lucha contra el lavado de activos y extinción del derecho de dominio, además de proyectos de desarrollo alternativo, así como estrategias de prevención y tratamiento del consumo problemático de drogas.

Asimismo, se ha planteado elaborar un diagnóstico integral de drogas en la frontera Ecuador-Perú.

Como se ha podido apreciar, existe una agenda activa entre el Perú y sus países vecinos. Los niveles de avances efectivos, esfuerzos y operativos conjuntos y simultáneos que permitan golpes al narcotráfico, varían en función al real interés bilateral. Lo cierto es que obtener resultados para contener y reducir la presencia del tráfico ilícito de drogas debe incorporar la visión global.

En este sentido se plantea un abordaje más comprometido entre los países que incluya: i) análisis estratégico y reporte anual de la relación bilateral, trilateral y subregional; ii) diagnóstico integral de la situación de las drogas en las fronteras; iii) provisión de presupuesto para el funcionamiento e implementación del funcionamiento de las Comisiones Mixtas.

5. Conclusiones

- i. El narcotráfico es una operación transnacional muy dinámica que se innova permanentemente, desplazando su accionar por la región suramericana e involucrando a la mayor parte de sus países.
- ii. En el Perú, se han logrado avances en el último quinquenio que han permitido contener al narcotráfico; sin embargo, es un problema estructural interno que sigue constituyendo el principal problema de seguridad nacional.
- iii. El problema de la cocaína involucra a todos los países de la región suramericana, como productores, consumidores y de tránsito. Y para la mayor parte de ellos, este fenómeno constituye el principal problema de seguridad nacional.
- iv. Una lucha efectiva contra el narcotráfico requiere de una estrategia regional, con la participación de las instituciones nacionales responsables.

Referencias y bibliografía

Andes (2017). "Ecuador incautó la cifra histórica de 110 toneladas de droga en 2016" (de 3 de enero). Página web de la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. Recuperado en: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-incauto-cifra-historica-110-toneladas-droga-2016.html>

Antezana, J. (2009). *Narcotráfico: una nueva amenaza a la seguridad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: <http://idei.pucp.edu.pe/libros/2009-presentaci%C3%B3n-2-jaime-antezana.pdf>

Bird, L. (2016). "Ecuador: 300 pescadores arrestados por narcotráfico en tres años". En: *InSight Crime*, de 26 de febrero. Recuperado en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/ecuador300pescadoresarrestadosnarcotraficotres-anos>

Castro Blanco, E. y Mora Gonzales, J.C. (2014). El uso de la hoja de coca como manifestación cultural inmaterial. *Criterio Jurídico Garantista*, 6 (11), julio-diciembre, pp.68-91. Recuperado en: <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/viewFile/441/425>

CEDRO (2015). *Epidemiología de Drogas en la Población Urbana Peruana. Encuesta de Hogares 2010 y 2013*. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención y el Abuso de Drogas (CEDRO). Recuperado en: <http://www.repositorio.cedro.org.pe/bitstream/CEDRO/204/1/2609-DR-CEDRO.pdf>

CICAD (2015). *Informe sobre uso de drogas en las Américas, 2015*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos. Recuperado en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3209>

Decreto Legislativo No. 1126: Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, para maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Lima, 31 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-queestablece-medidas-de-control-en-los-decretolegislativo-n-1126-861637-1/>

DEVIDA (2009). *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas – Primera Actualización*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2010). *Estudio del impacto social y económico del consumo de drogas en el Perú*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2012a). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Recuperado en: http://www.devida.gob.pe/wpcontent/uploads/2014/11/ENLCDEspa%C3%B1ol_20_junio_esp%C3%B1ol.pdf

DEVIDA (2012b). *Memoria Anual 2011*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2013). *Memoria Anual 2012*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2014). *Memoria Anual 2013*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2015). *Memoria Anual 2014*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2016). *Informe de Gestión – Memoria Anual 2015*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

DEVIDA (2017). *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

ENACO (2017). *Memoria Anual 2016*. Lima: ENACO. Recuperado de: <http://www.enaco.com.pe/wp-content/uploads/2014/10/memoria2016I.pdf>

García, J.A. (2016). *Análisis de los aportes del Gobierno peruano a la lucha contra las drogas 2000-2015*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

García, J.A. y Antezana, J. (2010). *El narcotráfico. Documento 10: Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: la situación de la coca y la cocaína*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39936/Estudio_comparativo_peru_colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

García, J.A. y Stöckli, G. (2014). *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53177/2015%20El%20Rol%20de%20las%20Inst%20del%20Estado%20en%20la%20lucha%20contra%20las%20drogas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

García, J.A., Novak, F., Namihas, S. y Masías, C. (2011). *Lucha contra el narcotráfico en el Perú. Una estrategia para el gobierno*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39944/lucha_contra_el_narcotrafico.pdf?sequence=1&isAllowed=y

IDEI (2010). *El mapa del narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39934>

INEI (2017). *Estadística de Seguridad Ciudadana, Informe Técnico N° 2*. Lima: Instituto Nacional de Estadística en Informática (INEI).

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2008). *Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica* Lima: Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Recuperado en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_metodologica_completa.pdf.

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Resolución Directoral N° 030 - 2015-EF/50.01. Anexo N° 4: Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal 2016*. Lima, 29 de diciembre de 2015. Recuperado en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=356%3Aclasificadiorespresupuestarios&catid=214%3Aclasificacionespresupuestarios&Itemid=100290&lang=es.

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable)*. Recuperado en: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>>.

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (s.f.) *Transparencia económica. Perú*. Página web Recuperado en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/Navegar_6.aspx?y=2016&ap=ActProy>.

Novak, F. y Namihas, S. (2005). *Amenazas globales a la seguridad: El narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Novak, F. y Namihas, S. (2015). *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53175/2014%20Mecanismos%20de%20Seguridad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UNODC (2015). *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*. Viena: UNODC. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf

UNODC (2016). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*. Lima: UNODC y DEVIDA. Recuperado en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_monitoreo_coca_2016.pdf

Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico. Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia

José Rocabado Sánchez*

1. Introducción

Hoy en día no hay duda que el tráfico ilícito de drogas es un fenómeno claramente transnacional y global. Lo que va cambiando en estos flujos son los mercados ilícitos, así como la nacionalidad de los actores que se dedican a estas actividades, como también los espacios territoriales donde ocurre el delito. Lo llamativo de este negocio ilegal es el precio creciente que va adquiriendo la cocaína en la medida que va llegando a mercados de consumo más lejanos y, junto a ello, el incremento del riesgo. Y es precisamente esta combinación de creciente distancia y precio lo que hace atractivo a los individuos que se dedican a este negocio ilegal, más conocido como narcotráfico. El sueño de la riqueza rápida encuentra en el narcotráfico uno de los negocios ilegales más prósperos de hoy.

Se puede sostener que el tráfico ilícito de drogas es el delito más complejo en Bolivia, no solo por su dimensión económica, sino también por sus efectos en la sociedad y otros ámbitos, así como por su alcance nacional, y su conexión con los países vecinos y otros. También porque tiene íntima relación con otros delitos como, por ejemplo, el crimen organizado, el lavado de dinero y el desvío de precursores, para mencionar tan solo algunos de ellos.

De ese modo, viene generando una compleja dinámica criminal y haciendo más complicado su abordaje represivo y punitivo. Y con más razón cuando estamos —como se mencionó— frente a un fenómeno delictivo transnacional, en el que resulta muy difícil precisar dónde se inicia este fenómeno y dónde concluye.

* Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), en la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, ambas dentro la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia. Es consultor internacional en asuntos de su especialidad. Trabajó en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y para el gobierno de Bolivia.

Esto explica también porque en la actualidad es políticamente incorrecto señalar a ciertos países como “países consumidores” o “países productores” de drogas. Donde se producen drogas también se suele consumirlas, sea en mayor o menor cantidad. Precisamente por ello, el problema del narcotráfico invita a que los Estados practiquen iniciativas y acciones cooperativas, constructivas y compartidas.

Mirando retrospectivamente se observa hoy importantes cambios en el tráfico ilícito de drogas. Así, el narcotráfico se ha venido transformando de manera importante desde su irrupción internacional en la década de 1980. Anteriormente, una organización criminal normalmente centralizaba las diversas actividades del narcotráfico; su espacio de acción solía limitarse a una región, pues extender el negocio tenía altos costos; los carteles operaban cerca de las zonas donde se podían conseguir los arbustos de coca u otros insumos, y eran más visibles, pese a que actuaban clandestinamente; y los negocios eran directamente manejados por los “capos del narcotráfico”. En cambio, en la actualidad, el proceso de trabajo se ha descentralizado en varias redes, tendiendo a desconcentrarse. El alcance de la dinámica del narcotráfico es mayor, abarca más, ha tendido a expandirse haciéndose más global. Asimismo, hoy las bandas o carteles criollos u otras organizaciones semejantes se han expandido, su territorio es más amplio. A su vez, los “nuevos capos” se han hecho poco visibles, casi invisibles, y sus negocios ilegales se pueden manejar desde la distancia.

La irrupción de la sociedad de redes ha producido transformaciones importantes en el narcotráfico. Así, anteriormente un cartel realizaba todo el proceso de trabajo. El alcance del narcotráfico era, comparativamente con la actualidad, más limitado. Su alcance territorial estaba demarcado. Y los procesos técnicos tenían baja y limitada innovación. Por el contrario, hoy en día la dinámica de las redes ha descentralizado los procesos de trabajo. Esto ha hecho más difícil la persecución del delito. Asimismo, las nuevas tecnologías de información, comunicación y transporte han facilitado y ampliado el desplazamiento del narcotráfico. El ámbito territorial de actualización se ha extendido considerablemente. Además, hay nuevas drogas y creciente innovación tanto en sus procesos productivos como en su distribución, y hasta productos terminados.

En cuanto a la efectividad de la cooperación fronteriza, esta antes era más limitada, tenía una agenda mínima, en parte porque el problema del narcotráfico no era percibido como un gran problema. Asimismo, las comunicaciones en este campo eran limitadas. Y también los países contaban con pocas organizaciones dedicadas a la cooperación fronteriza. De hecho, las

fronteras se las veía bastante lejanas. En cambio, hoy se ve a la cooperación como un requisito ineludible para lograr mejores resultados en la lucha contra el narcotráfico. Además, en la cooperación actual hay mejores comunicaciones y, en general, las nuevas tecnologías han facilitado la comunicación y el diálogo, y por ende la posibilidad de construir acuerdos cooperativos.

Teniendo en cuenta las reflexiones previas, el presente documento ha sido concebido de la siguiente manera. Siguiendo esta introducción, se ofrece breves apuntes sobre la hoja de coca. A continuación, se ofrece una presentación del marco normativo e institucional que controla el tráfico ilícito de drogas. Posteriormente, se presenta una comprensión cuantitativa del cultivo de la coca y el proceso de transformación de sus derivados ilícitos. Luego se analiza el narcotráfico con un alcance semirregional observando la dinámica del mismo. Seguidamente se examina la cooperación regional entre los países vecinos de Bolivia incluyendo a Colombia. Al final se presentan las conclusiones.

2. Breves apuntes sobre la hoja de coca

El cultivo de la hoja de coca tiene raíces ancestrales no solo en Bolivia¹ sino también en la región andina de Suramérica, en lo principal. En Bolivia, estas raíces ancestrales reivindican diversas tradiciones culturales, con una sólida raigambre que se ha mantenido vigente hasta la actualidad. Con el pasar del tiempo, se han profundizado dichas raíces en esferas como la cultura, la economía, la religión, la vida cotidiana, y otros espacios sociales y culturales. De modo que, hoy por hoy, la hoja de coca tiene en Bolivia su presencia propia e identidad, y naturalmente en el área andina, si bien con sus propias peculiaridades en cada país.

Más allá de estos atributos de sólidas raíces culturales e históricas, hay una dinámica que se ha venido instalando en Bolivia —incluyendo a Perú y Colombia en Suramérica— desde alrededor de la década de 1970. Está dinámica consiste en el desvío de la hoja de coca hacia canales y finalidades ilícitas e ilegales, específicamente su transformación en cocaína base y clorhidrato de cocaína, generando así un carácter delictivo a estas actividades y productos. Y de ahí en adelante forma parte de una dinámica y redes criminales que afecta —de variadas maneras— diversos ámbitos de la realidad boliviana.

De hecho, Bolivia, Colombia y Perú son los tres principales países andinos en los que se cultiva la hoja de coca, y donde también se realiza su transformación

¹ El nombre oficial de Bolivia es Estado Plurinacional de Bolivia. En lo sucesivo se usa el nombre Bolivia para referirnos al Estado Plurinacional de Bolivia.

hacia sus derivados ilícitos, esto es, cocaína base y clorhidrato de cocaína, aunque en magnitudes diferentes. En general, los países suramericanos han sido perjudicados de diversas maneras e intensidades por el complejo problema del narcotráfico. Brasil, por ejemplo, ha sido fuertemente afectado por el tráfico ilícito de drogas incluyendo la presencia del crimen organizado. Adicionalmente, en las últimas décadas, el fenómeno del narcotráfico se ha extendido también hacia países de Centroamérica y Norteamérica. Llega, también, a varios países europeos, africanos y asiáticos. Dicho de otro modo, tales derivados ilícitos han generado un mercado mundial con diversas redes incluidas dentro del mismo, lo que ha generado repercusiones en diversos frentes.

Se trata entonces de un problema de alcance regional y mundial porque los flujos del tráfico ilícito de drogas envuelven al planeta, aunque con importante concentración en ciertas regiones o incluso países. Por ejemplo, el continente americano es un escenario de esta complejidad descrita. Hoy por hoy, el llamado “Triángulo Norte” —compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras— se ha convertido en el corredor por donde los diversos flujos de drogas procedentes de Suramérica buscan llegar al mercado norteamericano de drogas, cruzando Centroamérica y México; lo mismo pasa con Brasil y Argentina en Suramérica, de donde sale el producto ilícito hacia África, Asia y Europa.

3. Bosquejando el marco normativo e institucional boliviano sobre el narcotráfico

Desde la década de 1970 se empieza a desarrollar crecientemente en Bolivia actividades orientadas a la transformación de la hoja de coca en derivados ilícitos. Del mismo modo, también van emergiendo algunas iniciativas para controlar dichas actividades ilícitas. Sin embargo, no es sino hasta la década de 1980 cuando se establecen políticas públicas fundamentales para prevenir y reprimir las actividades vinculadas con el narcotráfico.

La más importante fue la Ley del régimen de la coca y sustancias controladas - Ley 1008, aprobada en 1988, que se constituyó en el eje fundamental de la política de prevención y control/represión de las distintas dinámicas que comprende el llamado narcotráfico, y que estuvo vigente hasta inicios de 2017², es decir, con una duración de tres décadas que señala el importante peso que tuvo esta ley.

² En los primeros meses de 2017 se aprobaron importantes leyes referidas tanto a la coca como a las sustancias controladas, como se verá más adelante.

Bajo dicho paraguas jurídico se formularon las políticas públicas de prevención, control y erradicación de la hoja de coca ilícita. De ese modo, se pusieron en práctica las políticas de desarrollo alternativo y en paralelo se ejecutaron las políticas de erradicación y reducción de la hoja de coca excedentaria, pues la mencionada Ley 1008 reconocía la legalidad de 12.000 ha de hoja de coca destinadas al consumo tradicional, por lo que los cultivos que excedían esa superficie debían erradicarse³. Se implementaron también las políticas de interdicción respecto del tráfico de sustancias controladas. Finalmente, se desarrollaron políticas dirigidas a la prevención del consumo de drogas ilícitas y a la rehabilitación de drogodependientes.

Ahora bien, con la llegada del señor Evo Morales a la Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia en 2006, se dieron cambios sustanciales en la concepción y enfoque de la política boliviana en materia de control y prevención del tráfico de drogas. No obstante, la mencionada Ley 1008 continuó vigente hasta 2017. Efectivamente, el 8 de marzo de 2017 se aprobó y sancionó la (nueva) Ley General de la Coca – Ley 906; pocos días después, el 16 de marzo de 2017, también se aprobó y sancionó la (nueva) Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas – Ley 913.

La Ley 906 tiene por objeto: a) normar la revalorización, producción, circulación, transporte, comercialización, consumo, investigación, industrialización y promoción de la coca en su estado natural; b) establecer el marco institucional de regulación, control y fiscalización; c) regular las tasas administrativas (artículo 1). A su vez, el artículo 15 define y delimita dos tipos de zonas: las zonas autorizadas de producción de coca y las no autorizadas. En el artículo 16 se establece que, en el departamento de La Paz, la zona autorizada de producción de coca es de 14.300 ha⁴, en tanto que en el departamento de Cochabamba la zona autorizada de producción es de 7.700 ha. Fuera de estas zonas, queda prohibida la plantación de hojas de coca.

Por su lado, el artículo 1 de la Ley 913 establece los mecanismos de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas en el ámbito preventivo integral e investigativo; de control y fiscalización de las sustancias químicas controladas;

³ En 2004, el Gobierno boliviano incrementó 3.200 ha adicionales a las 12.000 ha de hoja de coca.

⁴ Inicialmente se tenía previsto hasta 20.000 ha para el cultivo de la hoja de coca. Sin embargo, hubo desacuerdos de los coccaleros de los Yungas de La Paz y tras conflictos y negociaciones se llegó a la cifra aprobada oficialmente. Comprenden las zonas de producción originaria y ancestral, con registro y catastro, donde se produce la hoja para satisfacer necesidades de consumo, investigación e industrialización.

el régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados; y, regula la pérdida de dominio de bienes ilícitos a favor del Estado.

Asimismo, define los siguientes conceptos, entre otros: *Sustancias Controladas*, son los estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias químicas naturales o sintéticas que se encuentran señaladas en las Listas I, II, III, IV y V del Anexo de la presente Ley, y las que sean incorporadas por Ley. *Sustancias Químicas Controladas*, es toda sustancia o materia prima, producto químico o insumo señalada en la Lista V del Anexo de esta Ley, susceptible de ser empleada en el proceso de elaboración, extracción, síntesis, cristalización o purificación para la obtención de estupefacientes o sustancias sicotrópicas. *Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas*, son aquellas conductas ilícitas tipificadas penalmente, que atentan y vulneran la salud pública, la seguridad interna del Estado y el desarrollo integral de la sociedad.

Ahora bien, a lo largo de la presidencia del señor Evo Morales, se han formulado y aprobado tres estrategias: Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010; Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015; y la actual Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos excedentarios de coca 2016-2020.

Así, en el documento titulado *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010* se establece que:

Por una parte, su objetivo fundamental es reducir el potencial de producción de cocaína en Bolivia a través de medidas de control social de los cultivos, interdicción del narcotráfico y acciones de prevención. De otra parte, busca revalorizar la hoja de coca con la participación del control social en la producción y el fomento del cultivo orgánico para su transformación productiva (CONALTID, 2007, p.29; énfasis añadido).

Para apuntalar el mencionado objetivo, se plantean los siguientes ejes de la política pública de lucha contra el narcotráfico: desarrollo integral, prevención del consumo de drogas, control social y revalorización de la hoja de coca (CONALTID, 2007, pp.10-11).

La *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015* propone como objetivo estratégico:

[...] fortalecer los mecanismos de interdicción al tráfico de drogas y sustancias controladas, enriquecimiento ilícito, estabilización de cultivos de coca, para tener un control efectivo que evite su desvío hacia el narcotráfico

y la reducción del potencial de la fabricación de cocaína, así como del uso de Bolivia como país tránsito de drogas ilícitas (CONALTID, 2011, p.24).

Para la ejecución de dicha estrategia se plantea tres componentes o pilares operacionales. El primer pilar corresponde a la *reducción de la oferta*, para ello se propone *cuatro programas operacionales*. El segundo pilar se dedica a la *reducción de la demanda*, para tal finalidad se establecen *dos programas operacionales*. El tercer pilar se refiere a la *reducción de cultivos excedentarios de coca*, para lo cual se propone estabilizar la superficie de hoja de coca en 20.000 ha recurriendo tanto a la definición y delimitación de zonas de producción, como a la erradicación de coca en zonas prohibidas.

La actual política pública boliviana en el tema que venimos tratando lleva por título *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos excedentarios de coca 2016-2020*. Tiene una estructura semejante a la anterior, comprendiendo *4 pilares*. El primero lleva por título *reducción de la oferta* y su objetivo es el de reducir el tráfico ilícito de sustancias controladas de manera integral. Consta de *cuatro programas*: control e interdicción, fiscalización y control de sustancias controladas, lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas y delitos conexos, y bienes incautados y confiscados. A su vez, el *segundo pilar* se refiere a la *reducción de la demanda*, que comprende dos programas, a saber, prevención y, por otro lado, tratamiento, rehabilitación y reintegración. El *tercer pilar* es el de *control de cultivos excedentarios de coca*, que se realiza mediante tres programas: control de cultivos excedentarios de coca, control social a la producción de la hoja de coca y mitigación de impactos. Y el *cuarto pilar* es el de *responsabilidad internacional compartida*, que incluye los siguientes tres programas: *relaciones bilaterales*, *relaciones estratégicas regionales* y *relaciones multilaterales*. Finalmente, el presupuesto para el periodo 2016-2020 asciende a US\$ 491.9 millones.

En balance, se puede señalar que la estrategia para el periodo 2006-2010 —*que buscó la revalorización de la hoja de coca*— se propuso el posicionamiento y defensa de la hoja de coca, lo que se expresa en el importante crecimiento de la superficie de coca a lo largo del periodo mencionado que llegó hasta 31.000 ha en 2010. En tanto que la estrategia para el periodo 2011-2015 —*que se orientó a una reducción de la hoja de coca*— buscó controlar, regular y estabilizar en 20.000 ha la superficie de coca en el país, lo que llevó a incrementar la erradicación de la coca y, por ende, reducir la superficie cultivada con hoja de coca, desde las 31.000 ha arriba mencionadas hasta 20.000 ha en 2015. A su vez, la estrategia para el periodo 2016-2020 —*que busca el control de cultivos excedentarios de coca*— se orienta a mantener y preservar la superficie de hoja de coca en 22.000 ha. En ese marco, asumen la máxima prioridad los programas

de interdicción del narcotráfico y erradicación de cultivos excedentarios de hoja de coca.

4. Breve mirada cuantitativa del cultivo de la coca y el proceso de su transformación de sus derivados en Bolivia

Ahora bien, a continuación, analizaremos una serie de datos que nos brinde un panorama cuantitativo de lo que venimos exponiendo, para así tener una visión más completa. Se abordará el cultivo de la hoja de coca en las dos primeras gestiones de gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, es decir, de 2006 a 2010 y de 2011 a 2015, como también acerca de diversas políticas para controlar a la hoja de coca como también hacer frente al narcotráfico. Utilizaremos los datos producidos por el programa de Monitoreo de Cultivos de Coca 2015, publicado en julio de 2016.

El cuadro 1 muestra que en el primer periodo 2006–2010 el cultivo total de hoja de coca asciende desde 27.500 ha hasta 31.000 ha, es decir, crece en un 13%. Este ascenso ocurre en las tres regiones productoras de coca, aunque en el trópico de Cochabamba se produce el mayor crecimiento. En tanto que en el segundo periodo se produce un descenso del cultivo de la hoja de coca, de 31.000 ha a 20.200 ha, esto es una reducción de 34%, observando reducciones en las tres regiones mencionadas.

Cuadro 1
Cultivo de hoja de coca
2005 – 2015
En hectáreas

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	23.300	23.000	20.400	20.200
Trópico de Cochabamba	8.300	8.800	9.500	9.700	10.100	8.600	8.100	7.100	6.100	6.000
Yungas de La Paz	18.900	19.800	20.700	20.900	20.500	18.200	16.900	15.700	14.200	14.000
Provincias norte de La Paz	300	300	300	300	400	370	320	230	130	150

Fuente: UNODC, 2016b, pp.22 y 26.

Por su parte, el cuadro 2 señala que las acciones de erradicación de arbustos de coca fueron más intensas en el periodo 2011–2015, llegando a reducciones mayores al 50% de la coca existente entre 2013 y 2015. En tanto que la erradicación de hoja de coca en el primer quinquenio 2006–2010 estuvo alrededor de un 20% en promedio, por año.

Cuadro 2
Erradicación de cultivo de hoja de coca
2005 - 2015
En hectáreas

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total hoja de coca	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	23.300	23.000	20.400	20.200
Superficie erradicación hoja de coca	5.070	6.269	5.483	6.341	8.200	10.509	11.044	11.407	11.144	11.020
Relación erradicación y coca cultivada	18	22	18	21	26	39	44	50	55	55

Fuente: UNODC, 2016b, pp.22 y 53.

El cuadro 3 muestra que, en cuanto a las incautaciones de cocaína base, es claro que en el primer quinquenio 2006-2010 crecieron dichas incautaciones hasta duplicar lo logrado en 2006. Y que en el segundo periodo ese crecimiento continuó hasta las 32 toneladas registradas en 2012 —casi triplicando lo alcanzado en 2006—, para de ahí decrecer hasta 12.68 toneladas en 2015.

Cuadro 3
Incautaciones de cocaína en Bolivia
2005-2015
En toneladas

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cocaína base	12.780	14.990	21.640	21.970	25.710	28.350	32.130	20.410	18.260	12.680
Clorhidrato de cocaína	1.31	2.92	7.25	4.92	3.39	5.61	4.18	1.58	4.08	8.60

Fuente: UNODC, 2016b, p.62.

En cuanto a las incautaciones de clorhidrato de cocaína el comportamiento fue variable lográndose en 2015 la mayor incautación del mismo: 8.6 toneladas, la más alta del decenio analizado, con un crecimiento de más del 600% entre 2006 y 2015.

En el cuadro 4, los datos consignados nos indican que Santa Cruz, Cochabamba y Oruro son los departamentos donde se registraron las mayores incautaciones en 2015. Llama la atención que tan solo en Santa Cruz se logró incautar más del 85% de clorhidrato de cocaína. Lo que sugiere que la salida del país —terrestre o aérea— de dicha droga se realiza cruzando ese departamento. Por ende, es el territorio de Santa Cruz el distribuidor principal del tráfico de clorhidrato de cocaína y de pasta base de cocaína en Bolivia.

Cuadro 4
Incautaciones de cocaína base y clorhidrato de cocaína
por departamento, 2015
En kilogramos

Departamento	Santa Cruz	Cochabamba	Oruro	Otros
Clorhidrato de cocaína	7.629	168	663	142
Cocaína base	4.754	4.638	959	2.332

Fuente: UNODC, 2016b, p.62.

El cuadro 5, sobre la incautación de sustancias químicas, tanto sólidas como líquidas, muestra bastante variabilidad en los periodos analizados —por ejemplo, la clara caída de incautación de sustancias químicas líquidas en 2008 y 2009— o los notables registros en incautación de sustancias sólidas en 2010 y 2011.

Cuadro 5
Incautaciones de sustancias químicas sólidas y líquidas
2005 - 2015
En kilos o litros

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sustancias químicas sólidas	323.280	653.390	443.770	871.710	963.820	747.212	1.281.284	900.390	613.112	579.134
Sustancias químicas líquidas	1.352.150	1.435.420	139.081	157.868	2.400.270	2.634.906	1.896.684	2.053.670	1.640.323	1.053.519

Fuente: UNODC, 2016b, p.63; datos producidos por la FELCN.

El cuadro 6 muestra la destrucción de infraestructura empleada para producir clorhidrato de cocaína en diversos momentos de su elaboración. Lo que llama la atención es el extraordinario crecimiento de la destrucción en el periodo 2006-2015, tanto de los laboratorios de reciclaje como los laboratorios de cristalización. Así, la destrucción de los laboratorios de reciclaje en el primer quinquenio incrementó en casi 10 veces, en tanto que en el segundo quinquenio aumentó en casi 3 veces. Pero si lo vemos a lo largo del decenio, ese aumento fue de 30 veces. Respecto a la destrucción de laboratorios de cristalización, el crecimiento a lo largo del decenio muestra un crecimiento de más de 30 veces.

Por lo que se refiere a la destrucción de fábricas de cocaína, el crecimiento del primer quinquenio fue de 68%, en tanto que en el segundo quinquenio el

crecimiento fue negativo, al bajar de 4.433 a 4.065 fábricas de cocaína destruidas.

Cuadro 6
Destrucción de fábricas de cocaína, laboratorios de reciclaje
y laboratorios de cristalización
2005-2015

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fábricas de cocaína	4.070	3.087	4.988	4.864	5.922	5.252	4.433	5.930	5.306	4.234
Laboratorios de reciclaje	2	4	4	8	19	22	38	50	58	62
Laboratorios de cristalización	3	7	7.2	16	24	25	37	67	74	73

Fuente: UNODC, 2016b, p.63.

Finalmente, en cuanto al número de personas aprehendidas por posible delito penado por ley, este aumento entre 2010 y 2013, de 3.735 a 4.580, pero en los últimos dos años descendió hasta llegar a 3.227 en 2015.

Cuadro 7
Personas aprehendidas
2010-2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personas aprehendidas	3.735	3.930	4.317	4.580	3.455	3.227

Fuente: FELCN.

5. La telaraña del narcotráfico en Bolivia, en interconexión con sus vecinos

El crimen organizado transnacional, también conocido como delincuencia organizada transnacional⁵, es el actor fundamental que controla los mercados de drogas ilícitas en distintas partes del mundo. Suramérica no es una excepción. En esta región se puede observar la presencia de diversas agrupaciones del crimen organizado, dedicadas a diversas actividades delincuenciales.

En Bolivia se denominan “clanes familiares” a aquellos grupos criminales que están dedicados a acciones delictivas que requieren un nivel importante de organización, y que además interactúan con otras organizaciones similares,

⁵ Para mayor información véase: UNODC, 1998; UNODC, 2000.

incluyendo actores extranjeros⁶. Estos clanes son organizaciones criminales que actúan principalmente en tres campos: tráfico ilícito de drogas, trata y tráfico de personas y contrabando (Campero, 2012). En este trabajo nos focalizaremos en el tráfico ilícito de drogas o narcotráfico.

Un *clan familiar* implica, asimismo, cohesión familiar, confianza, seguridad y lealtad. Lo que le da un sentido de unidad interna entre sus miembros. A la vez que se presenta unido frente al entorno externo, normalmente adverso y peligroso. Dichas condiciones son fundamentales cuando los negocios de estos clanes son diversos delitos, los que por su naturaleza están penados por ley e implican la correspondiente punición. En verdad es el precio del riesgo que corren al dedicarse a actividades delictivas. Y por supuesto que ese precio puede, en algunos casos, encarecerse al tener que cubrir algún pago a la autoridad, para así poder consumir sus negocios ilegales.

Tanto la ubicación geográfica de Bolivia —ocupando un espacio territorial importante en el centro de Suramérica— como sus extensas fronteras —muchas de ellas con vacíos de población— e inclusive la escasa o intermitente presencia de la autoridad son factores que no han logrado impedir suficientemente la presencia y acciones de los grupos criminales. En suma, estas condiciones explican que en el territorio boliviano se hayan desarrollado operaciones de la delincuencia organizada transnacional —bolivianos y extranjeros—, abarcando diversas regiones del país, sobre todo a lo largo de la frontera con Brasil, Paraguay y Argentina.

Forma parte integral de esta dinámica el indispensable establecimiento de los procesos químicos que transforman la hoja de coca en sus derivados ilícitos. La elaboración de la pasta base de cocaína requiere de trituración y descomposición de las hojas de coca combinadas con sustancias químicas, hasta lograr una masa homogénea conocida como pasta básica o base de cocaína.

La mencionada pasta básica es obtenida en sitios relativamente cercanos a los lugares donde se encuentra abundancia de hojas de coca, pues para lograr un kilo de pasta básica se necesita alrededor de 120 kg de hojas de coca, agua y otros insumos químicos. Los “ladrillos” de pasta básica son luego transportados hacia “laboratorios” donde mediante otros procesos químicos, se transforma la mencionada pasta hasta llegar a obtenerse el clorhidrato de cocaína, que es el producto final.

⁶ En sí, hay diversos “clanes criminales”, siendo el del narcotráfico uno de ellos, que se extienden dentro el territorio nacional (McDermott, 2014, pp.4-5).

Sigue finalmente la etapa de la distribución, que requiere de medios de transporte y logística de entregas. Esta incluirá “corredores múltiples, terrestres y aéreos” para el desplazamiento de las drogas. El clorhidrato de cocaína suele exportarse a diversos mercados ilegales en la región. Es importante mencionar también que cantidades importantes de pasta base son exportadas a países vecinos de Bolivia para su ulterior procesamiento.

Finalmente, teniendo en cuenta la ubicación geográfica de Bolivia y su consecuente importancia estratégica para las rutas del narcotráfico, como también su participación en el conjunto de países en los que se produce coca-cocaína, se ha escrito que:

La ubicación geográfica de Bolivia —con límites con otros cinco países sudamericanos— *sitúa al país como una zona estratégica para el tráfico de drogas*. Además de ser el *tercer mayor productor de cocaína en el mundo*, Bolivia es *un país de tránsito indispensable para la droga producida en otros países de Suramérica*. El Informe de Estrategia del Control Internacional de Narcóticos 2016 indica que el 50 por ciento de la cocaína peruana “sale hacia Bolivia o pasa a través del país por vía aérea”, lo que también se conoce como puente aéreo (Liemann, 2016).

5.1. El crimen organizado colombiano en Bolivia

En la actualidad, Colombia es el país que ocupa el primer lugar en el cultivo y producción de hoja de coca, como también en su transformación en derivados ilícitos como, por ejemplo, el clorhidrato de cocaína. Asimismo, en su territorio se cultiva marihuana en importantes cantidades.

El rol que ejercen las organizaciones criminales colombianas en el narcotráfico en Suramérica es fundamental. Dichas organizaciones,⁷ conocidas como *Bacrim* (bandas criminales),⁸ cuentan con una importante experiencia manejando este negocio ilegal (y otros) y han reforzado su presencia en Suramérica, luego de que las organizaciones criminales mexicanas pasaran a controlar el gran mercado de drogas norteamericano, presionando el desplazamiento —si bien no total— de Colombia en ese país. Cabe hacer notar que la presencia del crimen organizado colombiano en EE.UU. es de larga data, lo que le permitió desarrollar gran experiencia en este amplio y complejo campo de acción.

Las organizaciones colombianas manejan el *know how* del proceso de elaboración de drogas ilegales y, en ese marco, la obtención del clorhidrato de

⁷ Una importante explicación sobre el fenómeno de las bandas criminales colombianas es ofrecida por Prieto (2013).

⁸ Aparecidas con la extinción de los grandes “carteles colombianos del narcotráfico”.

cocaína, como también de otros derivados ilícitos de la hoja de coca. Y no solo eso, controlan, asimismo, la distribución de la cocaína, gestionando varias redes en diversos países de Suramérica. Inclusive han desarrollado innovaciones en el negocio del tráfico de drogas ilícitas. Su presencia en los mercados ilegales de la región es muy importante y han logrado hacerla patente, incluso desplazando a otros competidores. También tienen presencia en varios países fuera de la región.

En Bolivia, su participación se ha manifestado mediante tres organizaciones criminales colombianas, que también han expandido su accionar a otros países suramericanos, formando una extendida red. Consecuentemente, en el caso de su presencia en Bolivia, un oficial de la policía boliviana mencionó lo siguiente:

La [organización] más antigua tiene sus raíces en un grupo paramilitar de los *Llanos Orientales de Colombia, las Autodefensas Campesinas de Casanare (ACC)*, [...] Otros recién llegados incluyen traficantes colombianos tanto de los *Rastrojos* como de los *Urabeños*, actualmente dos de las más poderosas estructuras de crimen organizado transnacional en Colombia. También hay indicios de que *en Bolivia se han establecido oficinas colombianas de cobro* [...], *una estructura criminal utilizada para controlar y regular el tráfico de cocaína* (McDermott, 2014, pp. 6-7; énfasis añadido).

En suma, las organizaciones criminales colombianas han consolidado su presencia en varios países de Suramérica, formando una red de amplio alcance. Son actores principales en el mundo del crimen transnacional suramericano. Su presencia en Bolivia forma parte de la expansión mencionada. Al respecto, Deborah Bonello, del centro de estudios e investigaciones *Insight Crime*, escribió que “en Bolivia, gran parte del comercio de drogas en el país es controlado por grupos colombianos como Los Urabeños” (Bonello, 2016; Clavel, 2016a).

5.2. La conexión Perú-Bolivia

Actualmente, Perú es el segundo productor de hoja de coca en Suramérica. Este país andino cuenta con una importante historia de usos tradicionales de la hoja de coca, como en Bolivia. Pero también está presente en su territorio la elaboración de derivados ilícitos de la hoja de coca. En Perú, luego de la cosecha de la hoja de coca, son los llamados “clanes familiares” peruanos los que controlan el proceso de transformación de la hoja de coca hacia la pasta base de coca y, a veces, clorhidrato de cocaína (UNODC, 2016d, p.38).

Cabe mencionar que, luego de haberse obtenido la pasta base de coca y clorhidrato de cocaína, serían los llamados “carteles criollos” o “bandas” las que se encargan de controlar el proceso posterior que va desde el acopio hasta las gestiones de pre-embarque de la droga. Dicho transporte puede realizarse por

vía aérea, como también por vía terrestre, e incluso ríos y otros medios (UNODC, 2016d, p.13).

Ahora bien, desde 2011, se ha incrementado significativamente el flujo de avionetas con matrículas bolivianas con destino a la región del Pichis-Palcaz, y su posterior retorno a Bolivia. Esta región ha sido el centro de acopio de la pasta básica cocaína producida en el Valle de los ríos Apurímac-Ene (VRAE) y Huallaga. De hecho, el VRAE es la región donde se concentra la mayor superficie cultivada con hoja de coca del Perú.

Un reporte institucional señala que “entre el 2011 y 2015, los mayores volúmenes de derivados de coca movilizados desde el Perú se trasladaron por vía terrestre y aérea” (UNODC, 2016d, p.22). En este periodo, las avionetas bolivianas que salían del Perú llevaban, en cada vuelo, una carga promedio de 300 kg a 350 kg de pasta base de cocaína. Su punto de llegada y descarga eran localidades rurales en los departamentos de Beni y Santa Cruz; en algunos casos el destino eran localidades de Brasil. Dicha pasta base se procesaba en los laboratorios clandestinos en Beni y Santa Cruz, o bien continuaban su viaje hasta Brasil, donde se consumiría como bazuco, o se terminaría su procesamiento para convertirla en clorhidrato de cocaína.

La importancia de realizar los envíos por el VRAE con dirección hacia Puno y de ahí hacia Bolivia, radica en que por esa ruta se “trasladaba más del 50% de la pasta básica producida en esta zona cocalera —*alrededor del 60% del total nacional, la misma que tenía como destino intermedio, territorio boliviano*” (UNODC, 2016d, p.24; énfasis añadido)

Asimismo, una publicación —citando el periódico El Comercio— ha señalado que *20 clanes familiares* estarían operando en Bolivia, transportando y refinando pasta de cocaína procedente del Perú. De la misma manera, señala también que “el 50 por ciento de las 450 toneladas de cocaína que salen de Perú cada año *son traficadas por vía aérea, y de estas, el 95 por ciento tiene a Bolivia como destino. La mayoría de los vuelos salen del VRAEM*” (Cawley, 2014; énfasis añadido).

En todo esto el rol que juegan las avionetas —buena parte de ellas con matrícula boliviana— transportando la droga desde Perú hacia Bolivia ha sido determinante. Esto explica también por qué estos vuelos aéreos han resultado tan exitosos para el narcotráfico, pues aumenta considerablemente el volumen de la cocaína. Así también se entiende que el 9 de noviembre de 2015, el Gobierno boliviano representado por el ministro de Defensa Remy Ferreira, firmó en París, Francia, un acuerdo de compra de equipos de radares —

valuados en US\$ 215 millones— de la firma francesa *Thales Air Systems* (Gagne, 2015). Naturalmente el propósito de dicha adquisición consiste en cubrir la vigilancia del espacio aéreo boliviano, para monitorear el espacio nacional, especialmente en las áreas más vulnerables al tráfico aéreo de drogas.

Con todo, la fuerte presión policial contra el narcotráfico habría logrado disminuir, parcialmente, el flujo de pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína. No obstante, también irrumpen en escena

[...] nuevos carteles extranjeros que se están involucrando en el traslado de droga por vía terrestre, fluvial y eventualmente aéreo. Esta droga también tendría como destino intermedio el territorio boliviano finalizando su recorrido en Brasil. Estos carteles financian y manejan muchas pequeñas organizaciones de traficantes que operan en el VRAEM (UNODC, 2016d, p.23).

Según los reportes de la Policía Nacional de Perú (DIREJANDRO), a diferencia de la década de los noventa, cuando los carteles operaban desde las zonas cocaleras, en la actualidad los procesos de acopio, traslado, el armado del stock y las “gestiones de pre-embarque” son manejados por bandas o “carteles criollos”. Esto ha causado la expansión del tráfico ilícito de drogas y que este, a su vez, se haya hecho más agresivo. La violencia y los asesinatos (ajustes de cuentas) son más frecuentes y notorios elevando a niveles críticos la inseguridad ciudadana, la corrupción y el lavado de activos (UNODC, 2016d, pp.13 y 22).

5.3. La conexión Brasil-Bolivia

Brasil ocupa el segundo lugar de mayor consumo de cocaína en el mundo, donde además está presente el crimen organizado que se encarga de abastecer el gran mercado de drogas ilícitas brasileiro, que incluye otras drogas que tienen alta demanda, como la marihuana. Asimismo, Brasil tiene fronteras compartidas con los tres países suramericanos —Bolivia, Colombia y Perú— que cuentan con cultivos de coca y sus derivados ilícitos, como la pasta base de cocaína y el clorhidrato de cocaína. Por ende, a Brasil le interesa mantener relaciones cooperativas en políticas de control de drogas con dichos países. Cuantitativamente, en Bolivia la superficie de cultivos de hoja de coca es la menor de los tres países andinos y de igual manera los derivados ilícitos de la coca.

La frontera que comparte Bolivia con Brasil es la segunda más larga en Suramérica, lo que —por su amplia extensión— requiere de esfuerzos mayores para su control y vigilancia. Si bien hay una relación ampliamente asimétrica entre ambos países, existe también un fuerte interés mutuo para manejar colaborativamente los asuntos bilaterales, como es el caso de la prevención y lucha contra el crimen organizado. No hay duda que el reto que representa el tráfico ilícito de drogas es un asunto central en la agenda de ambas naciones.

Ahora bien, el crimen organizado brasileiro que opera en Bolivia está compuesto, principalmente, por el *Primer Comando Capital (PCC)* y el *Comando Vermelho (CV)*. Ambas organizaciones criminales, que han formado redes extensas que incluso trascienden el territorio brasileiro, se encargan —en lo fundamental— de abastecer el mercado ilegal de drogas en Brasil y también de muchos otros países suramericanos, como parte de otras actividades delictivas. No solo eso, también proveen drogas ilícitas a varios países de África, Europa y Asia⁹ (Gagne, 2017). El puerto de Santos es la principal puerta de salida de la droga hacia dichos destinos.

Para abastecer la demanda brasileira de drogas, particularmente los derivados de la hoja de coca, los clanes bolivianos producen principalmente pasta base de cocaína. Pero a ello se debe añadir el importante volumen de la pasta base peruana que ha sido transportada por vía aérea —el puente aéreo que incluye muchas avionetas bolivianas— principalmente desde el VRAEM (Perú) hasta pistas bolivianas clandestinas en Beni o Santa Cruz. Será en laboratorios montados en estos mismos departamentos del oriente boliviano que la mencionada droga es preparada para luego venderse localmente. Pero sobre todo la mayor parte será exportada a Brasil y Argentina, dos grandes mercados de consumo de derivados de la coca como el paco o basuco (un derivado más barato y muy potente, que tiene elevada demanda en esos países) y también cocaína pura.

5.4. La conexión Argentina–Bolivia

Bolivia comparte con Argentina una amplia frontera vecinal, como también una extensa agenda de asuntos bilaterales. Entre ellos el problema del tráfico ilícito de drogas y en especial de los derivados ilícitos de la hoja de coca. A su vez, Argentina es uno de los países suramericanos de alto consumo, lo que plantea retos en asuntos de salud y seguridad.

De acuerdo con una investigación (Bonello, 2016), en Argentina hay al menos unas 1.500 pistas de aterrizaje clandestinas para el tráfico de drogas por vía aérea. La Asociación Argentina Antidroga señala que dichas pistas serían usadas por las organizaciones regionales de tráfico de drogas, entre ellas base de coca, cocaína y marihuana. Además que alrededor del 80% de las drogas que llegan al mercado de drogas argentino lo hacen por vía aérea, lo que complicaría su control.

⁹ Según un informe de inteligencia, en la Amazonia brasileira, además de las dos organizaciones ilegales ya mencionadas, se suma la *Familia do norte*. Es así que el PCC está presente en siete estados, en tanto que el CV opera en seis, y la FDN en dos (Gagne, 2017).

Ha sido un virtual puente aéreo con aviones que salen de Bolivia llevando pasta base y clorhidrato de cocaína. Las autoridades argentinas afirman que en cada vuelo se llevaría de 400 kg a 500 kg de drogas a su país. Esto significaría que alrededor de 20 toneladas de drogas serían introducidas en Argentina mensualmente, y aproximadamente 240 toneladas anualmente (Clavel, 2016a).

Asimismo, cantidades menores de pasta base de cocaína y en menor cantidad clorhidrato de cocaína son introducidas a través de varios puntos de la frontera terrestre común argentina-boliviana, utilizando una diversidad de modos de camuflaje.

Adicionalmente, se ha encontrado que una cantidad de drogas que son introducidas en Argentina son, a su vez, reexportadas a otros países extra-regionales:

Según las autoridades, los traficantes compran pequeños aviones usados en Miami y los vacían. *Los pilotos entonces vuelan hacia Argentina desde Bolivia y Paraguay para hacer lanzamientos del aire o por tierra en los caminos rurales y pistas de aterrizaje improvisadas. La carga se envía luego a través de los puertos locales a ciudades como Madrid y París* (Mazza, 2016; énfasis añadido).

5.5. La conexión Chile-Bolivia

La agenda bilateral de Bolivia y Chile tiene una amplia gama de temas, aún las relaciones diplomáticas entre ambos países estén congeladas. La seguridad entre ambas naciones es un tema que ha venido ocupando mayor espacio dentro dicha agenda, particularmente para hacer frente al problema del narcotráfico.

Chile enfrenta dos problemas. Por un lado, cuenta con una importante demanda interna estable por derivados ilícitos de la coca. Por otro, el territorio chileno y específicamente los puertos marítimos chilenos —en particular Arica— sirven de “punto de trasbordo” para los volúmenes de cocaína que producen Perú y Bolivia. Luego, estos stocks de cocaína son llevados a los mercados ilegales de Europa y África (Clavel, 2016b).

Ahora bien, la incautación de 3 toneladas de marihuana y cocaína procedentes de Bolivia, por autoridades de Chile a principios de julio de 2014, en Coquimbo al norte de Chile —y que fue reconocida por el gobierno chileno como la mayor incautación de drogas lograda desde el año 2000—, mostró que existía un problema de narcotráfico importante, que atingía a ambas naciones (Gurney, 2014).

En efecto, ese evento señaló la necesidad de mejorar el control de los flujos transfronterizos entre ambos países, y tomar medidas relevantes dentro de sus territorios. Pues no solo el tráfico de drogas es un problema bilateral, también está el tráfico de precursores químicos y otros ítems usados en la elaboración de drogas basadas en hoja de coca, que requieren de un enfoque consistente y de largo alcance.¹⁰

Mirando hacia adelante la *cooperación mutua* es el camino que ambos países deben seguir, para hacer frente a un problema transnacional y común.

5.6. La conexión Paraguay-Bolivia

Ambos países comparten fronteras y tienen en común que en sus territorios se producen drogas, derivados ilícitos de la hoja de coca en el primero, y marihuana en el segundo. En Bolivia también se cultiva y produce marihuana, aunque en un monto muchísimo menor que en Paraguay, la cual por lo general se utiliza para el consumo interno.

A su vez, Paraguay es el mayor productor regional de marihuana. Esta producción se exporta a muchos otros países de la región, entre ellos Bolivia. Asimismo, la marihuana producida en Paraguay que va con destino a Argentina y Chile suele pasar por territorio boliviano, particularmente por el departamento de Tarija (Daugherty, 2015).

Paraguay es vecino de dos importantes mercados, el brasileño y el argentino, los cuales consumen importantes cantidades de drogas, como la cocaína y la marihuana; además, en estos países están presentes sus propias organizaciones criminales, que tienen interés en expandir sus negocios ilegales.

Para Paraguay es un reto clave cómo evitar que estas organizaciones criminales se expandan más en ese país, pues el crimen organizado paraguayo tiene importantes nexos con sus pares brasileños y argentinos.

6. La cooperación fronteriza entre países vecinos

El incremento de la oferta de drogas ilegales, así como el consumo de estas en varios países de Suramérica, así como la violencia asociada al tráfico ilícito de drogas —sobre todo entre grupos mafiosos y pandillas que se disputan el control de mercados— han impulsado a que las instituciones gubernamentales

¹⁰ Además, debe tenerse en cuenta que hay un contexto más amplio del contrabando de innumerables productos procedentes de Chile hacia Bolivia, que representan un valor estimado de US\$ 1.500 millones al año.

de los diversos países de la región adopten una pluralidad de medidas con el fin de controlar y reducir dicho complejo problema. Esto incluye, entre la variedad de programas de acción, el desarrollo de iniciativas de cooperación internacional, y más específicamente de cooperación fronteriza, con el fin de frenar el avance de estos retos dentro de un determinado territorio nacional. En lo que sigue se enfocará, entonces, el asunto de la cooperación fronteriza.

Como se sabe, al ser el tráfico ilícito de drogas un delito transnacional, su abordaje requiere de la colaboración entre Estados. En este marco, Bolivia mantiene importantes relaciones de cooperación regional y, dentro de ella, la cooperación fronteriza con todos sus vecinos.

6.1. La cooperación fronteriza entre Bolivia y Perú¹¹

En el campo de la reducción de la oferta, ambos países mostraron acuerdo en dinamizar el intercambio de información sobre el tráfico de drogas. También propiciaron la investigación y la realización de operaciones coordinadas contra el narcotráfico. Asimismo, acordaron intercambiar información policial y/o militar, y agilizar la suscripción de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos de Bolivia y Perú.

En cuanto a las acciones de interdicción terrestre, aérea y acuática en la zona de frontera, ambos países presentaron sus resultados operacionales en decomisos/secuestro de sustancias controladas, rutas y convinieron realizar dos operaciones coordinadas y simultáneas en la frontera. Perú informó la creación del Centro Integral de Inteligencia Antidrogas con base en Sao Paulo, Brasil, integrado por analistas de inteligencia antidrogas de Perú, Brasil y Bolivia, e iniciando sus funciones en septiembre de 2016.

También plantearon ejecutar operaciones coordinadas y simultáneas en la frontera común para la detección del tráfico ilícito de drogas. Asimismo, realizaron intercambio de información sobre cultivos ilícitos, como también acerca de organizaciones criminales que operan en ambos países. Adicionalmente intercambiaron información acerca de cursos de capacitación sobre tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y mecanismos de investigación.

¹¹ Lo que sigue tiene como fuente principal el Acta de la V Reunión de la Comisión Mixta Boliviano-Peruana sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, celebrada en el municipio de Copacabana del departamento autónomo de La Paz, el 26 y 27 de mayo de 2016; acta firmada por Felipe Cáceres, viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Estado Plurinacional de Bolivia y Luis Alberto Otálora Peñaranda, presidente ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas de la República del Perú.

En lo que se refiere al control de cultivos de coca ilegal en fronteras, compartieron información sobre la erradicación de cultivos de coca ilegal y acordaron intercambiar experiencias de erradicación de coca en áreas sensibles como parques nacionales, reservas forestales y zonas de frontera. Adicionalmente, convinieron realizar pasantías para conocer modelos de intervención en desarrollo alternativo.

6.2. La cooperación fronteriza entre Bolivia y Brasil

La cooperación bilateral en materia de drogas y narcotráfico es amplia.¹² Para ambos países la seguridad en fronteras es una prioridad. En ese marco, han ejecutado una diversidad de actuaciones. En cuanto a la reducción de la oferta implementaron cooperación bilateral en inteligencia, que incluye intercambio de información e inteligencia sobre el tráfico ilícito de drogas, redes criminales transnacionales, modalidades del tráfico de drogas, e incluso intercepción de llamada telefónicas, entre otras. Adicionalmente, acordaron avanzar sobre las intercepciones telefónicas en Bolivia, entre otras acciones similares.

Asimismo, realizaron seguimiento al movimiento de sustancias y precursores químicos, operaciones bilaterales en este campo, intercambio de información sobre sustancias controladas y de experiencias de fiscalización de sustancias controladas. Inclusive acordaron intercambiar información de sustancias y precursores químicos controlados y no controlados usados en la elaboración de cocaína, con el propósito de identificar fábricas y laboratorios cuya producción tenga como destino final el mercado brasileiro.

En el campo de los delitos conexos, intercambiaron experiencias en lavado de dinero entre las respectivas agencias encargadas de reprimir este delito, realizaron operaciones de inteligencia coordinadas en transporte transfronterizo de divisas, e incluso desarrollaron actividades de lucha contra el contrabando. Asimismo, Brasil ofreció cursos de capacitación en lavado de activos para funcionarios bolivianos, en Brasil. En esta línea, Brasil también presentó un proyecto de Memorándum de Entendimiento para su consideración.

En materia de control de la oferta de hoja de coca, el gobierno brasileiro comprometió su apoyo técnico a la metodología de interpretación de imágenes satelitales, incluyendo sumarse a los apoyos externos para la adquisición de

¹² Lo que viene a continuación tiene como fuente principal el Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Brasil, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, el 28 y 29 de junio de 2016, firmada por Carlos Romero, ministro de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y Raymundo Santos, embajador de la República Federativa del Brasil en Bolivia.

dichas imágenes, y respaldando así el programa Apoyo al Sistema de Control y Monitoreo de Cultivos Excedentarios de Coca.

En cooperación judicial se propusieron examinar una propuesta de tratado sobre asistencia jurídica mutua en materia penal, e inclusive estudiar la factibilidad de un proyecto de acuerdo de cooperación entre Bolivia y Brasil para fortalecer la lucha contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos.

6.3. La cooperación fronteriza entre Bolivia y Argentina¹³

Antecedido por las recomendaciones emanadas de la Reunión de Ministros de Seguridad de Argentina y Bolivia realizada el 9 de septiembre de 2016 en la ciudad de Buenos Aires y otras más, la VI Reunión de la Comisión Mixta Bolivia-Argentina acordó recomendar a los gobiernos de ambas naciones la suscripción de un Acuerdo interinstitucional entre los Ministerios de Seguridad de la República de Argentina y el Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para el fortalecimiento de estrategias operacionales entre la Policía Boliviana y las Fuerzas de Seguridad Federales de la República Argentina.

Asimismo, dicha reunión fue precedida por la aprobación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016–2020, que comprende cuatro componentes pilares —ya mencionados anteriormente— y es la política pública fundamental en este campo.

En lo que refiere a la reducción de la oferta, la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) explicó que la producción y el tráfico de cocaína estaban siendo influidos por la alta demanda de cocaína de los países desarrollados y limítrofes a Bolivia, lo que induce a ciudadanos bolivianos y extranjeros hacia una mayor producción de cocaína. Es más, el acta de la reunión señala textualmente que: “Bolivia, por su ubicación geográfica, y por la dinámica del narcotráfico se ha convertido en un país de tránsito donde las organizaciones del tráfico internacional de drogas articuladas a clanes familiares, realizan actividades ilícitas, sin que se haya detectado la existencia de carteles de drogas”¹⁴.

¹³ Lo que sigue tiene como fuente principal el Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Boliviana sobre Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, Prevención del Consumo, Rehabilitación y Desarrollo Alternativo, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, el 15 y 16 de septiembre de 2016; acta firmada por Felipe Cáceres, viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y Martin Verrier, subsecretario de Lucha contra el Narcotráfico de la República Argentina.

¹⁴ Véase: Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Boliviana sobre Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias

Para el intercambio de información, Bolivia propuso establecer canales directos, a través de “puntos de contacto” de las diversas unidades policiales de la FELCN con sus contrapartes argentinas dentro la Gendarmería Nacional Argentina. A su vez, Argentina propuso crear un Grupo de Operaciones Conjunto de Interdicción Aeroportuaria, compuesto por instituciones responsables del control fronterizo, Migración, Aduana y Policía Aeroportuaria.

El Gobierno boliviano presentó y entregó a su contraparte argentina el *Plan de Operaciones Centinela del Sur*, para el frente interno, que comprende 5 programas: 1. microtráfico –pandillas y colegios; 2. tránsito de cocaína del Perú –VRAEM; 3. control zonas de fabricación y cristalización; 4. control en carreteras; 5. control zonas de cultivo y tránsito de marihuana (VDS, 2016, p.5). Asimismo, presentó el *Plan Macro de Acción de Lucha contra el Narcotráfico en Regiones de Frontera*, compuesto por cinco planes, cada uno orientado hacia un país de los cinco con los que Bolivia mantiene vecindad. Para este caso bilateral, se presentó el Plan de Operaciones con la República Argentina “Centinela del Sur.”¹⁵

En materia de fiscalización de sustancias químicas controladas acordaron, por un lado, el intercambio continuo de información y experiencias relevantes y, por otro, realizar operaciones de control, incluso identificar clanes familiares y personas que comercializan ilícitamente dichas sustancias.

En asuntos de delitos conexos, la Unidad de Investigación Financiera de Bolivia y la Unidad de Información Financiera de Argentina acordaron gestionar la suscripción de un nuevo Memorándum de Entendimiento. Asimismo, pactaron intercambiar regularmente información relacionada al lavado de dinero.

En cuanto a la cooperación judicial, ambos gobiernos convinieron el intercambio de información sobre antecedentes penales y policiales que sustenten procesos iniciados. También acordaron establecer mecanismos de investigaciones conjuntas, entregas vigiladas y técnicas especiales de investigación, para facilitar la asistencia judicial recíproca y cooperación internacional entre ambas partes.

Por último, Argentina propuso crear un Grupo de Operaciones Conjunto — argentino y boliviano— de Interdicción Aeroportuaria, integrado por funciona-

Psicotrópicas y Delitos Conexos, Prevención del Consumo, Rehabilitación y Desarrollo Alternativo, de 15 y 16 de septiembre de 2016, p.4.

¹⁵ Los otros planes son: Plan de Operaciones con la República Federativa de Brasil “macro Bolivia-Brasil”; Plan de Operaciones con la República del Perú “Inti Raymi”; Plan de Operaciones con la República de Paraguay “guardián de la frontera”; y Plan de Operaciones con la República de Chile “frontera occidente”.

rios del control fronterizo, entre ellos migración, aduana y policía aeroportuaria.

6.4. La cooperación fronteriza entre Bolivia y Paraguay¹⁶

En cuanto al control fronterizo, la FELCN planificó el plan de operaciones “Guardián de la Frontera”, operación conjunta coordinada y simultánea, que se realizó desde finales de 2016 (y continuó en 2017). Explicó también que Bolivia es un país de tránsito de marihuana de origen paraguayo. En ese marco, se realizaron 9.939 operativos que permitieron el secuestro de marihuana, cocaína, hoja de coca, sustancias químicas líquidas y sólidas. Además, se destruyeron 63 laboratorios de cristalización y reciclaje, así como fábricas y pistas de aterrizaje clandestinas.

La Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) hizo notar, por su lado, que Paraguay es ruta de tránsito de la cocaína y armas. Asimismo, identificó varios factores que han facilitado la proliferación del narcotráfico como: las limitaciones de los radares en cuanto al radio de acción, numerosos vuelos clandestinos y el mismo crecimiento del tráfico de drogas; la ausencia de legislación sobre la extinción de dominio; y el insuficiente control fluvial en fronteras, incluyendo la vasta extensión de frontera seca con Bolivia y Brasil.

Por otro lado, el gobierno paraguayo ha remarcado que viene realizando la erradicación manual de cultivos de marihuana, apoyado por aeronaves de las Fuerzas Armadas de ese país, quienes, adicionalmente, han realizado operaciones encubiertas que han permitido la destrucción de laboratorios clandestinos, incluyendo diversos insumos químicos.

También, ambos gobiernos se propusieron elaborar un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Institucional entre ambos. En cuanto a la Cooperación Jurídica Mutua se propusieron estudiar la factibilidad de las entregas vigiladas entre ambos países. En materia de cooperación internacional, estos gobiernos ofrecieron mutuamente la realización de diversos cursos de capacitación enfocados al control del tráfico de drogas en fronteras. Asimismo, acordaron desarrollar durante el año 2017 un amplio programa de capacitación.

¹⁶ Lo que sigue tiene como fuente principal el Acta de la VII Reunión del Comité Paraguayo-Boliviana sobre el Tráfico Ilícito de Drogas, la Farmacodependencia y el Desarrollo Alternativo (Integral), celebrada en Asunción, el 27 y 28 de octubre de 2016; acta firmada por María Soledad Saldívar, directora general de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, y Felipe Cáceres García, viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

6.5. La cooperación fronteriza entre Bolivia y Chile¹⁷

En cuanto a la interdicción al tráfico ilícito de drogas, la FELCN entregó el Plan de Operaciones Macro Bolivia-Chile como propuesta para coordinar la realización de operaciones simultáneas con Carabineros de Chile, el Servicio Nacional de Aduanas y la Policía de Investigaciones.

Asimismo, la FELCN, la Policía de Investigaciones (PDI), el Servicio Nacional de Aduanas y los Carabineros de Chile acordaron sostener reuniones de coordinación en fronteras en el primer trimestre de 2017, en la Región XVI Arica-Parinacota con la Jefatura Departamental de la FELCN de La Paz; en la Región I Iquique con la Jefatura Departamental de la FELCN de Oruro; y en la Región II Antofagasta con la Jefatura de la FELCN de Potosí.

En cuanto al control aduanero, para la identificación de sustancias controladas, ambos países acordaron reuniones entre sus aduanas, cooperación aduanera incluyendo capacitación en operaciones de inteligencia e investigación, análisis y definición de zonas de riesgo, entre otras actividades. Por otro lado, también convinieron en revisar el marco jurídico de la cooperación policial para ver la pertinencia de una actualización de la misma.

También trataron el control de sustancias químicas precursoras, basado en el control administrativo y operativo de la frontera, así como el intercambio de información sobre desvío de sustancias químicas controladas, e incluyeron la fiscalización de estas sustancias. Asimismo, planificaron tareas tanto para lucha contra el contrabando y falsificación de medicamentos psicotrópicos y estupefacientes, como para laboratorios de análisis de drogas.

En el tema de la lucha contra el lavado de activos, entre la FELCN y la PDI se acordó el intercambio de experiencias e identificación de puntos de contacto. En cooperación en materia de lavado de activos, la UIF de Bolivia actualizaría el Memorándum de Entendimiento suscrito en 2012.

Finalmente, Bolivia entregó un proyecto de acuerdo sobre procedimiento expedito para la restitución de vehículos motorizados con denuncia de robos y/o hurto.

¹⁷ Lo que sigue tiene como fuente principal el Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Temas Conexos Bolivia-Chile, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, el 26 y 27 de enero de 2017; acta firmada por Carlos Romero, ministro de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, y Julio Bravo, director de Seguridad Internacional y Humana de la República de Chile. Cabe destacar que esta reunión se realizó luego de 6 años de efectuada la octava reunión.

7. Conclusiones

Iniciando este documento, se mostró sucintamente que la hoja de coca tiene una importante, extensa y diversa tradición en Bolivia; asimismo, que este año se aprobó nueva legislación en esta materia. Esta legislación comprende dos leyes fundamentales: la Ley General de la Coca – Ley 906 y la Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas – Ley 913. Ambas normas establecen el nuevo régimen legal tanto para la coca como para el tráfico ilícito de drogas. Cabe destacar que, a partir del presente año en Bolivia solo se puede cultivar hasta 22.000 ha de hoja de coca.

También se explicó que, en la última década, Bolivia ha contado con tres instrumentos de política pública fundamentales en esta materia; a saber: la Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010; la Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015; y la actual y en curso Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos excedentarios de coca 2016-2020. La implementación de esta nueva estrategia corre ahora tomando en cuenta la nueva normativa legal para la coca como para el tráfico ilícito de drogas.

Apoyados en datos estadísticos, se analizó cuantitativamente el cultivo y producción de hojas de coca, la erradicación de la coca excedentaria, así como las incautaciones realizadas de diversos insumos empleados para la elaboración de pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína, e incluyendo las cantidades incautadas de dichas drogas. Además, mostramos las cantidades de fábricas de cocaína, laboratorios de reciclaje y laboratorios de cristalización destruidas, y las personas detenidas.

Seguidamente, sugiriendo que las redes transnacionales del narcotráfico pueden visualizarse como una “telaraña” (un tejido que articula varias redes) analizamos los vínculos asociados al tráfico de drogas entre Bolivia y cada uno de sus cinco países vecinos —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú— e incluyendo a Colombia, que tiene una importante presencia regional en esta materia. En ese marco, se recreó la formas en las que se han entrelazado las conexiones transnacionales entre los diversos organizaciones del narcotráfico. Observamos también que además de la pluralidad de vínculos dentro de Suramérica, hay también muchos otros vínculos más allá de esta región.

Finalmente, presentamos los temas tratados dentro las relaciones de cooperación bilateral entre Bolivia y cada uno de sus cinco países vecinos. Así, se pudo observar que las agendas de cada una de estas relaciones bilaterales recogen temas de trascendencia para hacer frente al narcotráfico en Suramé-

rica, pues al ser el narcotráfico un fenómeno eminentemente transnacional su abordaje debe tener el mismo enfoque.

Ahora bien, no hay duda que actualmente el narcotráfico se ha convertido en uno de los problemas públicos e internacionales más complicados. No solo por su creciente ocupación de zonas con brechas de inseguridad en tantas ciudades de Suramérica y otras partes, sino también porque a pesar de los diversos esfuerzos realizados regional y globalmente en el pasado, los principales objetivos y metas de fiscalización internacional del tráfico ilícito de drogas no han sido alcanzados.

Como se dijo antes, la emergencia de la sociedad de redes ha hecho que el narcotráfico sea menos visible y, consecuentemente, la persecución del delito se dificulte. A su vez, las nuevas tecnologías de información, comunicación y transporte han facilitado y ampliado el desplazamiento del narcotráfico. Hoy en día, las drogas pueden encontrarse con facilidad y con precios muy competitivos, así como en muchas partes del mundo. Y las ganancias del crimen organizado se siguen multiplicando.

La delincuencia organizada transnacional se ha beneficiado del sistema de Estados nacionales soberanos, que están limitados por sus fronteras, en tanto que la delincuencia transnacional tiene mayor facilidad de movimiento, aun con activas políticas nacionales de interdicción al tráfico aéreo de drogas. Por ello, las fronteras nacionales se han visto vulneradas por los flujos de drogas transportados por aire, mar y tierra.

La *cooperación fronteriza* es muy necesaria para limitar el tráfico transnacional de drogas. Esto toma más fuerza si por parte de los Estados hay un compromiso genuino de cooperar con sus vecinos. Hoy en día no tiene sentido la excusa de la preeminencia de la soberanía nacional para no cooperar.

Para finalizar reproduzco la frase antes escrita, que me parece pertinente para comprender el papel de Bolivia en el problema tratado: tanto la ubicación geográfica de Bolivia, ocupando un espacio territorial importante en el centro de Suramérica, como sus extensas fronteras —muchas de ellas con vacíos de población e inclusive la escasa o intermitente presencia de la autoridad— son factores que no han logrado impedir suficientemente la presencia y acciones de los grupos criminales. En suma, estas condiciones explican que en el territorio boliviano se hayan desarrollado operaciones de la delincuencia organizada transnacional —bolivianos y extranjeros—, abarcando diversas regiones del país, sobre todo a lo largo de la frontera con Brasil, Paraguay y Argentina.

Referencias y bibliografía

Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Boliviana sobre Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, Prevención del Consumo, Rehabilitación y Desarrollo Alternativo (2016). Santa Cruz de la Sierra, 15 y 16 de septiembre. Recuperado en: http://seguimiento.vds.gob.bo/argentina2/BOLIVIA_ARGENTINA_VI.pdf

Acta de la V Reunión de la Comisión Mixta Boliviano-Peruana sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos (2016). Municipio de Copacabana del Departamento Autónomo de La Paz del Estado Plurinacional de Bolivia, 26 y 27 de mayo. Recuperado en: <http://seguimiento.vds.gob.bo/peru2/ACTA-V-BOLIVIA-PERU.pdf>

Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos Bolivia-Brasil (2016). Santa Cruz de la Sierra, 28 y 29 de junio.

Acta de la VII Reunión del Comité Paraguayo-Boliviana sobre el Tráfico Ilícito de Drogas, la Farmacodependencia y el Desarrollo Alternativo (Integral) (2016). Asunción, 27 y 28 de octubre.

Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta sobre Drogas y Temas Conexos Bolivia-Chile (2017). Santa Cruz de la Sierra, 26 y 27 de enero.

Bonello, D. (2016). Investigación indica que Argentina tiene 1.500 pistas clandestinas. *InSight Crime*, de 2 agosto. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/investigacion-indica-argentina-1-500-pistasclandestinas>

Campero, J.C. (2012). "El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia". En: Niño, C. (Ed.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Quito: Fundación Friedrich Ebert (FES/ILDIS).

Campero, J.C. (2016). "Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina". En: *Nueva Sociedad*, núm. 263, mayo-junio.

Cawley, M. (2014). Clanes de cocaína de Perú se expanden hacia Bolivia: Policía. *InSight Crime*, de 2 agosto. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/clanes-cocaina-peru-expanden-bolivia-policia>

Cawley, M., y Bargent, J. (2014). 90% de la cocaína del VRAEM de Perú se mueve por vía aérea. *InSight Crime*, de 10 de junio. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/90-cocaina-vraem-peru-se-mueve-por-via-aerea>

Clavel, T. (2016a). Narcovuelos cruzan de Bolivia a Argentina diariamente: funcionarios. *InSight Crime*, de 16 noviembre. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/narcovuelos-cruzan-bolivia-argentina-diariamente-funcionarios>

Clavel, T. (2016b). Informe revela aumento de narcotráfico en Chile. *InSight Crime*, de 20 diciembre 2016. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/informe-revela-aumento-narcotrafico-chile>

CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (2007). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (2011). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos de Coca 2011-2015*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (2016). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-2020*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Daugherty, A. (2015). Narcovuelos que pasan por Bolivia proviene de Argentina y Paraguay. *InSight Crime*, de 30 de julio. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/narcovuelos-pasan-bolivia-provienen-argentina-paraguay>

Estado Plurinacional de Bolivia (2017a). *Ley General de la Coca*, Ley 906. De 8 de marzo.

Estado Plurinacional de Bolivia (2017b). *Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas*, Ley 913. De 16 de marzo.

Gagne, D. (2015). Bolivia adquiere radares para combatir puente aéreo de la cocaína. *InSight Crime*, de 12 de noviembre. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/bolivia-adquiere-radares-combatir-puente-aereo-cocaina>

Gagne, D. (2017a). Comercio de cocaína estimula presencia de pandillas en Amazonas. *InSight Crime*, de 16 de enero. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/comercio-cocaina-estimula-presencia-pandillas-amazonas>

org/noticias-del-dia/lucrativo-comercio-cocaina-estimula-presencia-pandillas-amazonia-brasil

Gagne, D. (2017b). Ministro de Bolivia concuerda con discursos oficial sobre presencia de carteles extranjeros. *InSight Crime*, de 22 marzo. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/ministro-bolivia-concuerda-discurso-oficial-sobre-presenciacarteles-extranjeros>

Garzón, J.C. (2012). *La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican*. Washington D.C.: Wodrow Wilson Center.

Garzón, J.C. y Olson, E.L. (Eds.) (2013). *La diáspora criminal. La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington D.C.: Wodrow Wilson Center, 2013.

Gurney, K. (2014). Histórica incautación de drogas en Chile apunta a creciente mercado doméstico. *InSight Crime*, de 9 de julio. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/historica-incautacion-drogas-chile-apunta-creciente-mercado-domestico>

Liemann, S. (2016). Más de mil “pistas clandestinas” tiene el puente aéreo entre Bolivia y Perú. *InSight Crime*, de 13 de junio. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/mas-mil-pistas-clandestinas-relacionadas-puente-aereo-bolivia-peru>

Mazza, S. (2016). El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina. *La Nación*, 7 de setiembre. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1935330-el-narcotrafico-encuentra-nuevas-rutas-de-paso-a-traves-de-argentina>

McDermott, J. (2014). El desafío de Evo: Bolivia, el epicentro de la droga. *In Sight Crime*, de octubre. Recuperado de: http://es.insightcrime.org/images/PDFs/Desafio_Evo_Bolivia_epicentro_droga

Mella, R. (2014). Los clanes de la cocaína sumario del narcotráfico. *IDL Reporteros*, de 3 de setiembre. Recuperado de: <https://idl-reporteros.pe/sumario-del-narcotrafico/>

Mella, R. y Gorriti, G. (2015). Rastreando los narcovuelos de Bolivia. *In Sight Crime*, de 22 setiembre. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/rastreando-narco-avionetas-bolivia>

Prieto, C. (2013). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert (FES). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>

Reyes Rodas, G. (2017). *Violencia e inseguridad en las tres principales ciudades de Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, La Paz y El Alto*. Washington D.C.: Wilson Center & Latin American Program.

UNODC (1998). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

UNODC (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

UNODC (2016a). *World Drug Report 2016*. Viena: UNODC. Recuperado de: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

UNODC (2016b). *Bolivia Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*. La Paz: UNODC y Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coc_a_2015.pdf

UNODC (2016c). *Colombia Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá: UNODC y Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

UNODC (2016d). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*. Lima: UNODC y DEVIDA. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_monitoreo_coca_2016.pdf

VDS-VICEMINISTERIO DE DEFENSA SOCIAL DE BOLIVIA (2016). *Plan de Operaciones "Centinela del Sur"*. La Paz.

Crimen transnacional y tráfico ilícito de drogas en Brasil: implicancias y desafíos para la seguridad regional

Antonio Jorge Ramalho[•]

1. Presentación

Este texto se organiza en cuatro partes. Las dos primeras contextualizan los crímenes transnacionales, inclusive el tráfico ilícito de drogas en Brasil, relacionándolo con otros crímenes transfronterizos. Se presenta, por así decir, el contexto de desigualdad y violencia en el cual el tráfico se ha instalado como una sofisticada actividad económica profundamente relacionada con otros crímenes e involucrado en el tejido social. En esto radica su argumento central, que se desarrolla en las dos secciones subsecuentes. La tercera parte del presente capítulo presenta algunas estadísticas conocidas de esta actividad en el país, sus implicaciones para otros sectores de la economía y sus vinculaciones con el tráfico de drogas en otros países de la región. Subraya, en ese contexto, la importancia de comprender su relación con los altos niveles de violencia en la sociedad brasileña desde las perspectivas histórica, económica y socio-política. Finalmente, conocidas las dificultades estructurales en el Estado brasileño para combatir el tráfico ilícito de drogas, la parte cuatro presenta algunas medidas recientes de coordinación política para enfrentar esos desafíos, inclusive las iniciativas recientes de cooperación fronteriza con países suramericanos. Más que examinar su eficacia, se trata de ponerlas en perspectiva en el contexto de los diagnósticos realizados, dado que, en su mayoría, son políticas aún incipientes.

2. Contexto histórico y social

Para entender el fenómeno de la violencia y del crimen organizado en el Brasil de hoy es conveniente conocer un poco de su historia y de su cultura. El día 21 de abril es feriado nacional en este país. Se celebra la memoria de Joaquim José

[•] Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, investigador del CNPq y Director de la ESUDE-CDS/UNASUR. Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a las posiciones oficiales de las instituciones a las cuales él se vincula.

da Silva Xavier, conocido como Tiradentes.¹ Considerado un héroe de la “Inconfidencia Mineira”, dado que él asumió solo la responsabilidad de organizar el movimiento que marca el inicio del proceso de independencia de Brasil; por lo cual, fue ejecutado ejemplarmente: conducido en procesión por las calles de la capital, Tiradentes fue ahorcado y descuartizado.

Río de Janeiro era entonces una ciudad bellísima y poco urbanizada. Se adornaron las calles para la ocasión. Los adornos se mezclaron con su cuerpo, el cual fue expuesto desde el centro de la capital, por el “camino del oro”, hasta Vila Rica, en Minas Gerais, donde finalmente se depositó su cabeza. Con su sangre se redactó el acta de cumplimiento de su sentencia y el de deshonor de sus descendientes. El hombre se parecía a un Cristo, lo que ayudó a formar el mito.

La corona portuguesa consideró este lúgubre espectáculo útil para desestimular otros intentos independentistas. Pero la verdad es que esos métodos no eran ajenos a las prácticas de la administración pública de la época, particularmente en las colonias. Era todavía más usual en una sociedad esclavista, con sus prácticas de opresión, de deshumanización, de extracción de renta por una minoría de ricos que sacaba su plata del país lo antes posible.

Tiradentes era hijo de portugueses y llegó al rango de alférez del ejército colonial (el máximo a que podría aspirar un no-portugués) por trabajar en el transporte de oro entre Vila Rica y Río de Janeiro. Asociado a intelectuales educados en Montpelier —hijos de los comerciantes enriquecidos en el corto “Ciclo del Oro” brasileño—, representaba una especie de híbrido, un ciudadano medio de los pocos centros urbanos en una sociedad altamente desigual y violenta. Aspiraba al bienestar y al reconocimiento social que individuos, como él, habían alcanzado en otras partes del mundo.

Los intelectuales y militares a los cuales él se sumó provenían de familias ricas y tenían ciudadanía portuguesa. Por eso, lograron cambiar la pena de muerte por el destierro. Los ideales del movimiento eran típicos de aquel tiempo, inspirados por la independencia de EE.UU. y por la Revolución francesa; fortalecidos por la reacción en contra a los elevados impuestos de Portugal, ocupado en mantener sus ingresos, a pesar de que las minas se agotaban rápidamente².

¹Apodado como Tiradentes, que corresponde a sacamuelas, en función de uno de sus oficios.

² El coraje del hombre, su imagen estoica y la asociación del movimiento a los ideales de educación, desarrollo industrial e independencia nacional le tornaron en el mito ideal utilizado por los positivistas que luego construyeron la narrativa de la naciente

La élite local sabía protegerse, la sociedad era profundamente injusta y más de un actor social utilizaba la violencia como método de control de las masas y de producción de ganancias. Ya entonces —y este es el punto— la policía utilizaba la tortura para sacar informaciones de los participantes en el golpe. La violencia más la esclavitud, fue mantenida por Brasil por casi un siglo después de la muerte de Tiradentes³. Pero el racismo, la violencia de las fuerzas policiales, la falta de compromiso de las élites con el desarrollo integral y más justo del país, eso perdura hasta el día de hoy.

Hasta aquí llega la historia remota. Los invito a un salto de 225 años. A veces un ejemplo vale más que muchas palabras. Verán que no todo ha cambiado en Brasil en los últimos dos siglos. Los elevados niveles de violencia en un ambiente sistémico que dificulta el combate al crimen es uno de los aspectos sobresalientes de la sociedad brasileña contemporánea.

En la celebración del 21 de abril de 2017, mientras los “cariocas” se preparaban para salir de viaje y los turistas llegaban a la “ciudad maravillosa”, Río de Janeiro vivió escenas de guerra, casi simultáneamente, en tres puntos distintos de la ciudad. En Ipanema —uno de los barrios más ricos y bien protegidos de la zona sur—, bandidos utilizaron explosivos para asaltar una agencia bancaria, que se quedó totalmente destruida. Eran aproximadamente las 3:00 de la mañana. Un par de horas más tarde, en el norte de la ciudad, en la comunidad del Alemão, tres personas resultaron muertas debido al enfrentamiento entre criminales locales y la policía, la cual intentaba fortificar una unidad de policía pacificadora (UPP). El hecho de que la policía no controle una de las “vitricas” de las políticas de seguridad pública del estado de Río de Janeiro en los últimos diez años, indica que la eficacia de esa política puede ser más retórica que real. Otros “enfrentamientos” se observaron en el curso de aquel día, la mayoría sin víctimas fatales (G1 Rio, 2016).

En la zona oeste, la policía mató el líder de una de las milicias más importantes en la capital del estado, autodenominada “Liga de la Justicia”, se trataba de Carlinhos Três Pontes, quien coordinaba los intereses locales de una facción

nación brasileña, un mito que hasta hoy inspira demandas por una sociedad más justa y menos violenta.

³ Brasil fue el último país occidental en abolir la esclavitud, en 1888, después de un largo proceso de negociación con las élites agrícolas, que solo permitieron un gradual proceso de transformación legal que perduró por medio siglo, aún bajo la presión británica de prohibir el tráfico. Hasta hoy día se emplea la expresión “para inglés ver”, originada de un deliberado disfraz del Imperio brasileño, que aprobó una ley prohibiendo el tráfico de negros, que se dejaba operar en sitios recónditos del litoral, mientras la armada perseguía los buques donde estaban los informantes de la embajada británica.

criminal que actúa internacionalmente (Amigos dos Amigos). El episodio ocurrió en su casa, un bunker disfrazado de casa lujosa en una comunidad pobre, que la policía descubrió tras una investigación de más de un año. Con él se encontraron un fusil AK-47, una pistola glock, un revólver y uniformes del ejército y de la policía militar de Río de Janeiro, considerados como objetos de uso personal. Estas armas —que provienen de Europa y EE.UU., en general a cambio de drogas— le son fáciles de adquirir, a través de su milicia que se encargaba de importar —inclusive a través de los correos— piezas de reposición para fusiles AK-47 y artillería antiaérea (las 0.50 son cada vez más populares entre los criminales brasileños). Las organizaciones criminales las utilizan cada vez más, en asaltos y en “arreglos de cuentas” relativos al control del tráfico en las principales ciudades del país y sus conexiones internacionales.

Três Pontes fue muerto a tiros por un delegado de la policía, tras resistirse a la captura y luchar con otro delegado. Era un ejemplo de los líderes criminales contemporáneos en Brasil, quien no reconocía a las autoridades legítimamente constituidas. Su muerte fue un éxito para la policía, pues su milicia perderá eficacia por buen tiempo. Pero nadie duda de que en un periodo muy corto otro emprendedor del crimen le sucederá. Mientras tanto, otras organizaciones ocuparán los espacios que la “Liga de la Justicia” no logre preservar.

Sus negocios no se limitan al tráfico ilícito de drogas. Asociada a una facción criminal cuyas principales actividades se concentran en el tráfico de drogas y armas y en el control de las cárceles, se estima que “La Liga” tenía, ella sola, un ingreso de aproximadamente 5 millones de reales por mes (1.600.000 dólares). Extorsiones, transportes irregulares, distribución de gas natural, televisión a cable y otros “servicios a la comunidad” garantizaban los ingresos (Leitão, 2016).

Para que el lector ponga eso en perspectiva, cualquier firma con ingreso superior a 3.6 millones de reales al año es considerada de porte medio en el país. Y estamos hablando de una de las milicias operando en un barrio de la capital del estado de Río de Janeiro, a su vez una de las 27 unidades de la federación que constituyen la república brasileña.

Semejantes enfrentamientos son frecuentes en las grandes ciudades brasileñas. Un resultado como este es poco común, pues en la mayoría de los casos los líderes se entregan y logran operar sus negocios desde las cárceles, con la ayuda de abogados y familiares que sirven de mensajeros. A veces, allí se quedan algunos años, en condiciones de lujo incompatibles con lo que se ofrece a los “presos comunes”, en general mediante sobornos a los administradores carcelarios.

Con estrategias que mezclan buen comportamiento y recursos judiciales preparados por penalistas reconocidos, en el marco de leyes totalmente inadecuadas para combatir el crimen organizado, no es raro que salgan después de algunos años, como pasó con Gegê do Manguê. Se trata del segundo hombre en la jerarquía del Primer Comando de la Capital (PCC), de quien se hablará en la próxima sección. Todo indica que él fue el responsable del cinematográfico asalto a una compañía de transportes de valores en Pedro Juan Caballero, Paraguay, el 23 de abril de 2017. La operación dejó 3 muertos y causó un perjuicio de por lo menos 40 millones de dólares (Marques y Uribe, 2017)⁴.

Las organizaciones criminales en Brasil desarrollan técnicas cada vez más sofisticadas. Reclutan jóvenes capaces y los preparan en buenas escuelas de leyes para defender a sus asociados en los tribunales. Ingresan otros en la policía y en las Fuerzas Armadas con el doble propósito de educarse en las técnicas más modernas y conocer los modos de operación de sus futuros persecutores. En general, para no levantar sospechas, ellos se desempeñan como militares ejemplares. Utilizan para traficar sitios como hoteles, restaurantes y tiendas de lujo, que pagan sus impuestos regularmente, y contribuyen al lavado del dinero ilícito.

Asimismo, las leyes son muy débiles en cuanto a la comunicación entre los encarcelados y sus familiares, amigos o abogados, a pesar de que en la cárcel los jefes del tráfico los utilizan como mensajeros, operando desde sitios donde su propia seguridad personal tiene que ser preservada por el Estado, lo que les protege de sus competidores en el mercado. En la cárcel, los miembros de esas organizaciones viven en condiciones especiales, ya que las controlan.

Si logran escaparse, viven un exilio aún más confortable —guardadas las proporciones— del que benefició a los asociados de Tiradentes. Los poderosos en el tiempo de la colonia tenían privilegios institucionales, basados en su origen portugués y en el color de su piel. Eso ya no existe. Pero ni la abolición de la esclavitud, ni la proclamación de la república ha extinguido la práctica de institucionalizar privilegios. En el Brasil de hoy, ellos están asociados a leyes que aseguran, por ejemplo, cárceles especiales para los que hayan concluido un curso superior y restricciones para instaurar procesos judiciales contra autoridades de los tres poderes, aún hayan cometido crímenes comunes⁵.

⁴ Un crimen muy parecido al asesinato de un rival por el control del tráfico en la frontera de Pedro Juan Caballero y Ponta Porã, en junio de 2016, del que se hablará más adelante.

⁵ Por absurdo que sea, en Brasil hay una tradición de asegurar a los bachilleres cárceles especiales. Los que deberían saber mejor de las leyes son justamente los que serán castigados menos severamente si las infringen. El estatuto de protección de las autoridades es aún más inexplicable en una República. Un parlamentario que asesine a

Volveremos sobre esto, para comprender mejor la estructura del crimen organizado en el Brasil de hoy. Pero, por el momento, quisiera que se retenga dos puntos principales de la discusión.

El primero, es que la sociedad brasileña posee una tradición de violencia que se remonta a su periodo colonial. Cuando no está el Estado, los grupos de poder que ocupan los vacíos utilizan linchamientos, ejecuciones y otros métodos de extrema violencia para imponer su orden. El segundo, es que la tradición legal y jurídica del país es la de crear condiciones especiales para proteger a los poderosos, sean criminales, sean actores políticos legítimos, incluso dentro de las cárceles. Veamos con más atención, pues, el periodo que nos interesa.

3. El contexto socioeconómico y político

Doscientos veinte cinco años después de Tiradentes, Río de Janeiro continúa siendo una de las ciudades más bonitas en el mundo, pero también una de las más violentas. En 2016, se ha registrado una media de 5,2 episodios de violencia letal por día, a pesar de la presencia de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas en las comunidades más violentas, por orden del gobierno del Estado, preocupado por la realización de los juegos olímpicos (ISP, 2017)⁶. Para que se tenga una idea, durante los juegos olímpicos, había más de 21.000 militares en la ciudad (Jungmann, 2016).

El problema no se circunscribe a esta ciudad. En 2014, Brasil registró oficialmente 52.336 asesinatos, una media de 143 personas por día (Stochero, 2014). Esos son los datos de los servicios públicos, referentes a homicidios intencionales. Se sabe que hay ejecuciones en el mundo del crimen que no dejan

un individuo en las calles, con testigos, no puede ser procesado judicialmente sin la autorización de la mayoría de sus pares y de la Suprema Corte. En el Poder Judicial y en el Ejecutivo, las autoridades disfrutaban de privilegios similares. Esto está en la raíz de los problemas que el país enfrenta en estos tiempos. En los últimos años, la población parece haber percibido algunas de esas incongruencias y ya no está dispuesta a soportar tantos privilegios institucionalizados. A pesar de las ambigüedades y dobles estándares, por primera vez, algunos poderosos en Brasil empiezan a ser castigados y la sociedad muestra consciencia de la necesidad de instaurar una verdadera república. Eso es doloroso y desestabilizador, pero en el largo plazo es positivo y podrá ayudar mucho en el combate al crimen organizado.

⁶ El concepto incluye homicidio intencional, homicidio en confronto con la policía, latrocinio y lesión corporal seguida de muerte, según los datos de la policía de Río de Janeiro. Eso corresponde a una media de 29,3/100.000 habitantes, menos que la media del estado de Río de Janeiro, que registra 37,6/100.000 habitantes, o 17,11 episodios diarios, considerándose la población del estado, de aproximadamente 16,6 millones de habitantes.

huella. A cada rato, las policías estatales encuentran cementerios clandestinos con decenas o centenas de víctimas. Cerca de uno de cada 10 homicidios en el mundo, ocurre en Brasil cada año.

El Foro Nacional de Seguridad Pública, que reúne institutos independientes — incluso gubernamentales— tiene un concepto más amplio de homicidios, incluyendo los intencionales, asociados a robos o lesiones corporales seguidas de muerte, y a enfrentamientos con la policía. En este caso, el número se amplía a 59.730 en 2014, una tasa de 29/100.000 habitantes. Para que el lector tenga parámetros de comparación, en el mismo año de 2014, los 28 países de la Unión Europea han registrado 4.379 homicidios intencionales, una media de 1/100.000 (Eurostat, 2016). En el caso de EE.UU., fueron 14.249 homicidios, una media de 4,5/100.000 al año (FBI, 2014).

Quizás el parámetro de comparación más chocante sea el absoluto, en una situación de guerra. En Siria, entre marzo de 2011 y noviembre de 2015, se han registrado 256.124 muertes violentas asociadas a la guerra en curso en aquel país; mientras que, entre enero de 2011 y diciembre de 2015, fueron registrados en Brasil 279.567 asesinatos; es decir, 9,1% más (FNSP, 2016, p.6).

La situación es dramática, aunque, la sociedad brasileña —tan habituada a ello— no la percibe así. Las élites locales y la policía siguen empleando la violencia para alcanzar los mismos objetivos, con el soporte de la población, que no ve grandes problemas en esas prácticas. En 2016, el 57% de los brasileños soportaban la tesis de que “el bandido bueno es el bandido muerto” (FBSP, 2016). Sin embargo, el 76% tienen miedo de ser asesinado. Mientras tanto, el presupuesto destinado directamente a la Seguridad Pública es igual al del Ministerio de Defensa, correspondiente al 1,38% del PIB en 2015, 62% más que en 2002 (FBSP, 2016, p.7).

Ampliar los gastos puede ser insuficiente si no se atacan problemas como educación y distribución de la riqueza. Doscientos veinticinco años después de Tiradentes, la sociedad brasileña continúa siendo profundamente injusta. Los ciudadanos medios de los centros urbanos siguen viviendo en una sociedad altamente desigual y violenta. Por lo menos ahora se mide esta desigualdad y se la percibe como algo perverso, insostenible, intolerable.

En 2015, Brasil registró un índice de Gini del orden de 0,561, lo que conforme a los datos del PNUD, ubica a Brasil en la posición 79 de un total de 188 países en materia de desarrollo humano (UNDP, 2016, p.207). Si uno considera solamente desigualdad económica, Brasil es el décimo país más desigual en el mundo. Los datos del Banco Mundial son un poco distintos, en función del método de cálculo adoptado, pues también registran desigualdad intensa—

aunque un poco— y tienen la ventaja de apuntar a una curva que, en el largo plazo, es positiva: 0,514 en 2014; 0,593 en 2001; y 0,633 en 1989.

El asunto es complejo y controversial. Hay países con desigualdad más intensa que no registran tanta violencia, como es el caso de India, para mencionar un ejemplo. Pero en general, elevados niveles de violencia parecen correlacionarse con extrema desigualdad, particularmente si prevalece un sentimiento de injusticia. (Berdal y Serrano, 2005). La cultura de la sociedad y el nivel educacional de su población desarrollan un papel fundamental en eso. En el caso de Brasil, ya sabemos de la prevalencia de una cultura de violencia, aunque al mismo tiempo, la gente es alegre.

Respecto a la educación, su bajo nivel obstaculiza el desarrollo económico y la distribución de renta. De los 70 países evaluados en el PISA, Brasil está en la posición 63. El 6,2% de la población (12,9 millones de ciudadanos) son analfabetos. El 56% de los brasileños con 25 años o más no han completado el nivel medio de educación de 9 años, conforme a la ley. Los que están en la escuela, allí se quedan en promedio 8,2 años. Y eso ha mejorado mucho en los últimos años: en el 2004 este periodo era de 6,8 años (INEP 2016). Mientras tanto, el desafío mayor es la baja calidad de la educación, que solo pasó a tener una evaluación sistemática y periódica a partir del año 2007.

En síntesis, el país es injusto y poco educado. Problemas estructurales tornan su economía poco competitiva y dificultan la ascensión social, generando tensiones en una parte de la población que se distrae asistiendo, en las telenovelas, a las fiestas de los ricos sin poder participar de ellas. En todo caso, la situación ha mejorado mucho en los últimos 20 años. La estabilización de la economía, la elevación real del salario mínimo y la sofisticación de las políticas sociales han permitido ampliar la capacidad de consumo de aproximadamente 40 millones de brasileños (cerca de 1/5 de la población).

La propia ampliación de la renta entre una parcela amplia de la población contribuyó a ampliar el mercado de la droga, el cual, a propósito, ya alcanza las pequeñas y medias ciudades. No es casual que Brasil se haya transformado en los últimos años en el segundo mayor consumidor de cocaína en el mundo (UNODC, 2016). Obviamente, esa no es una razón para no reducir la pobreza. Las otras dimensiones políticas son las que tienen que perfeccionarse, especialmente los campos de la seguridad y la educación, para que se instauren condiciones de crecimiento armónico.

En verdad, los cambios más profundos derivan de la promulgación de la “Constitución ciudadana”, en 1988, que aseguró derechos fundamentales a

brasileños que antes estaban al margen de la sociedad. Las tensiones políticas que la sociedad vive hoy día se asocian, en parte, con sus mandatos. La redactó un parlamento electo, no una asamblea constituyente. Sus miembros representaban a grupos de interés y querían consolidar privilegios, más que concebir un *corpus* legislativo equilibrado. Eso instauró fórmulas ambiguas e irreconciliables, que no respetan la matemática de los ingresos y gastos públicos ni coadyuvan a la responsabilidad de los entes federativos⁷.

Todavía, la sociedad sigue profundamente desigual en varias dimensiones. Eso genera tensiones sociales y expectativas por atender. El tema es tan grave que el PNUD y dos institutos de investigación han creado un índice de desigualdad humana para medir las asimetrías entre las 5570 municipalidades brasileñas, el IDHM (PNUD, IPEA y FJC, 2017). El solo número de entes municipales da una idea de la complejidad del proceso político. Aún más grave es que este proceso se enmarca en una distribución desigual de recursos y tareas entre los entes municipales, estatales y federales respecto a salud, educación y seguridad pública.

Pero peor que el número de municipios es la disparidad entre ellos. Hay municipalidades como São Paulo, con más de 12 millones de habitantes y el 11,5% del PIB nacional (aproximadamente el PIB de Chile) que coexisten, en la misma unidad de la federación, con entes cuya población no alcanza 1.000 habitantes, enteramente dependientes de las políticas sociales. Hay municipalidades cuyo territorio es más grande que muchos países, como Altamira en el estado del Para, con más de 150.000 km² (si fuera un país, sería el 94º en el mundo en territorio, más grande que Nepal).

Las desigualdades no se limitan a los entes federados. Son también muy intensas entre los individuos, considerándose cuestiones de etnia y género. Por ejemplo, el IDHM de los negros es 14,4% inferior al de los blancos. Mientras más mujeres que hombres con más de 18 años han concluido la enseñanza básica (56,7% ante 53%) y su renta media es 28% inferior a la de los hombres (PNUD, IPEA y FJC, 2017)⁸. Todos miran al gobierno central en busca de soluciones que

⁷ El resultado es que las cuentas no cuadran. Estados y municipalidades han recibido más responsabilidades que recursos, *vis-à-vis* del gobierno central; gastos obligatorios han sido creados sin previsión presupuestaria. El ejemplo de los trabajadores rurales es ilustrativo: sin jamás haber contribuido a los fondos previsionales, han recibido el derecho de retirarse pagados por el Estado. Ahora se intenta reformar un sistema eliminando expectativas de derechos de algunos grupos sociales, redefiniendo el pacto inter-generacional de una sociedad que envejece más rápidamente de lo que se preveía.

⁸ Los datos se refieren al último censo, en 2010, y registran mejorías en todas las categorías comparadas a los datos del año 2000. En promedio, la desigualdad entre las categorías se redujo a la mitad en este período.

constitucionalmente tienen que resolverse por los gobiernos municipales y estatales. Ninguno de ellos logra funcionar.

No todo es negativo. La pobreza absoluta decreció y por las políticas sociales, en 2016 alcanzaba los 13,5 millones de familias (MDSA, 2017)⁹. En el 2015, aproximadamente 27% de las familias brasileñas recibían hasta la mitad de un sueldo mínimo (hoy día en aproximadamente 300 dólares). Esos números subrayan que el punto de partida es muy bajo. Pero lo importante es que, más educados, más informados, y con acceso a internet, los pobres de hoy ya no son la excepción simbolizada por Tiradentes en su tiempo.

Al revés, la mayoría de la población conoce la distancia que la separa de los ricos y reclama más y mejores oportunidades para ascender social y económicamente. Es también una población consciente de que los ricos, desde los tiempos de la colonia, manejan las leyes en su beneficio. La diferencia es que ahora el pueblo conoce sus derechos y sabe que no son totalmente respetados. Es un avance. Pero eso genera tensiones y, frente a la incapacidad del sistema político de representar los intereses de los más pobres, el recurso a la violencia figura como alternativa de acción.

La ineficacia del sistema educacional, combinada con la sensación de precariedad de los servicios públicos hace que la gente busque soluciones locales, incluso para sus problemas de seguridad. Más frecuentemente de lo que se esperaba, los gobernadores de los estados invitan a las Fuerzas Armadas a contribuir con la seguridad pública en el marco de su misión constitucional de garantía de la ley y del orden. Prevalece la percepción de la ausencia del Estado, aun cuando el país tiene más de 550.000 policías militares (aproximadamente 75%) y civiles, investigadores (los 25% restantes) en las 27 unidades de la federación (Stochero, 2015), además de 343 mil militares en el servicio activo y 148 mil reservistas (Ministerio de Defensa, 2015).

En ese contexto, las compañías de “seguridad privada” ocupan el espacio. En 2015 se estimaba que el sector tenía cerca de 700.000 profesionales registrados en más de 2.300 firmas, organizadas en un sindicato, con un ingreso anual superior a US\$ 16 mil millones (Belmonte, 2015). No son pocas las que cuentan con policías en sus registros de pago y no son raros los casos de policías muertos en sus días de descanso, a servicio de ellas. Y son tantos los policiales en el servicio activo que trabajan en estas firmas en esos días (2,5 a 3 por cada día de trabajo integral) que la hipótesis de un posible conflicto de intereses se impone por implicación lógica.

⁹ Se trata de un complemento de renta, en enero de 2017 de aproximadamente US\$ 30, para las familias que reciben hasta aproximadamente US 25.00 por cápita mensuales.

Las firmas de seguridad privada son la cara positiva de ese proceso. En el plano local, líderes criminales también prestan servicios de seguridad a la población, de quien cobran contribuciones voluntarias o a quien extorsionan directamente. Entre una y otra cosa, hay varias fórmulas de financiación y acuerdos tácitos en torno a intereses complementarios. No son raros los casos de servicios prestados a la comunidad, incluso en términos de seguridad patrimonial y física, lo que los legitima parcialmente y contribuye con la buena evolución de los negocios (Felbab-Brown, 2009).

No es raro que la población local no tenga opción al trabajo en las estructuras creadas por las organizaciones criminales, que controlan efectivamente los espacios y detienen el monopolio de la violencia en el lugar. Cuando llega el Estado, si logra desalojar a las organizaciones criminales —como pasó en algunas “favelas” de Río de Janeiro a partir de mediados de los 2000— difícilmente atiende de manera rápida y duradera las expectativas de una población carente y mal-educada, pero con hábitos de consumo superiores a su renta media.

De hecho, no es fácil remplazar actividades asociadas al crimen con las que regula el Estado, particularmente desde el punto de vista de los costos y de la agilidad en las respuestas a las demandas de consumidores ansiosos. Súmese a ello los permanentes incentivos al consumo, el espectáculo de lujo presente cada noche en las telenovelas y una cultura secular de violencia típica de sociedades esclavistas.¹⁰

El resultado es un sentimiento de injusticia al cual se suma la precariedad de la propia vida, típica de sociedades marcadas históricamente por altos niveles de violencia, como es el caso de la brasileña. A eso se agrega la ineffectividad del sistema judicial para quienes pueden pagar buenos abogados, lo que genera una fuerte percepción de impunidad, agravada más recientemente por los escándalos de corrupción política. En ese contexto, el crimen se presenta como una alternativa razonable a jóvenes pobres, ambiciosos y emprendedores¹¹.

¹⁰ Mello (2004) examina bien la cuestión de la violencia en parte de la sociedad brasileña desde los puntos de vista antropológico y sociológico. Waiselfisz (2016) y las ediciones anuales del Mapa de la Violencia en Brasil trae las estadísticas anuales y el análisis de la evolución del problema, incluso desde el punto de vista de la efectividad de las políticas públicas.

¹¹ Baumol (2002) examina con brillantez la importancia de las estructuras de incentivos económicos para orientar a los emprendedores sea hacia una producción socialmente benéfica, a la violencia o al crimen.

Jóvenes como Fernandinho Beira Mar quien, habiendo sido apresado en Colombia, hoy día cumple su pena en una cárcel de seguridad máxima del gobierno federal, desde donde controla el Comando Vermelho (CV) y la más importante ruta de tráfico de drogas desde Paraguay a Brasil, además de negocios —incluso legales— en los dos países. Se estima un ingreso de más de US\$ 150 millones anuales solamente en el arco de la frontera que está entre el sur de Colombia y Paraguay (Prado, 2016).

La disputa entre el CV y el PCC por este ingreso ya estimuló el desarrollo de nuevas rutas de tráfico al norte. Desde el comienzo, Beira-Mar decía tener “negocios diversificados y peligrosos”, que invitaban a un gran número de bandidos¹². Condenado a más de 435 años de cárcel, sabe que 30 es el límite legal de privación de libertad en el país. Se presenta, entonces, como una víctima de la necesidad que tiene la policía y la sociedad de encontrar un personaje que personifique un problema complejo.

Jóvenes como Marcos Camacho, alias “Marcola”, que lidera, también desde la cárcel en Presidente Prudente (San Pablo), el PCC, en vías de tornarse un mega cartel de drogas, ya nombrado NARCOSUR. El PCC tiene disputas antiguas con el CV. No disputan solamente el control del tráfico, sino el de las cárceles, donde cooptan, exploran y extorsionan a más de 607.731 personas (y por extensión sus familias), la cuarta más grande población carcelaria en el mundo (tras EE.UU., China y Rusia)¹³.

Jóvenes como el segundo hombre del PCC, Gêgê do Mangue, cuya historia de vida es un testimonio de cuán fácil se puede desviar un individuo inteligente y aplicado que, habiendo recibido una educación familiar orientada a formar un ciudadano responsable, encuentra en el contexto lo que percibe como atajos para una vida más confortable y emocionante (Soares y Quintella, 2017).

Disciplinado y religioso, hasta la adolescencia Rogério Jeremias de Simone se destacó como estudiante y trabajaba para ayudar a su familia. Entregaba documentos en oficinas, pero rápidamente percibió que las drogas eran más rentables. El tráfico lo llevó a la cárcel. Allí, se asoció al PCC, para sobrevivir. Puso su disciplina y conocimientos a servicio de la organización. Ayudó a estructurarla. De la cárcel, ordenó el asesinato de un juez que había condenado a Marcola y así aceleró su ascenso en la jerarquía del PCC. En 17 años se tornó

¹² Él afirma haber empezado con armas, drogas y autos.

¹³ Los datos son del censo de 2014, cuando el sistema carcelario soportaba 61% de presos más de la capacidad de las cárceles y tenía aún por apresar otras 222.000 personas, 25% de los cuales están directamente relacionados con el tráfico de drogas y 35% con robos (Departamento Penitenciario Nacional de Brasil, 2014).

en uno de los más efectivos líderes del crimen organizado en Brasil. Sin salir de la cárcel, constituyó familia (dos hijos, de 11 y 3 años). También logró evidenciar que las cárceles brasileñas son buenas escuelas del crimen y, para los que tienen paciencia, un protegido espacio de operación¹⁴.

NARCOSUR coordina una red de productores de cocaína más concentrados en Bolivia y Colombia. Establecidos en Paraguay y Brasil y utilizados como plataforma para la exportación a Europa y EE.UU., los traficantes controlan también las cárceles en esos dos países¹⁵. Las cárceles les dan acceso a información y les permite tomar como rehenes a los colaboradores de sus rivales. Además, sacan ganancias importantes de los negocios conducidos en las propias cárceles. En general, allí son prohibidas drogas como el crack, que hacen perder el control. Las reglas son estrictas. Las familias o las organizaciones criminales a las cuales están vinculados los presidiarios necesitan pagar caro por su protección, pues la alternativa es tortura y muerte.

Las cárceles se han tornado, desde hace mucho, espacios dominados por las principales organizaciones criminales del país. Desde allí, ellas operan sacando provecho inclusive de los recursos públicos para maximizar la seguridad de sus líderes.¹⁶ Desde el drama del Carandiru, la administración carcelaria se ha tornado más compleja en Brasil, porque los argumentos en pro del amplio derecho de defensa son siempre evocados. Sirven a disciplinar el poder público, lo que es bueno. Pero también son útiles para asegurar privilegios a los que pueden pagar buenos abogados.

Entre octubre de 2016 y abril de 2017, la dramática disputa entre gobiernos estatales y liderazgos criminales que controlan las principales cárceles se ha tornado pública. La razón fue el rompimiento del acuerdo otrora existente entre las principales organizaciones y sus asociados. La disputa dejó un saldo de 134

¹⁴ Gegê do Manguê obtuvo, el 1 de febrero de 2017 —dos meses antes de otra condena por más de 40 años en la cárcel—, la libertad condicional aceptada por un juez con argumentos de buen comportamiento y convenientes recursos de sus abogados. Eso le ha permitido refugiarse en Paraguay o Bolivia, según la inteligencia policial, de donde comanda la ruta paraguaya del ingreso de la droga en Brasil y planea la liberación del número uno del PCC, Marcola, lo que casi logró realizar en la misma semana del 21 de abril (Soares y Quintella, 2017).

¹⁵ En el caso de Paraguay, hay ciudades profundamente involucradas en estas actividades. El Informe de la Presidencia de la Nación del Paraguay estima que aproximadamente la mitad de la población de la ciudad de Pedro Juan Caballero vive de alguna manera relacionada al tráfico de drogas.

¹⁶ Sampaio (2017) ofrece una excelente síntesis de la disputa entre las dos organizaciones y sus impactos tanto sobre el comando del tráfico como sobre el control de las cárceles.

mueritos en los primeros 15 días de 2017 tras rebeliones en cuatro estados de la federación (Roraima, Rondônia, Amazonas y Rio Grande do Norte), con derecho a la publicación de decapitaciones en el Facebook. El método es utilizado como símbolo de la disputa entre las dos facciones por el control de los presidios (Bom Dia Brasil, 2017).

La simplicidad de los crímenes cometidos en las cárceles contrasta con el planeamiento sofisticado, los métodos y recursos empleados en los que estas organizaciones cometen fuera, los cuales no son menos brutales¹⁷. La capacidad de procesar los resultados de estas acciones apuntan, además, al hecho de que estas organizaciones son extremadamente sofisticadas y poseen vínculos con los sectores formales de la economía, influencia en las esferas gubernamentales, y capacidad de actuar en el ámbito transnacional.

Nada indica que ya no se estén preparando para formar sus movimientos de representación política. Si es así, y considerando la influencia que tiene el factor económico en las democracias de la región, no tardará el día en que esos grupos se instalen de manera discreta e influyente, a través de elecciones legítimas, en la esfera política. Quizás sea esta la mayor amenaza que enfrentan las democracias latinoamericanas actualmente (Desmond Arias, 2006; Oliveira y Silva Filho, 2014).

En síntesis, el contexto sociopolítico en Brasil presenta una situación de violencia crónica, estructural. El tráfico y la venta de drogas se relacionan con otros crímenes, generando un ambiente de profunda inseguridad. Acostumbrados a esos niveles de violencia, los brasileños temen ser asesinados y el 70% considera que la policía emplea excesiva violencia (FNSP, 2016, p.7), pero no la condena si el resultado es la muerte de los delincuentes.

El combate al tráfico de drogas requiere, por lo tanto, más conocimiento sobre su relación con otras actividades lícitas e ilícitas, tema de la próxima sección.

¹⁷ El 15 de junio de 2016, Jorge Rafaat Toumani, alias "Sadam", fue asesinado con 16 disparos, incluso de artillería antiaérea, probablemente por mando del "Barón", el traficante Jorge Chimenes Pavão, preso en Paraguay desde 2009 de donde sigue operando el brazo aliado al PCC en la frontera de Paraguay y Brasil. El asesinato de Rafaat llamó la atención por la sofisticación de la operación. Se han utilizado drones para reconocer el terreno. Se han bloqueado las calles para evitar el acercamiento de la policía. Hombres con entrenamiento militar han operado la artillería antiaérea. Se utilizó más de una ruta de fuga, con la sustitución de los vehículos utilizados en la operación para evitar el reconocimiento. Parte de los criminales atravesó la frontera de Brasil, sea para esconderse, sea para distribuir el producto del robo. Una operación muy similar se montó para intentar liberar a Marcola a fines de abril de 2017, pero la inteligencia policial logró evitarla.

4. El tráfico de drogas y su sinergia con otras actividades criminales

Las secciones precedentes aclararan que ningún análisis serio de la situación del tráfico ilícito de drogas en Brasil puede restringirse a los procesos relacionados exclusivamente con este crimen. Hace mucho que los traficantes han diversificado sus actividades, constituyendo verdaderos *holdings* que se han beneficiado sobremedida de los avances tecnológicos y operan según reglas empresariales estrictas. Algunos de sus líderes emplean técnicas sofisticadas de gestión de negocios, establecen estructuras relativamente autónomas, cada una con metas periódicas a cumplir, índices de productividad y procesos de selección y entrenamiento de recursos humanos.

La mejor manera de comprender el crimen transnacional es considerarlo “la continuación del comercio por medios ilegales”, en un contexto en el cual las organizaciones criminales funcionan como contrapartes de las corporaciones transnacionales. (Williams, 2001, p.106) Los intereses son articulados con una visión internacional que abarca la oferta y la demanda por la droga, así como los medios de pago más utilizados, inclusive el tráfico de armas y de drogas sintéticas, en general, producidas en los mercados consumidores de cannabis y cocaína.

Como todas las organizaciones complejas, estas también se especializan. Mediante asociaciones a organizaciones criminales más pequeñas —las cuales también sirven como instrumentos de selección de personal eficaz para las estructuras más importantes— se dividen las tareas de manera complementaria. Mientras los grupos locales controlan los espacios de consumo y los exploran con varios negocios, organizaciones como el PCC y el CV funcionan como núcleos *hubs* de la red, administrando los flujos con técnicas efectivas (hay evidencia del uso de *software* de gestión de alta performance).

Entre los flujos más relevantes está el financiero. Las estructuras de lavado de dinero se han sofisticado desde el 11 de septiembre del 2001, para evitar utilizar los mismos canales que los terroristas y, así, seguir con los negocios al margen de las presiones de EE.UU.¹⁸. Escándalos como el *Panama Papers* y el *wikileaks* indican que algunos de los métodos utilizados por empresas y políticos corruptos también han servido al lavado de dinero de la droga.

En otras palabras, los negocios poseen, por así decir, una geo-economía y una geopolítica propia. Los espacios son divididos entre facciones que tienen metas y resultados a cumplir, pero que guardan autonomía para actuar en el ámbito local. Eso les permite ocupar un espacio donde el poder público y las empresas

¹⁸ No es casual, tampoco, que tengan negocios con grupos terroristas, de los cuales compran armas en volúmenes cada vez más grandes.

formalmente constituidas están ausentes, y en el cual les resulta cada vez más difícil concurrir. Se trata de grupos de poder que emplean la violencia de forma sistemática pero raramente abusiva, excepto cuando se trata de disputar espacios con sus rivales.

Esas organizaciones criminales proveen varios servicios, desde la venta de seguridad hasta la distribución de agua, gas y alimentos, pasando por transporte irregular y medicamentos. En general, su interés es perpetuar los negocios, explotando a la población continuamente. En Río, se calcula que el ingreso de la droga responde por lo menos a la mitad del total, contando el consumo de los turistas. Una vez que crean redes sofisticadas, logran acceder a información gerencial para soportar otros “negocios”, que no pagan impuestos. Así opera el CV.

Su dominio de mercados cautivos y el recurso a la violencia les ayuda a evitar nuevos participantes que les hagan competencia. Sus costos reducidos no les impiden de utilizar las estructuras de prestación de servicios ofrecidas por las firmas formales, como electricidad y TV cable. Hay registros de cobros por servicios ilegales mediante boletos bancarios, lo que indica el grado de imbricación de sus delitos con la economía legal. Obviamente, eso amplía los costos de las firmas legalmente establecidas, las cuales, pagando impuestos, tienen que cubrir pérdidas y pagar también a los señores de los lugares donde viven sus consumidores por el acceso a los domicilios.

El caso del PCC es emblemático por su tamaño, foco, y organización, pero su estrategia es distinta. Se estima un ingreso financiero superior a US\$ 38 millones anuales, 80% de los cuales estarían de alguna manera relacionados con las drogas. Eso lo incluiría entre las 1.150 empresas más grandes de Brasil. Posee aproximadamente 11.000 integrantes, que pagan mensualidades para beneficiarse de los servicios de protección en las cárceles (el grupo controla las cárceles de 22 de los 27 estados de la federación), donde impone orden y disciplina, administrando inclusive el tipo de droga vendida internamente. Su contabilidad es estricta y pormenorizada.

Al exigir disciplina y lealtad absolutas, actúa de manera ágil y eficaz, aun en el exterior. Ha extorsionado a las propias autoridades muchas veces mediante olas de violencia (incendio a buses, asesinatos selectivos, robos a gran escala y órdenes para cerrar el comercio en barrios enteros de las capitales), que son controladas a cambio de concesiones a los líderes encarcelados (Aquino y Alecrim, 2013). Esas acciones sirven especialmente para demostrar fuerza y atraer nuevos integrantes, en línea con lo que hacen grupos terroristas.

Con estrategias distintas, ni el PCC ni el CV se interesan por sacar del mercado a los prestadores de servicio formales, de los cuales también logran sacar plata, directa o indirectamente. Tampoco les interesa ocupar el lugar del Estado, cuya ineficiencia les abre espacio suficiente para actuar lucrativamente sin mayores responsabilidades. Al actuar donde el Estado no llega y tener el objetivo de lucro, sus cálculos son más sencillos. Al actuar sin frenos legales ni escrúpulos morales, sus posibilidades no parecen tener límites. Cuidan de atraer continuamente jóvenes emprendedores que en otros ambientes emplearían toda su vida para ganar lo que esas organizaciones les posibilitan ganar en un par de meses.¹⁹

Al promover el tráfico, así como su distribución local, han contribuido para tornar al Brasil más que en un país de tránsito. Se trata hoy día del segundo mayor mercado de cocaína en el mundo, con un consumo estimado, en el año 2014, de 92 toneladas anuales de cocaína y derivados. Cerca de 1,4% de la población (2,2 millones de personas) las consumen (Pardo y Insulza, 2016). La mayor demanda local incentivó a que las organizaciones empezasen a consolidar la cadena productiva, refinando parte de la droga que antes se compraba ya procesada en los países vecinos. Eso explica, en parte, la diversificación de las rutas y algunos episodios de violencia en Brasil y en sus vecinos.

El mercado de cannabis es más grande que el de cocaína, pero más difuso y difícil de estimar. El Parlamento empieza a discutir su legalización. Un diputado ordenó la preparación de un estudio técnico que pudiera estimar las consecuencias de tal decisión. Se estima el mercado de cannabis en cerca de US\$ 1,80 mil millones al año en Brasil. El mismo estudio estimó que la represión policial al tráfico y al consumo ha costado al país cerca de US\$ 6,1 mil millones en 2014. Más allá de eso, el tratamiento de dependientes y usuarios exclusivamente en los hospitales y ambulatorios costó en el mismo año aproximadamente US\$ 88,2 mil millones, de los cuales por lo menos US\$ 750 mil corresponden a usuarios de cannabis. (Teixeira, Silva y Lima, 2016).

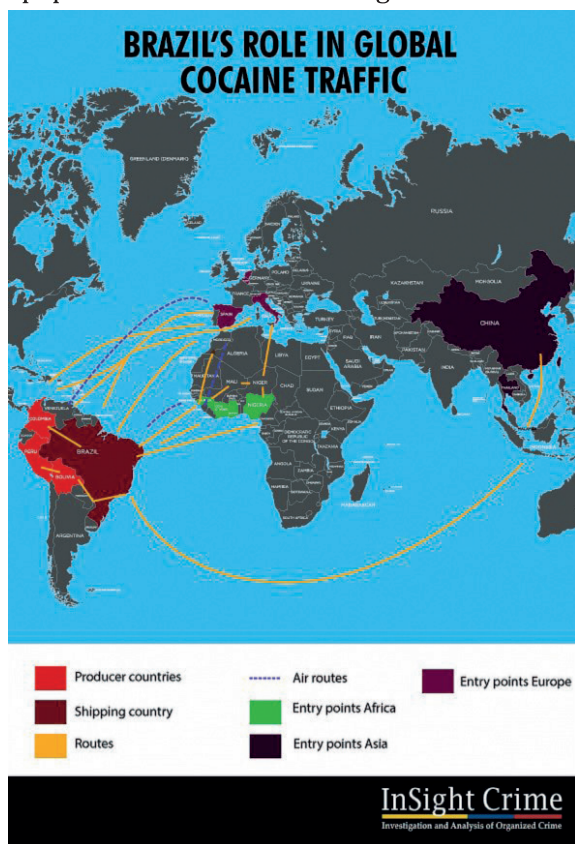
¹⁹ No se habla, por lo tanto, de organizaciones ideológicas, como las de los años 50 y 60, que disputaban visiones del mundo con el poder establecido y luchaban por un ideal de justicia social. No estamos hablando siquiera de proyectos de poder. Puede ser que eso sea consecuencia de la manera como se urbanizaron nuestras sociedades y de cómo se atomizaron los individuos, abandonados a sus propias capacidades y suertes, a consecuencia de la gran transformación de que nos hablaba Polanyi (2001). Puede ser que la metamorfosis vivida por las FARC ilustre bien las transformaciones en estas organizaciones no-estatales que emplean la violencia para obtener sus objetivos. Son temas que no caben en esta discusión, pero que nos hacen pensar que las soluciones para esos desafíos serán más complejas de lo que el debate común plantea.

Una de las consecuencias de ese fenómeno ha sido que organizaciones criminales como el PCC —que antes funcionaba como una especie de consumidora de varios prestadores de servicios locales—, han pasado a ampliar su control sobre el refinado de la droga que se vende en el país y, por mecanismos estructurados en el marco del comercio exterior regular, a través de los puertos más relevantes de Brasil, como el de Santos, Suape y Paranaguá.

Esto es parte de la expansión del cártel y algunos estudios indican que tras ese proceso, Brasil se ha tornado en la principal plataforma de exportación de cocaína a Europa, África y Asia. El mapa que a continuación se presenta, producido por el InSight Crime —una fundación independiente que basó sus estudios en el informe de Naciones Unidas sobre las Drogas de 2016 (UNODC, 2016)— ofrece una buena idea de los flujos del tráfico de cocaína desde el Brasil:

Mapa 1

El papel de Brasil en el Tráfico global de Cocaína



Fuente: Pardo, J.L. e Inzunza, A. (2014).

Flujos semejantes, en sentido contrario, son utilizados para enviar armas al país, sea directamente o a través de otros países latinoamericanos. Al respecto, Szabo, Guzmán y Muggah (2013) ofrecen buen diagnóstico no solamente de los vínculos entre armas y drogas, sino también respecto de su influencia sobre los niveles de violencia local. El tráfico de drogas no funciona como una actividad autónoma, ni en las ciudades, ni en el ámbito internacional.

Los mismos canales por los cuales se trafica cocaína y cannabis, oro y gemas, biodiversidad y seres humanos, a Europa y EE.UU., sirven para traer armas y municiones, ecstasy y haxixe, plata y bienes de lujo de vuelta a Suramérica. Se trata de un negocio complejo. Tan complejo y lucrativo que el propio Comando Sur de las Fuerzas Armadas de EE.UU. lo reconocen como la principal amenaza a sus intereses ubicada en esta región:

The security environment in Latin America and the Caribbean is characterized by complex, diverse, and non-traditional challenges to U.S. interests. The principal challenge remains transnational criminal networks, which are well-organized, well-financed, well-armed, and technologically advanced. These networks are efficient, adaptive, innovative, and exceptionally ruthless. They will transport anything or anyone—cocaine, heroin, weapons, people, even wildlife—if they believe the potential profit is greater than the potential risk (Tidd, 2016, p.4).

La preocupación de la potencia estadounidense está más volcada hacia Colombia y México, por donde pasan los flujos que afectan más directamente su propia sociedad. Pero la misma dinámica se encuentra en Brasil. No se puede comprender la situación del tráfico de drogas en este país sin considerar su asociación con otros crímenes y sin considerar el lado financiero del negocio. De pronto, como en cualquier negocio, oferta y demanda se influyen mutuamente. Este equilibrio hoy día está afectado indirectamente por los gobiernos, ya que, al prohibir y perseguir el tráfico, agregan premios de riesgo a la actividad, generando más ingresos para los traficantes²⁰.

²⁰ No conviene entrar en el debate sobre la posible legalización de la droga, el cual sería suficiente para otro artículo. Hay razonables elementos para defender una y otra posición, desde el punto de vista ético y político. Pero no se puede ignorar el hecho de que la prohibición eleva los precios de la droga y limita la capacidad de los estados de conocer, transparentar y reglamentar este mercado.

En el caso de Brasil, el tráfico está prohibido, pero el consumo y la posesión, hasta cierta cantidad, están sujetos a penas muy blandas²¹. El problema es que no está clara la distinción entre consumo y tráfico. La ley N° 11.343, de 23 de agosto de 2006, creó el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas con el propósito de “articular, integrar, organizar y coordinar las actividades relacionadas con: (I) La prevención y el uso indebido, la atención y reinserción social de usuarios y dependientes de drogas; y (II) La represión de la producción no-autorizada y del tráfico ilícito de drogas” (artículo 3°).

La ley está basada en principios razonables con respecto tanto al tratamiento de los usuarios, que necesitan de servicios de salud pública, como a la intención de coordinar el trabajo de las agencias públicas en todos los niveles de gobierno. También prevé la destrucción inmediata de las drogas incautadas y de las plantaciones, así como la transferencia al Estado de la posesión de las tierras donde esas sustancias hayan sido plantadas (artículo 32 de la Ley 11.343).

Más allá de las buenas intenciones, se considera esta ley ineficaz como instrumento de combate al problema de las drogas. De hecho, por un lado, la despenalización del uso abre espacio para proteger a los traficantes; por otro lado, el número de prisiones asociadas a este problema ha crecido en los diez años desde su promulgación; así, con base solo al 40% de unidades carcelarias que han participado del censo de 2014, se observó que, entre 2005 y 2014, el número de prisiones relacionadas con las drogas se duplicó (de 14% a 28%), mientras que la población carcelaria se amplió en un 40% (Szábo, Pellegrino y Alquéres, 2016).

Los fracasos en reducir el consumo o el tráfico así como el crecimiento de la violencia asociada al tema indican que las políticas de combate a la producción y al consumo no están dando resultado. Esto obedece en parte, a que el problema no está contenido en América del Sur, donde se generarían víctimas para EE.UU. y Europa. Esta es una cara de la moneda, la otra, es el estímulo en los mercados suramericanos generado por la demanda de los consumidores más ricos.

²¹ Los que adquieran, guarden, mantengan en depósito, transporten o traigan consigo cantidades “para consumo personal” estarán sujetos a penas como “advertencia sobre el uso de las drogas, prestación de servicios a la comunidad, y medidas educativas [...]” (artículo 28 de la Ley N° 11.343). El tema es definir en qué consiste el consumo personal, pues esta indefinición efectivamente confiere a los policías y a los jueces un elevado grado de arbitrariedad.

Desde el punto de vista productivo, la actividad tiene un valor intrínseco — aunque negativo en el plan moral y político— y sirve para promover o soportar otras actividades. Siendo una actividad criminal, es también una actividad económica, que genera consecuencias para la salud de las personas en ella involucradas, así como gastos para los sistemas de salud pública²².

Siendo una actividad económica, necesita una dimensión financiera para realizarse. El dinero que se gana con el tráfico de drogas no se lava —en su mayor parte— en los países que la producen. Los paraísos fiscales están en otras latitudes. Las estimaciones son obviamente imprecisas, pero el informe más citado indica que en 2009 el lavado de dinero asociado a la droga sobrepasó los US\$ 450 mil millones, correspondientes a cerca del 0,75% del PIB mundial (UNDOC, 2011).

Eso se extiende a otras cadenas productivas como los insumos y medios necesarios para viabilizar esta actividad. Industrias legítimas, como la química, están profundamente vinculadas al procesamiento de la droga.²³ En el caso de la cocaína, la variedad de precursores torna aún más difícil calcular las vinculaciones a través de las cadenas productivas, que van más allá de la química (además del ácido sulfúrico, del amoníaco, del éter y de la acetona, se mezcla gasolina, cemento y soda caustica, entre otros productos).

En síntesis, el combate al tráfico ilícito de drogas demanda comprender la complejidad de esta actividad y sus conexiones con otras cadenas productivas. En el caso brasileño, eso es todavía más complejo, debido a por lo menos tres razones: (i) La industria brasileña es diversificada y los precursores son ampliamente utilizados en otros sectores económicos, de modo absolutamente legal y legítimo. No es simple distinguir el uso legítimo del uso criminal; (ii) el ambiente de negocios en el país es confuso, con leyes contradictorias y dinámicas, que facilitan establecer empresas “de fachada”; y, (iii) el Estado aún necesita mejorar mucho su presencia en todos los rincones del vasto país y prestar servicios adecuados, sea ofreciendo a jóvenes emprendedores oportunidades en la economía formal, sea castigando el crimen.

²² Por eso, la UNASUR presentó una posición común en la UNGAS 2016, en la cual defiende una respuesta política consistente y equilibrada en las tres dimensiones, lo que obviamente depende de una intensa cooperación internacional.

²³ Y eso es así en una industria que tiene un histórico positivo en términos de cooperación con las autoridades para combatir la producción y empleo de armas químicas y sus precursores, especialmente en el marco de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas.

La solución para el problema claramente no es militar, ya que involucra la acción concertada de un conjunto de agencias e intensa cooperación internacional. Sus implicancias para la seguridad internacional son importantes, como no se cansan de observar las autoridades europeas, americanas y, crecientemente, las asiáticas.

Brasil viene avanzando en las dos direcciones en los últimos años, como discutiremos en la próxima sección.

5. Esfuerzos recientes para combatir el narcotráfico y para promover la cooperación fronteriza

El 16 de noviembre de 2016, el gobierno federal de Brasil publicó el Decreto 8.903, que establece el Programa de Protección Integrada de las Fronteras (PPIF), el cual busca fortalecer acciones de prevención, control, fiscalización y represión a los delitos fronterizos. El decreto posee dos lineamientos básicos: (I) promover la actuación integrada y coordinada de los órganos de seguridad pública, de inteligencia, del Ministerio de Finanzas y del Estado-Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; y (II) promover la cooperación con los países vecinos.

Asimismo, profundiza y expande la utilización de gabinetes de gestión integrada de fronteras, previstos en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras – ENAFRON, y remplacea el Plan Estratégico de Fronteras instituido en 2011 por el Decreto N° 7396, de 8 de Junio de 2011.

Brasil tiene 24.253 kilómetros de fronteras, siendo 7.367 marítimas y 16.886 terrestres. Aquí no vamos a discutir los avances en el control de las fronteras marítimas, que tomarían un capítulo aparte. La Ley 6.634, de 2 de mayo de 1979, establece la franja de frontera interna de Brasil con los países vecinos con 150 kilómetros de ancho, contados en paralelo a la línea divisoria terrestre con 10 países suramericanos²⁴. Del lado brasileño, este territorio está ocupado por quinientos ochenta y ocho municipalidades distribuidas en 11 estados de la federación.

En sí mismo, el número de municipios involucrados sugiere la complejidad de la tarea. Este capítulo ya subrayó la heterogeneidad y asimetrías existentes entre las municipalidades, lo que trae impactos importantes para el diseño de políticas públicas en el ámbito federal. Mientras el control de las fronteras sea responsabilidad del gobierno federal, a través el ministerio de Justicia y

²⁴ Eso incluye a Francia, que no es considerada tal pero que posee un territorio ultramarino en la región que le da su mayor frontera con cualquier país en el mundo.

Seguridad Pública²⁵, los impactos de los crímenes transfronterizos para la seguridad pública seguirán manifestándose en las localidades, incluso en las fronteras.

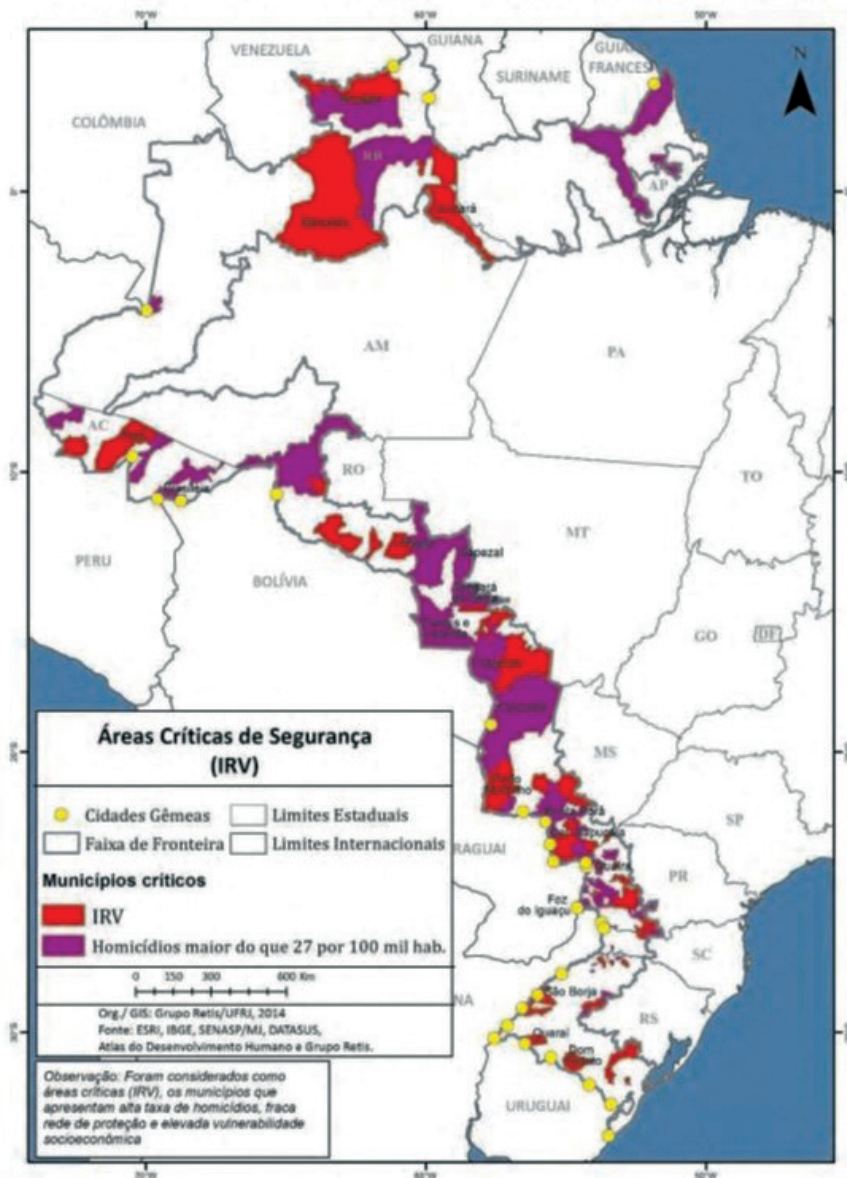
Esa constatación se ha sumado a otras, como la del bajo índice de coordinación entre las agencias del propio gobierno federal para reprimir los crímenes transfronterizos, además de la insuficiente articulación con los otros entes federados (Ministerio de Justicia, 2016b). El gobierno viene ampliando esfuerzos en el sentido de coordinar mejor los trabajos de sus agencias, al tiempo en que busca avanzar en la cooperación internacional. Antes de avanzar en la presentación de esas iniciativas, vale la pena detenerse en el siguiente mapa, que presenta la situación de seguridad pública en las municipalidades situadas en la zona de frontera del Brasil.

Las municipalidades marcadas en rojo son las que presentan simultáneamente elevadas tasas de homicidio, gran vulnerabilidad socioeconómica y una débil red de protección para los ciudadanos²⁶. Los que están marcados en color morado tienen apenas tasas de homicidio más elevadas que los 27/100.000 anuales, aproximadamente la (elevada) media nacional.

²⁵ Hasta mediados de 2016, el Ministerio de Justicia (en la mayoría de los países correspondiente al del interior) no tenía en su nombre referencia a cuestiones de seguridad pública y cultivaba una tradición de soporte al presidente en su articulación política.

²⁶ La vulnerabilidad se define en base al acceso a servicios básicos, con énfasis en la situación de mujeres, niños, adolescentes e indígenas, medidas por su victimización; la red de protección en función del número de policías estatales y municipales por habitante. La situación de un municipio es considerada crítica en función de su relación respecto a la media de los municipios de la franja de frontera.

Mapa 2
Seguridad pública en los municipios de la franja de frontera



Fuente: Ministerio de Justicia, 2016, p.501.

Además del impacto en la vida de la sociedad brasileña, poco a poco el gobierno se ha dado cuenta de que las organizaciones criminales operaban con mucha facilidad a través de las fronteras, de modo que solamente mediante la cooperación con los vecinos es posible combatir a esa amenaza.

El diagnóstico preparado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública tiene el mérito de relacionar variables de orden político-administrativa, socioeconómica y demográfica. Entretanto, se trata puramente de organizar la discusión, sin sacar conclusiones sobre cómo redefinir las políticas para ofrecer más seguridad en la franja de frontera.

Este y los demás estudios preparados por el Ministerio en los últimos años han contribuido a obtener subsidios para el Plan Nacional de Seguridad Pública. Brasil aún carece de estudios que permitan evaluar adecuadamente la situación de sus fronteras y varios ministerios han invertido en eso, en los últimos años. El desafío no es nuevo; tampoco lo es la percepción de las limitadas capacidades de estados y municipios. A esos análisis se agregan medidas tomadas en los últimos años, de carácter complementario.

Cuando se trata del combate al tráfico y de la promoción de la seguridad pública, se ha observado relativa continuidad en las políticas públicas a lo largo de los últimos años. En 2004, el Ministerio de Justicia publicó un estudio titulado “Arquitectura Institucional del Sistema Único de Seguridad Pública”, que explicó el rol de las instituciones más importantes en este campo e intentó armonizar sus responsabilidades. Extenso, el estudio fue considerado muy detallado y académico, incapaz de generar orientaciones prácticas de acción.

Pero sus diagnósticos eran claros y las propuestas conceptuales pertinentes. Allí se apuntaba la necesidad de integrar las políticas de las agencias y de fortalecer la capacidad de inteligencia. Años después, para intensificar la presencia del Estado en la franja de frontera y mejorar la coordinación entre las agencias, el gobierno materializó algunas medidas. Entre ellas se puede subrayar: Operaciones Ágata; Ley Complementar 136/2010, que da a las fuerzas armadas poder de policía en la franja de frontera; producción de diagnósticos de las condiciones de la frontera, en articulación con el mundo académico; y el Sisfron.

Eso no perjudicó programas antiguos de gobierno, volcados al desarrollo de infraestructura, como el Projeto Calha Norte, enfocado en el desarrollo de la infraestructura en la parte norte del río Amazonas.

En el año 2010, el gobierno federal promulgó la Ley Complementar 136/2010, que confiere a las Fuerzas Armadas el poder de policía en la franja de frontera. Hacía mucho que el Ejército y la Armada tenían su autoridad cuestionada por aprehender traficantes que no podían encarcelar, ya que no tenían mandato legal para ello. Lo normal era comunicar a la policía federal y aguardar que llegara un agente para concretar las aprehensiones. Eso imponía costos a las

fuerzas y, si los traficantes tenían buenos antecedentes criminales y los medios de transporte en orden, no podían ser detenidos.

La Fuerza Aérea tenía una condición más favorable en ese entonces. Desde la edición de la Ley del Tiro de Destrucción, en 2004, la Fuerza Aérea tiene autonomía para la interdicción de aeronaves sospechosas de traficar drogas en el territorio nacional, teniendo en cuenta que ellas pueden presentar “amenazas a la Seguridad pública” (Art. 1º del Decreto 5144)²⁷. Lo curioso es que el decreto fue bien recibido por las Fuerzas Armadas, contrariando la doctrina y la narrativa oficial de que las Fuerzas Armadas se deben ocupar de la seguridad nacional, dejando los temas de seguridad pública a cargo de las policías.

Teniendo una presencia más frecuente en la franja de frontera —bajo este marco jurídico— las Fuerzas Armadas empezarán a realizar operaciones combinadas con otras agencias gubernamentales, tanto para mostrar fuerza como para intercambiar inteligencia y ampliar sus planeamientos y métodos de acción. Denominadas Ágata, esas operaciones eventualmente se han tornado las más importantes acciones conjuntas de las FFAA en el territorio nacional cada año.

La 11ª edición de la Operación Ágata, en 2016, involucró a 12 mil militares de las tres Fuerzas Armadas y servidores de otros 40 órganos públicos federales, estatales y municipales. Se extendió de Roraima al Río Grande del Sur, cubriendo los tres arcos en que, para fines administrativos, el gobierno brasileño organiza su frontera terrestre (Norte, Central y Sur). En casi dos semanas, la Operación incautó mercancías, dinero no declarado y productos contrabandeados, realizó más de 126.000 inspecciones en puntos de control de carreteras y regiones fronterizas, y aprehendió 5,7 toneladas de explosivos, 168 armas y 22.865 municiones, 11 toneladas de marihuana, 123 kg de cocaína y 122 kg de otras drogas (Ministerio de Defensa, 2016, p.17).

El resultado inmediato de esas operaciones es, sin embargo, menos relevante que la práctica de cooperación entre agencias y las labores de inteligencia que se llevan a cabo, los cuales perduran. En general, esas operaciones son

²⁷ Se trata del Decreto 5144, de 16/07/2004, que modificó la Ley Nº 9.614, de 5/03/98, que estableció esta posibilidad. El tema generó mucha controversia en Brasil por dos razones. La primera crítica la considera demasiado dura e inconstitucional, por implicar, en la práctica, la pena de muerte. La segunda crítica más fuerte es que ella sería demasiado débil y restringiría a la Fuerza Aérea en el cumplimiento de su misión constitucional, debido a que la facultad de destrucción se limita a violaciones por aeronaves sospechosas de traficar drogas, cuando debería extenderse a cualquier violación del espacio aéreo nacional.

anunciadas, permitiendo a los traficantes resguardarse. Ellas sirven especialmente a impulsar objetivos previstos tanto en el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), que enfatiza la dimensión de inteligencia, la integración de iniciativas entre agencias del gobierno federal y de ellas con los estados y municipios y la cooperación internacional.

La capacidad de coordinación se ha beneficiado notablemente de la realización, en los últimos años, de los grandes eventos internacionales en Brasil. Se ha creado una secretaría en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con el objetivo de coordinar esas acciones. Se han desarrollado salas de gestión de crisis que prevén la participación de varias agencias de los tres niveles de gobierno. Se ha fortalecido, con personal y presupuesto, la Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FNSP), cuyo origen está vinculado a ese rol coordinador, inspirado en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Se ha creado una unidad de respuesta rápida en la FNSP.

El PNSP condensa esos avances sin aportar novedades significativas: Explicita la prioridad de profundizar la cooperación con Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, así como de redefinir el marco jurídico, con el mismo propósito, de la cooperación con Colombia, Guyana, Guyana Francesa y Surinam (Ministerio de Justicia, 2016). La seguridad en las fronteras también se ha reforzado con la publicación del Decreto 8.903, de 16 de noviembre de 2016, que estableció el Programa de Protección Integrada de las Fronteras al que ya nos referimos.

Este nuevo marco legal favorecerá el combate a los grupos criminales en la frontera brasileña al priorizar la acción integrada de las policías basada en inteligencia compartida con los países suramericanos. Los diagnósticos realizados ayudarán a fundamentar el diseño de nuevas políticas para atender esas orientaciones.

Se trata de concretar las disposiciones de la Declaración de Brasilia formulada con ocasión de la Reunión Ministerial del Cono Sur sobre Seguridad en las Fronteras, realizada en Brasilia el 16 de noviembre de 2016, con la participación de los ministros de Defensa, Relaciones Exteriores, Seguridad, e Inteligencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Al ser un encuentro de ministros del Cono Sur, las indicaciones de la Declaración y las subsecuentes iniciativas apuntan hacia la ampliación de acciones bilaterales, más que a acciones emprendidas en el ámbito de organizaciones regionales.

El encuentro ha servido también para anunciar el refuerzo financiero que Brasil se comprometió a dar al principal proyecto estratégico del Ejército, el Sistema

Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron), cuyos productos son compartidos con las áreas de inteligencia de los países vecinos²⁸ (Ministerio de Defensa, 2016, p.15).

Ambas iniciativas son el resultado de una mayor articulación entre los ministerios relevantes para ese tema, liderados por los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, cuyo acercamiento viene ocurriendo más intensamente en los últimos 7 a 8 años. Los dos ministerios habían impulsado la creación, en mayo de 2016, del Comité de Cooperación y Control de las Fronteras, que también incorpora los ministerios de Justicia y Seguridad Pública y Finanzas, y la Agencia Brasileña de Inteligencia (Agencia Brasil, 2016)²⁹.

En síntesis, no faltan iniciativas en el ámbito del gobierno federal para comprender mejor el fenómeno y prepararse para enfrentarlo. Los diagnósticos producidos son técnicamente consistentes y reafirman percepciones que el sentido común aprobaría: ampliar la coordinación de acciones, incrementar el uso de la inteligencia, articular esfuerzos en todos los niveles de gobierno, monitorear las inmensas fronteras con métodos y sistemas tecnológicos modernos, promover la cooperación internacional, actualizar las políticas públicas en ese campo y formar a los integrantes de la FNSP.

Resta perseverar en esa dirección, recordando la recomendación de Washington en su discurso de despedida: “[...] remember that time and habit are at least as necessary to fix the true character of governments as of other human institutions” (Washington, 1796). Hace falta también establecer marcadores más claros para evaluar el éxito de la implementación de esas políticas, en la línea establecida por el PNSP, pero de manera más precisa y consecuente.

²⁸ El proyecto está diseñado para controlar integralmente, con una mezcla de imágenes de satélite y vehículos aéreos no tripulados (drones), la franja de frontera, en sus dimensiones terrestre y aérea. También prevé implantar sensores ópticos, optrónicos y electromagnéticos, radares de vigilancia terrestre, equipos y sistemas de comunicaciones (tácticas, estratégicas y por satélite), sistemas de apoyo a la decisión, centros de comando y control, y sistemas de logística integrada. Instituido por la Estrategia Nacional de Defensa en 2008, prevé inversiones de R\$ 11,9 mil millones (US\$ 3,8 mil millones), así como la responsabilidad de que en el 2017, el proyecto deberá recibir inversiones de aproximadamente R\$ 470 millones (US\$ 130 millones).

²⁹ Una de las principales preocupaciones de la Cancillería brasileña era entonces el combate al contrabando, estimado en cerca de R\$ 30 mil millones (US\$ 9,5 mil millones).

Las políticas hoy conducidas por los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Pública, y el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia son convergentes en el largo plazo. En su conjunto, ellas podrían ser más armónicas y sinérgicas. El gobierno parece tener conciencia de eso, ya que promueve reuniones periódicas de los órganos involucrados con el propósito de mejorar la coordinación. La gran dificultad reside en involucrar los municipios y estados, que quieren mantener su autonomía pero no tienen condiciones de proveer la seguridad a los ciudadanos en sus respectivas áreas de responsabilidad. Sin una reforma constitucional que reequilibre responsabilidades y presupuestos, ese limitado grado de coordinación tiende a perpetuarse.

La premisa de la cooperación internacional como base para todas esas iniciativas apunta en la dirección correcta y la respuesta ha sido positiva hasta ahora. Sin embargo, son respuestas bilaterales; hace falta concretar esfuerzos relevantes en el ámbito regional. Incluso, las acciones concertadas en el ámbito regional serán insuficientes, dado que el fenómeno es global. La responsabilidad de enfrentar el problema mundial de las drogas es, pues, de toda la comunidad internacional.

5. Conclusiones

En este capítulo se desarrolló el argumento de que el fenómeno del tráfico de drogas y sus implicaciones para la seguridad pública en Brasil, así como para la seguridad regional, sólo puede comprenderse adecuadamente teniendo en cuenta el contexto de desigualdad y violencia en el cual el tráfico se instaló como una sofisticada actividad económica profundamente relacionada con otros crímenes e involucrando en el tejido social. Sus imbricaciones van más allá de la sociedad brasileña y se extienden a los países vecinos, donde se produce la cocaína traficada para Europa y Asia a través el territorio brasileño.

Tal comprensión, a su vez, requiere conocer los hábitos de la sociedad y su cultura de violencia, tanto como su tradición de instaurar privilegios para los poderosos, sean ellos actores sociales legítimos o no, incluso en el ámbito de las cárceles. Requiere también conocer la estadística de esta actividad en el país, sus implicaciones para otros sectores de la economía nacional y sus vinculaciones con el tráfico de drogas en otros países de la región. Además de registrar las estadísticas, se buscó aquí explicarlas, examinando la naturaleza de las organizaciones criminales cuyas actividades las producen y su *modus operandi*.

Se constató que el tráfico ilícito de drogas en Brasil se relaciona con otros crímenes, inclusive transfronterizos. Se subrayó que los altos niveles de

violencia en la sociedad brasileña resultan no solamente de esta actividad, sino de una cultura de violencia alimentada por el hiato entre las expectativas de ascenso social de jóvenes emprendedores y las posibilidades que les ofrece un país con las características de Brasil. Sin embargo, es cierto que esta actividad potencia la violencia en el país, además de robustecer organizaciones criminales que se sofistican cada día más.

Eso evidencia la existencia de dificultades estructurales para combatir el tráfico ilícito de drogas, aun si el gobierno tiene diagnósticos razonables y políticas públicas en general adecuadas. En los últimos años, el Ejecutivo federal inició relevantes medidas de coordinación política para enfrentar esos desafíos, inclusive realizando cambios institucionales en los ministerios. Se dio inicio a una agenda de cooperación fronteriza con países suramericanos.

Estas políticas son recientes y aún no se puede examinar su eficacia, pero conceptualmente el abordaje tiene mucho sentido. Todavía el gobierno carece de los medios para recuperar los espacios públicos, inclusive las cárceles, que son controladas por las organizaciones criminales. La tarea más compleja es doméstica: coordinar acciones de los entes de la federación. Mientras tanto, las inversiones en políticas razonables se están haciendo. Sus frutos deberán ser compartidos con los países limítrofes, ya que se parte del presupuesto de que este desafío es común y solo podrá ser superado con esfuerzos colectivos.

Ese contexto abre espacio para profundizar la cooperación internacional en esa materia, habiendo creado los países suramericanos instancias institucionales en el ámbito de la UNASUR que pueden facilitar ese proceso. Hace falta apenas diseñar una agenda consecuente y práctica, que oriente a los próximos gobiernos en sus políticas públicas, contribuyendo a enfrentar los desafíos a la seguridad de nuestros países y fortalecer la promoción del bienestar de nuestros ciudadanos.

Referencias y bibliografía

Agência Brasil (2016). *Governo cria Comitê de Coordenação e Controle de Fronteiras*. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/governo-cria-comite-de-cooperacao-e-controle-de-fronteiras>

Aquino, W. y Alecrim, M. (2013). Como derrotar o Exército do PCC. *Istoé*, 23 de mayo. Recuperado de http://istoe.com.br/330506_COMO+DERROTAR+O+EXERCITO+DO+PCC/

Banco Mundial (2017). *Banco Mundial Datos*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR>

Baumol, W. (2002). *The Free-Marked Innovation Machine. Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Belmonte, A. (2015) Setor de Segurança Privada deve faturar R\$ 50 bilhões neste ano. *Jornal NH*, 6 de junio. Recuperado de http://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2015/06/noticias/regiao/171690-setor-de-seguranca-privada-deve-faturar-r-50-bilhoes-este-ano.html.

Berdal, M. y Serrano, M. (Eds.) (2005). *Crimen trasnacionalorganizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Bom Dia Brasil (2017). Mortes em presídios do país em 2017 já superam o massacre do Carandiru. *Bom Dia Brasil*, 16 de enero de 2017. Recuperado de <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/01/mortes-em-presidios-do-pais-em-2017-ja-superam-o-massacre-do-carandiru.html>

Departamento Penitenciario Nacional de Brasil (2014). *Levantamento Nacional De Informações Penitenciárias INFOPEN*. Brasília: Ministerio de Justicia de Brasil. Recuperado de <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>

Desmond Arias, E. (2006). Trouble en Route: Drug Traffiking and Clientelism in Rio de Janeiro Shantytowns. *Qualitative Sociology*, 29 (4), 427–45.

Eurostat (2014). *Crime and Criminal Justice Statistics*. Recuperado de http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Crime_and_criminal_justice_statistics

FBI (2014). *Crime in the United States 2014*. Recuperado de <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2014/crime-in-the-u.s.-2014/offenses-known-to-law-enforcement/murder>

FBSP (2016). Bandido Bom é Bandido Morto. *Correio Braziliense*, 2 de noviembre. Recuperado de http://www.correiobraziliense.com.br/app/outros/ultimas-noticias/63,37,63,12/2016/11/02/internas_polbraeco,555729/bandido-bom-e-bandido-morto-dizem-60-dos-brasileiros.shtml

Felbab-Brown, V. (2009). *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Felbab-Brown, V. (2011). Human Security and Crime in Latin America: The Political Capital and Political Impact of Criminal Groups and Belligerents Involved in Illicit Economies. *Western Hemisphere Security Analysis Center, Paper 40*. Recuperado de: http://digitalcommons.fiu.edu/whemsac/40/?utm_source=digitalcommons.fiu.edu%2Fwhemsac%2F40&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages

G1 Rio (2017). Tiroteios deixam três mortos no Complexo do Alemão, Zona Norte do Rio. *G1*, 23 de abril. Recuperado de <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/tiroteios-deixam-adolescente-morto-e-homem-ferido-no-alemao-rio.ghtml>

INEP (2016). *Estatísticas do Censo Escolar 2016*. Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_basica/centso_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf

Instituto de Segurança Pública (2016). *Série Histórica Estado e Regiões*. Recuperado de http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SerieHistoricaEstadoRegioes.pdf

Jungmann, R. Defesa aumenta efetivo de Segurança para a Rio 2016. *Acompanhe o Planalto, Notícias*, 6 de julio. Recuperado de <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/07/defesa-aumenta-efetivo-de-seguranca-para-a-rio-2016>

Leitão, L. Polícia mata homem que uniu milícia e tráfico no Rio. *Veja*, 21 de abril de 2017. Recuperado de <http://veja.abril.com.br/brasil/policia-mata-o-homem-que-uniu-milicia-e-traffic-no-rio/>

Marques, J. y Uribe, G. (2017). Ladroes levam mais de 120 milhoes de empresa no Paraguai; ao menos 4 morrem. *Folha de São Paulo*, 25 de abril. Recuperado

de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1878046-criminosos-roubam-r-120-milhoes-de-transportadora-de-valores-no-paraguai.shtml>

MDSA (2017). *Bolsa Família: 3,5 milhões de beneficiários terão a renda complementada em janeiro*. Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/release/2017/Janeiro/180127_boletim_bolsa_familia.html

Mello, F.P. (2004). *Guerreiros do Sol. Violência e Banditismo no Nordeste do Brasil*. Recife: Ed. Massangana.

Ministerio de Defesa de Brasil (2015). Audiência Pública do Ministro da Defesa, Jaques Wagner, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 20 de mayo.

Ministerio de Defesa de Brasil (2016). *Balanço da Defesa*. Brasília: Ministerio de Defesa de Brasil.

Ministerio de Justicia de Brasil (2016). *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Brasília: Ministerio de Justicia y Ciudadanía de Brasil / SENASP. Recuperado de http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina3/diagnostico_socioeconomico_final.pdf

Ministerio de Justicia de Brasil (2016a). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Recuperado de <http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integricao-entre-poder-publico-esociedade/pnsp-06jan17.pdf>

Ministerio de Justicia de Brasil (2016b). *Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e com a estratégia nacional de segurança pública*. Brasília: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2016). *Declaración de Brasilia - Reunión Ministerial del Cono sur sobre Seguridad en las Fronteras*, 16 de noviembre. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/15246-declaracion-de-brasilia-reunion-ministerial-del-cono-sur-sobre-seguridad-en-las-fronteras-brasilia-16-de-noviembre-de-2016>

Pardo, J.L. e Inzunza, A. (2014). Inside the cracklands of Rio de Janeiro' Favelas. *InSight Crime*, 11 de agosto. Recuperado de: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/inside-the-cracklands-of-rio-de-janeiros-favelas>

Oliveira Jr., A. y Silva Filho, J.B. (2014). Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro. En Nasser, R. y Moraes, R.F. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA.

Sampaio, A. (2009). Agressive Takeover. Shifts in Brazil underworld augur rising violence. *IHS Jane's Intelligence Review*, marzo, 44-49.

Soares, A.C y Quintella, S. (2017). Quem é Gegê do Manguê, o Número 2 do PCC. *Veja São Paulo*, 7 de abril. Recuperado de <http://vejasp.abril.com.br/cidades/favela-vila-madalena-pcc/>

Pardo, J.S. y Insulza, A.S. (2014). Las Entrañas de Crackolândia. *El Universal*, 12 de abril. Recuperado de <http://www.domingoeluniversal.mx/historias/detalle/Las+entra%C3%B1as+de+%27crackolandia%27-2642>

PNUD, IPEA y FJP (2017). *Desenvolvimento Humano para além das Médias*. Informe Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>

Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

Prado, A. C. (2016). Marcola versus Fernandinho Beira-Mar. *Istoé*, 26 de octubre. Recuperado de <http://istoe.com.br/marcola-versus-fernandinho-beira-mar/>

Presidencia de Brasil (2004). *Decreto 5144*, de 16 de julio. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm

Presidencia de Brasil (2016). *Decreto 8903*, de 16 de noviembre. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm

Stochero, T. (2015). Mesmo com alta de efetivo no Brasil, sobe o número de habitantes para cada PM. *G1*, 29 de julio. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/mesmo-com-alta-de-efetivo-no-pais-sobe-n-de-habitantes-para-cadapm.html>

Szabo, I, Garzón, J.P y Muggah, R. (2013). *Violencia, Drogas y Armas. ¿Otro Futuro Posible?* Documento de trabajo presentado en el Foro Regional: "Seguridad

Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas, organizado por el Sistema Tecnológico de Monterrey y la Comisión Global sobre la Política de Drogas, Ciudad de México, 6 y 7 de marzo de 2013. Recuperado de: http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/otro_futuro.pdf

Szábo, I., Pellegrino, A.P. y Alquéres B. (2016). 10 anos da lei de drogas: quantos são os presos por tráfico no Brasil? *Jota.Info*, 24 de agosto. Recuperado de <https://jota.info/artigos/10-anos-da-lei-de-drogas-quantos-sao-os-presos-por-trafico-no-brasil-24082016>.

Teixeira, L.S., Silva, A.N. y Lima, P.G.C. (2016). *Impacto econômico da legalização da Cannabis no Brasil*. Brasília: Câmara de Diputados de Brasil. Recuperado de http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2016_4682_impacto-economico-da-legalizacao-da-cannabis-no-brasil_luciana-adriano-e-pedro-garrido

Tidd, K.W. (2016). *Posture Statement of Admiral Kurt W.Tidd, Commander, US Southern Command. Before the 114TH Congress Senate Armed Services Committee*. Recuperado de http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_POSTURE_STATEMENT_FINAL_2016.pdf?ver=2017-01-04-094258-267

UNODC (2011). *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*. Viena: Naciones Unidas.

UNODC (2016). *World Drug Report 2016*. Recuperado de http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

UNDP. (2016). *Human Development Report 2016*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

Waiselfisz, J.J. (2016). *O Mapa da Violência 2016. Homicídios por Armas de Fogo no Brasil 2016*. São Paulo: Flacso. Recuperado de <http://www.mapadaviolencia.org.br/>

Washington, G. (1796). *Farewell Address*. Recuperado de http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp

Williams, P. (2001). "Crime, illicit markets, and money laundering". En Simmons, P.J. y Jonge Oudraat, C. *Managing global issues: lessons learned*. Washington D.C.: Carnegie endowment for international peace.

Escenarios de la complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador

Diego Pérez Enríquez*

1. Introducción

En Ecuador, desde 2008, existen dos disposiciones constitucionales que han planteado importantes desafíos institucionales en el ámbito decisorio de la política de drogas: en el artículo 3, numeral 8, se introduce el concepto de *seguridad integral*; mientras que el artículo 364 señala, en su primer inciso, que:

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Al adoptar esta mirada se reemplazaba conceptualmente la estructura que surgió de la ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas, conocida como ley 108, de 1990, cuya visión securitizadora se recogía en el siguiente objetivo enunciado:

* Doctor en Ciencia Política, por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina), magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador) y licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador (Quito, Ecuador). Desde junio de 2016 es Decano del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), universidad de la que es docente titular desde 2010 y en donde también ha sido coordinador del área de Seguridad, Paz y Defensa (2012-2013), Decano de la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad (2011-2012) y de la Escuela de Política Internacional y Seguridad (2010-2011), a más de desempeñarse como docente-investigador en los temas vinculados al ámbito de la democracia, sociedad y Fuerzas Armadas. En el periodo 2013-2015 fue Director Académico de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador.

[...] combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanarían de estas actividades (Congreso Nacional del Ecuador, 1990).

El conflicto conceptual se trasladó inmediatamente a la acción cuando el presidente Rafael Correa solicitó a la Asamblea Constituyente de 2008, el indulto para las personas que habían sido privadas de la libertad bajo la figura de microtráfico, mismo que se aprobó junto con la Constitución y permitió la liberación de 2.300 personas aproximadamente (Edwards y Youngers, 2010; Metaal, 2009).

Esta aproximación de vanguardia para la región en cuanto a política de drogas, se acompañó por otras decisiones, tales como la denuncia del ATPDEA¹, que pretendían marcar una distancia importante frente a la agenda de política anti drogas marcada desde EE.UU. No obstante, como recoge Álvarez, 2014 marca un año de viraje en la posición del presidente Correa al adoptar una:

[...] retórica de “mano dura” respecto a los problemas de consumo de drogas entre adolescentes en las escuelas y colegios, motivando la sanción de los menores involucrados en consumo o venta de sustancias ilícitas”, ampliando el rol de la policía para enfrentar la problemática, utilizándola en “la tarea de prevención del consumo de drogas y microtráfico, mediante el ingreso a los establecimientos educativos y el registro de los objetos personales de los estudiantes” (2014, p.6).

Este punto de partida —que incluyó una primera reconfiguración de la institucionalidad al adscribir al Consejo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas a la Presidencia de la República— supuso, en poco tiempo, el inicio de la “contrarreforma” en la política de drogas. Un hito adicional en tal camino se encuentra en una declaración de 2015, donde se señalaba la necesidad de sanciones más fuertes para los microtraficantes, reiterando la prisión como el principal mecanismo de punición y, retóricamente, utilizando la figura de la “tolerancia cero” (Paladines, 2016).

¹ En 2013, el presidente Rafael Correa señaló que Ecuador renunciaba al sistema de preferencias arancelarias de los países andinos (ATPDEA, por sus siglas en inglés) mismo que otorgaba trato preferencial para la exportación de ciertos productos a cambio de la coordinación de acciones en cuanto a la política de control de drogas. Se debe señalar, sin embargo, que este hecho se produjo en medio de un diferendo con EE.UU. por el apoyo que Ecuador habría brindado al analista de inteligencia estadounidense Edward Snowden para conseguir asilo en Rusia tras viajar desde Hong Kong con un documento ecuatoriano (El Universo, 2013; Gayle y agencies, 2015).

Los datos presentados dan cuenta de la existencia de líneas de tensión en la política interna, mismas que son trabajadas en este documento desde una perspectiva sistémica-institucional (Luhman, 2013; Peters, 2011; Mahoney y Thelen, 2010), procurando entender las dinámicas que pudieron llevar a un giro tan pronunciado en un lapso relativamente de corto tiempo. En tal análisis es inevitable introducir una reflexión sobre la manera en que la agenda internacional pudo haber influido sobre la posición ecuatoriana, así como una valoración de la eficiencia en la interdicción del tráfico ilícito de drogas (TID) y los efectos distorsionadores que puede provocar sobre los tomadores de decisiones. Así, la línea de reflexión adoptada, se ubica en el campo de la política de drogas en Ecuador (PDE), pero la interpreta en clave institucionalista y de relaciones internacionales, con el fin de entender la manera compleja de las interacciones observadas, la incertidumbre que estas provocan y los resultados —y efectos— que concretamente tiene sobre la región.

Para ello, una primera sección propone un ejercicio de determinación de la estructura institucional que permita entender la dinámica decisional y operativa contemporánea entre la Presidencia de la República (PR), el Ministerio del Interior (MININT), la Secretaría Técnica de Drogas (SETED), la Policía Nacional (PN) y las Fuerzas Armadas (FF.AA.). Si bien tal delimitación restringe severamente la complejidad de actores involucrados, la intención es enfocarse en la cúspide de la estructura decisoria y en la base de la estructura operativa; ello no implica la omisión de breves análisis de otros actores cuando sea necesario. En segundo lugar, se provee un estado de la cuestión en torno a la PDE, centrándose en los datos concretos que permiten determinar las acciones tomadas por las fuerzas de seguridad y los déficits visibles en cuanto a acciones y normativa. Finalmente, los elementos que surjan de estas secciones permitirán ponderar la dimensión e impacto regional que puede tener la PDE, centrando la atención en la manera cómo los mecanismos de cooperación regional sobre el tema han acogido la transformación, sección que a su vez procura dejar algunas ideas en claro, a manera de conclusiones.

2. Sistema político, estructura institucional y decisiones

2.1. Sobre los sistemas

Con la intención de comprender la estructura decisional en torno a la PDE, analizándola desde una perspectiva sistémica, es necesario trazar una breve delimitación teórica en torno a lo que aquí se comprende como sistema político. Para ello se recogen elementos de la teoría general de sistemas de Luhman (2013) y aquellos provistos por Easton (2001) para el análisis sistémico; partiendo de tales reflexiones se realiza una aproximación destinada a caracterizar las particularidades en la relación entre las instancias “decisorias” (PR, MININT, SETED) y “operativas” (PN, FF.AA.), según las definiciones

trazadas en este texto. Al restringir el sistema a estas instituciones, es posible centrar la discusión alrededor de los actores que mantienen intereses directos e inmediatos sobre la PDE.

Existiendo un vínculo claro entre actores e intereses en torno a la PDE, todos articulados por la capacidad efectiva de incidir sobre el entorno a partir de la promulgación de políticas públicas o actuar en nombre del Estado, el análisis se ubica en el campo de los sistemas políticos. Como destaca Easton, “the study of politics is concerned with understanding how authoritative decisions are made and executed for a society” (1957, p.383) y esto implica resumir, para fines del análisis, un amplio universo decisional, en los actores de la PDE que se han señalado. Para ello se ahonda en el esfuerzo por comprender las tensiones derivadas de la estructura institucional y se pondera sobre el impacto regional que surge de la posición del Ecuador en torno al *problema de las drogas*².

Un sistema puede remitir a un complejo universo de hechos, actores y relaciones, que vuelven más difícil la caracterización propuesta. Niklas Luhman (2013) desarrolla una discusión epistémica desde la que se pretende señalar la evolución y transformación de la teoría de sistemas, recogiendo entradas de reflexión desde la filosofía, ciencia política, psicología, biología, cibernética, entre otras. El punto de partida está en la diferencia que traza entre sistemas abiertos y cerrados; los últimos destacan por su incapacidad para incidir sobre su propio medio, como sucede, por ejemplo en la fisiología, con el sistema nervioso, puesto que “no controla la causalidad que sus propias operaciones generan en el entorno” (Urteaga, 2010, p.304). Por otra parte, un sistema abierto supondrá una elevada gobernabilidad e impacto sobre su entorno, mismo que termina volviéndose parte del sistema si es que se amplían los términos del estudio. Es fundamental considerar que esta diferencia es, generalmente, nominal; todo análisis sistémico implica la reducción de la complejidad de un universo en un grupo acotado de interacciones que “es menos complejo que su entorno y sus límites respecto de él no son físicos, sino de sentido” (Arriaga Álvarez, 2003, p.278). Las relaciones en un sistema se caracterizan por su dinamismo y no su estabilidad (Luhman, 2013) y ello supone cambio continuo y una expansión en el alcance de tales interacciones, que pone un severo límite para su comprensión. Tomar a la PDE desde la

² Para los fines de este texto, se utilizará este término genérico con el deseo de recoger varios fenómenos superpuestos que se caracterizan por su carácter ilegal y que lleva a la necesidad de algún tipo de reacción del Estado. Estos son, principalmente: producción, tráfico, consumo problemático, criminalidad vinculada y la economía ilegal en la variedad que puede adquirir.

consideración de un sistema cerrado (sistema *autopoietico*³) supone las limitaciones ya descritas en su comprensión, mientras que considerarlo como uno abierto (sistema y entorno) implica lidiar con la complejidad de la información disponible y correcta para discernirlo.

Estas consideraciones llevan a trabajar con una descripción de la PDE como un sistema cerrado (la interrelación entre las instituciones señaladas previamente), pero se intercalan algunos elementos del entorno —otros actores y la influencia de la agenda global sobre el problema de las drogas— con el fin de lograr una aproximación más compleja, reconociendo, sin embargo, que estas páginas serán siempre insuficientes para discernir las demás aristas en este campo. Retomando a Easton (2001), realizar el análisis sistémico supone operativizar la discusión alrededor de los actores centrales en la cúpula decisoria y operativa de la PDE, las tensiones que mantienen entre sí y la manera cómo estas se resuelven en función de aplicar una visión de Estado, que se ha debatido entre la desregulación y la punición.

2.2. Estructura institucional

Para fines explicativos, el sistema de la PDE se ha dividido en instancias decisorias y operativas⁴. Las *decisorias* comprenden un nivel de responsabilidad política en el diseño de las directrices de la PDE, se presume que en este nivel existe una mirada estratégica sobre el campo, mismo que guía las acciones efectivas; estas, por su parte, son *operativas*, se implementan a través del uso de los dispositivos legales provistos por el Estado para el uso de la fuerza pública. Se debe resaltar que estas se retroalimentan e influyen y es por ello que, justamente, constituyen un sistema abierto.

Como se ha indicado, la PR, la SETED y el MININT están ubicados en el espacio de las instancias decisorias. La primera consideración deriva de la estructura orgánica de la función legislativa (véase gráfico 1), que contempla 134 entidades (SENPLADES, 2016) y permite ubicar la relación que la SETED y el MININT tienen con relación a PR. En función de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización (LOPID), la SETED es una entidad adscrita a la PR y constituye la instancia ejecutiva del Comité Interinstitucional, mismo que la citada ley configura así:

³ Luhman, retomando a Maturana, define la *autopoiesis* como “a circular self-production” (2013, p.52), es decir, la capacidad de autoproducción que tiene un sistema.

⁴ Como se desarrolla más adelante, tal división es, mayoritariamente, ficticia puesto que los actores y las decisiones, generalmente operan en cercanía temporal y funcional, influyéndose continuamente.

Artículo 21.- Comité Interinstitucional.- La o el Presidente de la República integrará un Comité Interinstitucional con competencia para la formulación, coordinación y articulación de las políticas públicas relacionadas con el fenómeno socio económico de las drogas; y evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales de la Secretaría Técnica de Drogas.

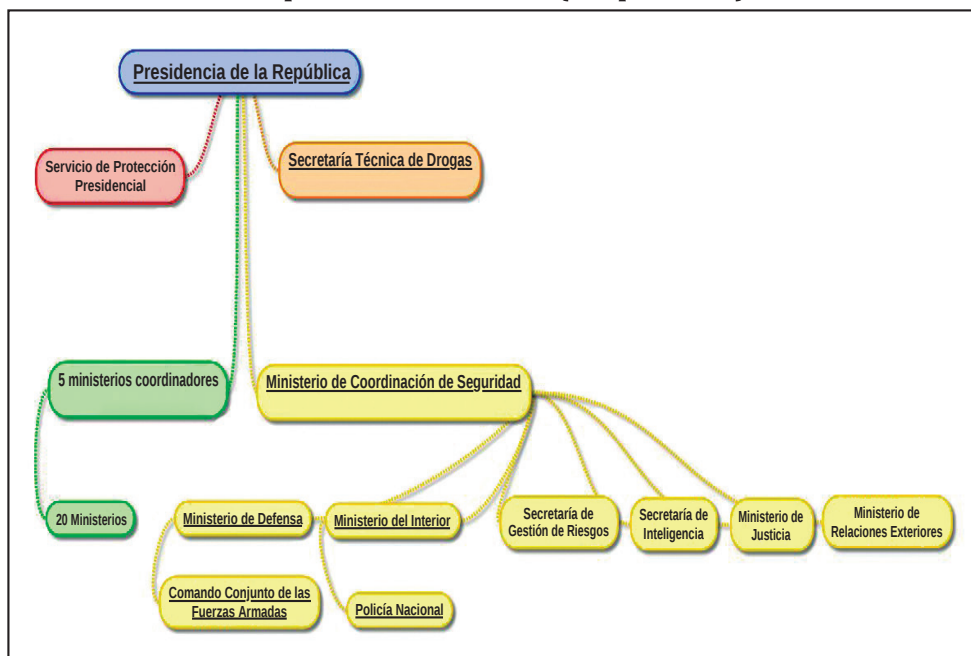
El Comité Interinstitucional será presidido por la o el Presidente de la República o su delegado.

En dicho Comité estarán representadas las entidades del Estado en materias de salud, educación, inclusión social, seguridad interna, justicia, deporte y demás que determine la o el Presidente de la República (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015a).

El rol de “asesoría, coordinación, gestión, seguimiento y evaluación respecto de la aplicación y ejecución de las políticas públicas emitidas por el Comité Interinstitucional” que le otorga la citada ley (artículo 23, numeral 1) ubica a la SETED como una instancia primordialmente operativa, pero que adquiere capacidades decisorias, *de facto*, por su especialización en el campo, lo que le permite incidir directamente sobre la configuración efectiva de la PDE. El conocimiento especializado provee una posición de ventaja en el momento de diseñar políticas públicas, pues determina una dirección que será difícilmente rebatible en ausencia de capacidades argumentales equivalentes; adicionalmente, al establecer la dirección y los límites de una discusión se marca también el horizonte de acción de las instituciones, con lo que se aporta grandemente a determinar una trayectoria de la que estas se vuelven dependientes⁵ (Amenta y Ramsey, 2010; Hall, 2010; Pierson, 2004). La línea directa que se traza entre la SETED y la PR permite la construcción de una agenda en la que primarán las definiciones que se hagan desde este lado técnico, añadiendo una importante impronta política carente de otro tipo de mediaciones personales e institucionales. Esta característica puede servir para explicar la lógica tras algunas de las decisiones en el sector, particularmente el endurecimiento frente al fenómeno del micro tráfico en oposición al principio de no sanción al consumidor, como se analiza más adelante.

⁵ Desde el institucionalismo histórico se concibe la dependencia de la trayectoria o *path dependence* como la reiteración de las acciones de una institución a lo largo del tiempo, mismas que delinear la forma cómo la institución va a actuar en lo sucesivo. Se presume que esto vuelve a las instituciones poco receptivas ante posibles cambios, pero por otra parte garantiza su especialización (Pierson y Skocpol, 2008; Thelen, 1999).

Gráfico 1
Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la
República del Ecuador (simplificada)



Fuente: SENPLADES, 2016.
 Elaboración propia.

Por debajo de la PR se encuentra el Ministerio de Coordinación de Seguridad. En la estructura institucional ecuatoriana, los ministerios coordinadores se encargan de favorecer las acciones interinstitucionales entre aquellos ministerios que están bajo su ámbito, favorecen el intercambio de información y canalizan mecanismos de resolución de conflictos que puedan surgir de la gestión ministerial. No se considera dentro de este análisis el rol de esta instancia porque no tiene incidencia sobre la PDE, más allá de una participación incidental en algunas reuniones del Comité Interinstitucional.

Las instituciones que han sufrido la transformación más sustantiva desde 2008 han sido MININT y PN. Existen dos hitos que transforman sustancialmente a estas instituciones: la Constitución 2008 y la revuelta policial de septiembre de 2010, denominada “30S”. Así, la Constitución 2008 señala:

Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre

ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Con ello se daba un paso en la transformación de una estructura que tradicionalmente había permitido a la PN mantener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera (Pontón, 2008), lo que generaba una distancia importante de la institución frente a los decisores políticos. Al mismo tiempo incrementaba las responsabilidades del MININT sobre la institución policial, pues pasó de mantener una estructura con dos responsabilidades principales (la gestión de la política —encargada principalmente del nexo entre ejecutivo y legislativo—, a la que dedicaba el centro de su esfuerzo y la administración política de la PN, restringida por la propia autonomía policial), a ser un ministerio fundamentalmente encargado de las labores policiales en toda su complejidad. El “30S”⁶, por su parte, impactó sobre la verticalidad decisoria del poder político frente al policial, como una necesidad para reafirmar el mando y constreñir la autonomía de la que había gozado la PN hasta ese momento (García Gallegos, 2014). De esta manera, el proceso decisorio para el sector policial se centralizó en el MININT, cuya máxima autoridad tiene responsabilidad sobre el “direccionamiento, coordinación y control de la gobernabilidad y seguridad interna de la nación” (Ministerio del Interior, 2010).

Entonces, en el nivel operativo con relación a la PN, se puede observar que la decisión del Gobierno estuvo marcada por la intención de “descorporativizar las relaciones entre la sociedad y el Estado, es decir, aplastar todo vínculo político de los grupos particulares con las estructuras estatales que implique su captura” (Stoessel, 2013, p.164). Este hecho se vuelve relevante al momento de considerar tal impacto político sobre la estructura decisoria de la PDE, pues la PN ve rápidamente limitada su influencia en el sistema, recibiendo así el golpe de gracia en una sucesión de acontecimientos que la habían debilitado frente al poder político.

En esa línea, es preciso enfocar brevemente la discusión en la labor de los servicios de inteligencia de la PN y su relación ante el poder político. Para ello se marcan dos hechos relevantes y las múltiples derivaciones institucionales — que no se detallan aquí, pero se invita a considerarlas— que impactan sobre el

⁶ Esta denominación se utiliza para referirse a la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010, iniciada como un movimiento de reclamo por la nueva ley de servicio público, que terminó con el Presidente de la República retenido en un hospital policial, tras lo cual fue necesario un operativo militar destinado a su rescate.

ascendente que tendrá la PN, en lo posterior, frente a los decisores políticos. El primero deriva del ataque militar colombiano en Angostura⁷, tras el cual, el presidente Correa, en mayo de 2008, conformó una comisión encargada de analizar el rol los servicios de inteligencia (policiales y militares). En lo sustancial, esta determinó la existencia de una fuerte influencia extranjera — particularmente estadounidense— articulada alrededor de los mecanismos de cooperación que debilitó su autonomía y que los dirigió principalmente a atender “el problema del narcotráfico, pero esa ayuda y cooperación no tenía ningún control del mando civil y menos una evaluación técnica o rendición de cuentas económicas y políticas. Podría decirse que las agendas se ‘narcotizaron’” (Rivera Vélez, 2011, p.60). Las consecuencias, como el mismo Rivera (2011) detalla, se sintieron en la reestructuración del sistema para retirar la mayor cantidad posible de responsabilidades de esta índole a la PN y a las FF.AA. y trasladarlas a la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) que, se presumía, asumiría la totalidad de dicha labor. La dimensión del desafío y la acumulación de tensiones en varios niveles de la estructura del sistema de inteligencia complicaron la consolidación de tal estructura. Con los ya relatados sucesos del 30S —y este es el segundo hecho— se desencadenó una reacción presidencial que se inició con la promulgación del “Decreto Presidencial 632 (enero de 2011) [que] quitaba la autonomía legal, judicial y extrajudicial a la Policía Nacional, la cual pasaría a estar bajo la órbita del Ministerio del Interior” (Stoessel, 2013, p.163) y que concluyó en una sustantiva transformación de la PN en cuanto a sus condiciones de profesionalización y carrera (Bachelet, 2015), la racionalización del ámbito de acción institucional reduciendo el número de servicios sobre los que tenían responsabilidad (El Comercio, 2012) y el fortalecimiento discursivo de la seguridad ciudadana como parámetro de su labor (García Gallegos, 2014).

En consecuencia, los cambios señalados impactarán temporalmente sobre la capacidad de interlocución policial con los decisores políticos. En el periodo de gestión del ministro José Serrano (2011–2016), el centro del trabajo giró en torno a la consolidación de la línea de mando civil desde el Ministerio del Interior y al fortalecimiento de la institución mediante la demostración de resultados de gestión. Ello le devolvió iniciativa e influencia para el diseño de la política de seguridad del país y, como se indicó previamente, esta se centró en

⁷ El ataque de Angostura consistió en una acción militar colombiana en contra de un grupo de guerrilleros de las FARC, entre los que se encontraba Raúl Reyes, uno de los principales líderes de esta agrupación. La denominada Operación Fénix concluyó con despliegue aéreo y bombardeo en territorio ecuatoriano. Las autoridades políticas del Ecuador se enteraron de la acción por una llamada del Presidente colombiano.

la atención del problema de las drogas. Prueba de tal influencia es la designación del ex comandante general de la PN entre octubre de 2012 y septiembre de 2014, como el primer Secretario Técnico de Drogas, en la nueva estructura generada por la Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas (LOPID) (El Universo, 2014; Policía Nacional del Ecuador, 2016).

El último actor operativo en esta breve descripción sistémica son las FF.AA. Históricamente, su rol fue de un alcance limitado en cuanto a la lucha contra las drogas, a diferencia de lo sucedido en otros países del continente. Probablemente la intervención más directa que han tenido sobre el campo estuvo dada durante el tiempo de operación de la base militar estadounidense de Manta entre 1999 y 2009, que amplificaba el control sobre la frontera de Ecuador con Colombia (Rivera Vélez, 2005; BBC Mundo, 2009; Semanate, 2015); pero el control del TID estuvo siempre dentro del área de responsabilidad de la PN. Desde la promulgación de la Constitución 2008 el campo está marcado por la tendencia creciente a convertir a las FF.AA. en una fuerza de apoyo de la PN frente al TID, pero el centro de su labor operativa tras la firma de la paz con Perú en 1998, estuvo en “hacer cumplir la prohibición de operar en territorio nacional de cualquier grupo irregular nacional o foráneo, sea o no colombiano” (Bartolomé, 2009, p.19). En el último decenio, sin embargo, y como consecuencia de la transformación regional de las prioridades de la seguridad, ha surgido una amplia discusión política y jurídica sobre la extensión y naturaleza de las misiones militares.

Desde 1830, la misión de las FF.AA. en Ecuador se circunscribió a la garantía de la soberanía, concebida en su acepción territorial. Inicialmente la Constitución 2008 no alteró tal definición, pero en diciembre de 2015 el legislativo aprobó una enmienda que amplió su misión incorporando los conceptos de “seguridad integral” y de “complementariedad” (véase la tabla 1)⁸.

⁸ Este fue el último paso en un proceso que inició con “el Decreto Ejecutivo No.433 del 21 de junio del 2007 que da sustento legal a las actuaciones de las Fuerzas Armadas en operaciones para el logro de la seguridad interna” (GTSR, 2013, p.6), una sentencia de la Corte Constitucional que respalda la aplicación de dicho decreto (Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012) y posteriormente la introducción de reformas a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas (2013) y reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2014).

Tabla 1
Enmienda constitucional sobre misión de las FF.AA.

Constitución 2008	Constitución 2008 con enmienda del 18/12/2015
Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.	Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

Fuente: Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador 2015b.
Elaboración propia.

Este entramado jurídico se complementa con las disposiciones del Plan Nacional de Seguridad Integral y la Agenda Política de la Defensa, que articulan alrededor del concepto de la seguridad integral la reorganización de las misiones y tareas permanentes que se añaden a las constitucionales. De las diecisiete misiones permanentes de esta naturaleza que se contabilizan, importa para este texto aquella que ubica a las FF.AA. como una instancia de apoyo para la PN en la lucha contra el narcotráfico (Pérez Enríquez y Cruz Cárdenas, 2015). Justamente, uno de los nodos centrales en la tensión entre la PR y las FF.AA. en los últimos años fue la surgida como consecuencia de la pretensión de transformar la misión militar. Sin entrar en las particularidades de tal disputa, se aprecian decisiones, en primera instancia, contradictorias (intención de reducción del personal y ampliación de misiones) que sin embargo coinciden en la necesidad de utilizar el contingente militar para aportar en el control del TID (Ecuavisa, 2014; Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014; Pérez Enríquez y Cruz Cárdenas, 2015; Semanate, 2015). En

última instancia, esto hace de las FF.AA. un actor importante en el sistema construido en torno a la PDE.

2.3. Decisiones

El sistema que se observa en torno a la PDE mantiene un actor hegemónico (PR) y un entorno con diferentes grados y capacidades de incidencia sobre este. Naturalmente, no se pueden describir todas las variables existentes en torno al proceso decisional de la política pública —un trabajo así excedería grandemente las ambiciones de este texto— pero si es posible determinar ciertas líneas de relación entre los actores escogidos que permitan la consolidación institucional de la PDE.

Se ha señalado anteriormente la división de los actores en dos niveles: decisores y operativos; en las siguientes líneas se intenta describir sistemáticamente el proceso de adopción de decisiones desde la perspectiva de la autoridad, el gobierno y la gobernanza de la institucionalidad (Ostrom, 2005; Calame, 2008; Estlund, 2011).

La primera consideración es que las decisiones pueden adoptarse desde una posición de autoridad, “el poder moral de exigir acciones” (Estlund, 2011, p. 172), que se consolida al existir legitimidad y consenso⁹. Tal delimitación supone que la función adquirida no otorga autoridad por sí misma, solo en virtud del cumplimiento de algún tipo de requisito de acceso; en el análisis de la PDE es central esta consideración porque los actores con los que se trabaja aquí, tienen *autoridad* originada en distintas condiciones. También es imposible omitir el hecho que el PR, en el periodo en estudio, mantiene una posición de autoridad que lo ubica en el centro del sistema. Las decisiones pasaran por él, no solo como efecto de la estructura presidencialista ecuatoriana (Verdesoto, 2014), sino por la necesidad de garantizar legitimidad y consenso, dentro de las condiciones descritas antes. Debe ser considerado que, con relación a los otros actores, la profundidad de su incidencia sobre el diseño de la PDE está mediada por la coyuntura, algo que no se podrá medir en este trabajo¹⁰.

⁹ Sin profundizar en las particularidades teóricas, pero Estlund concibe la legitimidad como “aquellos actos y amenazas que, respectivamente, ejercen o anuncian el empleo de la fuerza pública [...] la norma es de tal índole que el Estado debe tener permiso moral —en virtud del procedimiento con arreglo al cual se produjo esa norma moral— para emplear la fuerza coercitiva con el objeto de hacerla cumplir” (2011, p. 73). Por otra parte, el consenso deriva de su *teoría consensual de la autoridad*, que puntualmente señala que “ninguna persona tiene autoridad sobre otra a menos que esta última haya consentido estar bajo la autoridad de la primera” (2011, p.173).

¹⁰ Por ejemplo, la posición de la PN en 2010 carecía de autoridad ante todo el sistema e influía poco a las decisiones del PR. En la actualidad esta se ubica en una posición totalmente distinta.

En segundo lugar, es necesario considerar la doble dimensión en que ocurre todo proceso de toma de decisiones. Si bien las instituciones operan como un mecanismo de organizar y estructurar interacciones humanas (Ostrom, 2005), sin importar su nivel de sofisticación, las historias personales se entretajan en los razonamientos institucionales. Ello quiere decir que ninguna de las decisiones adoptadas es fruto exclusivo del razonamiento abstracto, de la racionalidad burocrática o de la síntesis de las tensiones en el sistema. La influencia de lo individual en lo institucional, y a la inversa, es parte de una dinámica de retroalimentación *ad infinitum* que caracteriza a la historia de las instituciones (Bubner, 2010; Lourau, 2001). Por ello, hechos como que el primer Secretario Técnico de Drogas sea el ex Comandante de Policía, no es un hecho menor en la configuración de la PDE, como se verá en poco, alrededor del “giro punitivo” que esta adopta (Paladines, 2016).

Una tercera consideración sistémica importante surge de reconocer la existencia de mecanismos de relacionamiento entre los actores que sobrepasan las vías normativas para ello. La cotidianidad genera líneas de comunicación que pueden ser más eficientes desde la perspectiva institucional o personal, y que no necesariamente están allí como fruto de la norma. La teoría de la elección racional tiene como premisa la noción de que los individuos son maximizadores de beneficios —nunca adoptarán decisiones que los afecte— y que las motivaciones de sus acciones se pueden resumir en la búsqueda de prestigio, renta o poder (Dahl, 2000; Downs, 2001). En ese sentido, se puede encontrar un germen de desinstitucionalización, si es que se hace una lectura rígida, pero tal consideración se debilita al considerar la existencia de instituciones informales que no operan a contramano del mantenimiento de un sistema (Pierson, 2004)¹¹.

Con estos señalamientos, el gráfico 2 ubica, en primer lugar, los actores del sistema en análisis. En el centro se coloca a la PR por ser responsable, en última instancia, del ciclo en torno a la PDE. De allí surgen líneas de relación directa con los otros actores, lo que supone una línea decisional normativa que se visibilizó jerárquicamente en el gráfico 1. Cada uno de los actores seleccionados cuenta con una serie de atributos que aportan a la construcción de la PDE.

Se deben destacar tres relaciones (con líneas más gruesas en el gráfico) que responden a algún tipo de arreglo institucional informal en el que se entrecruzan miradas institucionales e historias personales atadas a la

¹¹ La informalidad está comprendida como una forma de institucionalidad que no se ha normado positivamente pero que permite, de todas maneras, regularizar y abreviar los intercambios entre actores de un sistema. Tal informalidad no implica, necesariamente, ilegalidad.

coyuntura. Así, la relación entre las FF.AA. y la PR se presume mediada por el Ministerio de Defensa (MIDENA), y si bien la relación formal ocurre en tal línea, existe históricamente un vínculo directo entre las autoridades militares y PR, sin mediaciones. No se puede desconocer un continuo intento por trasladar más poder a este ministerio, prueba de lo cual, con cada cambio en la cartera se ha ubicado un perfil de mayor alineación ideológica con el PR; ello encuentra un contrapeso en la inestabilidad sintomática en la dirección de esta cartera, pues entre 2007 y 2017 se cuentan diez ministros (Pérez, Cruz y Paredes, 2017; Polga-Hecimovich, 2013). Esta “precaria estabilidad de los decisores políticos de la defensa nacional [...] difiere de la estabilidad presentada en los decisores estratégicos de Fuerzas Armadas; esto es los jefes del Comando Conjunto de las FFAA” (Pérez et al., 2017, p.18)¹². Con relación a la PDE esta relación se ha catalizado en la ya descrita incorporación de las FF.AA. como fuerza de apoyo para la seguridad integral, lo que en la práctica ha implicado la adopción de una misión permanente adicional para el control del TID.

Adicionalmente, en el gráfico 2 se marcan dos relaciones más bajo el señalado atributo de la institucionalidad informal, las cuales vinculan a la SETED con PN y MININT. En el caso de la primera se debe al origen policial del Secretario Técnico, quien al ser el primero al mando de esta institución tendrá una oportunidad diferenciada frente a sus sucesores para implementar una particular lógica de funcionamiento sobre la institución a partir de su experiencia y formación como policía¹³. Por otra parte, se presume una relación de especial cercanía entre el actual titular de la SETED y quien fuera Ministro del Interior hasta noviembre de 2016¹⁴, porque coincidieron en funciones en uno de los momentos cruciales de la reforma policial cuando, habiendo superado las tensiones que derivaron del “30S”, se profundizó en la profesionalización y renovación policial, en un esquema de estrecha cooperación y de

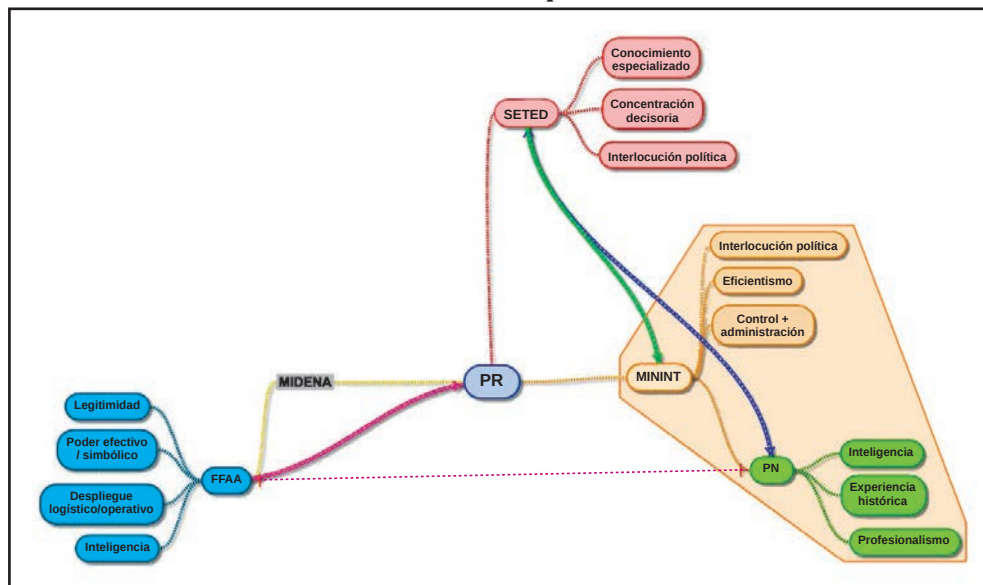
¹² Legalmente el periodo del jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. es de dos años y su designación la hace el PR. Entre 2007 y 2017 han existido siete oficiales designados para tal función (El Telégrafo, 2016b; Pérez, Cruz y Paredes, 2017). El argumento de la estabilidad castrense estaría en entredicho por estos números (el promedio de servicio sería de 1,42 años) pero se debe destacar que, por debajo de esta jefatura, existe una estructura institucional que contendría variaciones demasiado pronunciadas.

¹³ Pierson (2004) señala que el momento y condiciones del entorno en la conformación de una institución es crucial frente a la forma que esta tendrá en lo posterior. De alguna manera, estos elementos le dotan de una marca de nacimiento que será difícil deshacer con el paso del tiempo.

¹⁴ José Serrano se desempeñó como ministro entre 2011 y 2016 y fue uno de los ministros con permanencia más larga en el Gobierno. Dejó su cargo para postularse como candidato a la Asamblea Nacional y, habiendo ganado con la mayor votación del país, existe una elevada probabilidad de que se convierta en el próximo Presidente del Poder Legislativo.

consolidación del rol como decisor de la política para el MININT y como ejecutor para la PN.

Gráfico 2
Relación sistémica para la PDE



Elaboración propia.

Finalmente, existe una línea de relación débil y con muchos bloqueos en lo práctico: PN y FF.AA. tienen un bajo nivel institucional de cooperación. Si bien las reformas legales y constitucionales señaladas implicarían un trabajo más cercano entre estas instituciones (Rodríguez y Rojas, 2016), existe una distancia histórica que dificulta su cooperación en lo operativo. La realización de operativos conjuntos es verificable en la historia reciente del país, no obstante, existen tensiones subyacentes en la cultura institucional lo que implica dificultades prácticas para la acción e intercambio de información. Ello afectaría, en última instancia, la ejecución de la PDE¹⁵.

Esta descripción busca reflejar las tensiones que se evidencian en el proceso decisorio para la construcción de la PDE. Como se observará a continuación, las

¹⁵ Esto genera una nueva línea de investigación sobre la que, naturalmente, no se profundiza aquí. En base a la experiencia de la docencia con oficiales de la PN y las FF.AA., en los rangos de teniente-coronel y coronel, se ha constatado que ambos grupos coinciden en demostrar desconfianza y poca afinidad para la realización de acciones conjuntas con personal de la otra institución. Esta percepción, no obstante, se basa exclusivamente en conversaciones informales y debería afinarse a través de una investigación más detallada.

intersecciones entre las líneas de tensión descritas y las acciones adoptadas deberían permitir visibilizar los vacíos y dificultades en cuanto a la construcción de la política. Ello, en última instancia, tendrá un impacto regional.

3. PDE: estado de la cuestión

3.1. Cambios de enfoque y liderazgo

La legislación ecuatoriana bajo la denominada Ley 108 figuraba como una de las más severas en la región, al caracterizarse en ser “extremadamente punitiva, resultando en sentencias desproporcionadas respecto al delito, lo cual contradice las garantías del debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado” (Edwards y Youngers, 2010, p.3).

Tal valoración se multiplicaba entre académicos y grupos de presión, y un sector de la izquierda nacional mantenía una visión coincidente. Ello generó una reacción gubernamental que, con la PR liderando la discusión y tomando acciones efectivas, consiguió introducir la legislación de la que se habló previamente. Un primer momento, entonces, se enmarcaba en una aproximación progresista que iba a contramano de la aproximación punitiva al ponderar el problema de las drogas desde la mirada de la salud pública y del régimen penal mínimo, por lo que se recogió una preocupación por tomar distancia de la dinámica de la “guerra” contra las drogas, que abiertamente afectaba la garantía de derechos de los ciudadanos (Morales Viteri, 2009; Valle, 2009).

Bajo estas condiciones, la sustitución de la Ley 108 y el andamiaje institucional en torno a esta se volvieron una prioridad para el Gobierno. Paladines recoge este primer momento —que es mayormente conceptual antes que cronológico— bajo el símil de las *olas*, señalando reformas “en dirección de una corriente progresista de la política de drogas” (2017a). Estas demuestran la intención inicial del Gobierno para abordar el problema desde la reducción de daños, procurando “una alternativa real a la ‘guerra contra las drogas’” (Paladines, 2017a). Ello se revela en las decisiones de indultar a las “mulas” del narcotráfico (2008); prohibir la criminalización del consumo en el artículo 364 de la Constitución de la República (2008); no renovar el Puesto de Operaciones de Avanzada (FOL) de los Estados Unidos en Manta (2009); establecer una política de umbrales (primeras tablas) para no criminalizar a los consumidores (2013); renunciar a las preferencias arancelarias como compensación a la “guerra contra las drogas” (ATPDEA) (2014); dotar de un criterio de proporcionalidad entre penas y umbrales que identifican las escalas del castigo para el tráfico (segundas tablas) (2014); promulgar una nueva ley orgánica de prevención integral (LOPID) (2015); y, como iniciativa de la Presidencia de la Asamblea Nacional, presentar un proyecto de ley de cannabis medicinal o terapéutico (2016) (Paladines, 2017a), mismo que se trasladó a la comisión

especializada permanente de derecho a la salud en junio de 2016, tras lo que no se ha avanzado en su tratamiento legislativo.

Sin embargo, surge un problema con el enfoque que el propio Gobierno toma con relación a esta política. Así, en la misma línea, Paladines ubica algunos retrocesos —que denomina “*contraolas*”— particularmente a partir de 2015, y que reflejan un giro efectivo a través de medidas

“[...] que vuelven a posicionar al prohibicionismo como el lugar real de nuestra política de drogas. Así, pueden encontrarse:

- La reducción y contrarreforma de los umbrales que identifican las cantidades y tipos de sustancias para el tráfico en septiembre de 2015;
- El aumento de las penas para los traficantes de mínima y mediana escala en octubre de 2015;
- La jurisprudencia de la Corte Nacional (Resolución No. 0012-2015) para acumular las penas por tipos de drogas hasta por 40 años de encarcelamiento en octubre de 2015; y,
- El proyecto de ley para penalizar la tenencia o porte de drogas en el espacio público en febrero de 2017” (2017a).

En lo simbólico, este giro se puede retratar con la condecoración entregada al Ministro del Interior —recordando el *locus* central que tiene tal institución en la estructuración de la PDE— por la DEA en 2016, en reconocimiento a que “en los últimos 6 años y medio se han [sic] decomisado un 191% más de la media anual que en los 10 años anteriores: 332 toneladas métricas de droga desde el año 2010 hasta hoy versus 268 del año 2000 al 2009” (El Comercio, 2016).

Entender la dinámica decisional en la PDE permitiría trazar hipótesis que expliquen el giro registrado en la cambiante aproximación del Gobierno sobre el tema. En tal línea de reflexión, se puede presumir que la influencia del liderazgo sobre las instituciones es decisiva y que las visiones individuales están en capacidad de superar las constricciones institucionales (Pérez Enríquez, 2015). Alrededor de este tema la discusión teórica se puede resumir, rápidamente en tres miradas:

- En una vertiente de la post segunda guerra mundial, Chester Barnard (2010) no define al liderazgo, sino que lo ubica como una función resultante de la relación entre individuo, seguidores y condiciones contextuales al hecho de que alguien incida sobre las decisiones de los demás (o puesto en otras palabras, los guíe). Al ser variables, las opciones de aplicación son múltiples,

pero el punto de partida es sencillo: los líderes dirigen¹⁶. Para ello: 1) determinan objetivos, 2) manipulan y administran los medios, 3) instrumentalizan la acción, y, 4) estimulan una acción coordinada. Si es que se ubican estos elementos en una matriz, se podrán encontrar todas las opciones que surgen para el análisis.

- Por otra parte, Kets de Vries (2010) ancla su argumento en cuestionar por qué existe la necesidad/deseo de seguir a alguien, considerando que ello no garantiza más que beneficios parcializados para quien está en la posición de liderazgo. Atribuyendo la condición de líder a la coincidencia de los roles carismático e instrumental, y sin señalar aquí las características derivadas de estos, esta aproximación asigna características trágicamente humanas al líder, que los vuelve proclives al autoritarismo: “They are captives of their character [...] leaders must recognize the potential destructiveness of their actions [...]” (Kets de Vries, 2010, p.270).
- Una tercera mirada sostiene la predominancia de lo social sobre las características particulares del líder; este es una suerte de mito que encarna el deseo social y que existe solo en virtud del entorno sobre el que lidera (Gemmil y Oakley, 2010).

Sin pretender extender las explicaciones que derivan del vínculo líder-instituciones en la PDE, las vertientes señaladas conducirían a tres explicaciones divergentes sobre las razones del denominado “giro punitivo” (Pozas Reintjes, 2016). Al centrar el análisis en la aproximación de Barnard (2010), la herramienta es más fina para comprender el momento actual con relación a la institucionalidad existente en torno a la PDE, pues permite considerar al individuo (DE la Torre, 2015; Pérez Ordoñez, 2010), los seguidores (Hernández y Buendía, 2011; Moncagatta, 2013; Freidenberg, 2014), o las condiciones de una decisión determinada según el contexto que la marca¹⁷. Es posible determinar una línea de incidencia del liderazgo sobre la

¹⁶ “Leaders lead” (Barnard, 2010, p.92) sostiene el autor. En inglés tiene más impacto la simple definición que traza. Se ha introducido esta traducción propia solamente por fines prácticos dentro del texto, reconociendo que el verbo “dirigir” no tiene la fuerza directiva que tiene su equivalente inglés, mientras que la alternativa “guiar” es aún menos imperativo y por lo tanto es insuficiente para recoger el sentido profundo de tal definición.

¹⁷ Por ejemplo, un mes antes de la segunda vuelta electoral ecuatoriana, con un candidato del oficialismo relativamente débil, el Presidente introdujo a la Asamblea Nacional una reforma a la ley que proponía una severa limitación del consumo de drogas, pues bajo esta, estaría permitido exclusivamente en espacios privados (El Comercio, 2017a). Con esta reforma se atendía una demanda de importantes dimensiones, particularmente entre los sectores populares de la costa, donde los

estructura decisonal y la forma en que se ha construido la PDE, incluyendo sus transformaciones. Probar la dinámica de transformación decisonal, no obstante, excede las pretensiones de este texto, sin embargo, cabe concluir esta sección resaltando la preocupación por la maleable institucionalidad que, como se ha señalado, ante cambios de enfoque entre el liderazgo, puede alterar el curso de la política sin que la estructura decisonal pueda contener de alguna manera tales cambios.

3.2. TID: los datos de Ecuador

Habiendo analizado la estructura decisonal y la manera cómo el liderazgo influye sobre esta, es necesario también introducir una mirada cuantitativa a los resultados de la política de drogas en Ecuador. Los datos que se revelan provienen de fuentes oficiales de las instituciones que tanto en el lado operativo como en el decisonal han logrado levantar información que es compartida públicamente y que presenta la cara pública de la PDE. Esto trae una primera dificultad y es que, al ser la vía de legitimación de la acción institucional y, sobre todo, el mecanismo para demostrar la eficiencia de los decisores, estos se tienden a presentar sin contexto. Ello implica, en última instancia, que poner un número junto a fotografías de miembros de tal o cual institución en un operativo de captura de droga puede ser una forma muy contundente de demostrar eficiencia y ganar posición ante el Presidente de la República —que como se señaló, es el decisor central— y ante la ciudadanía¹⁸.

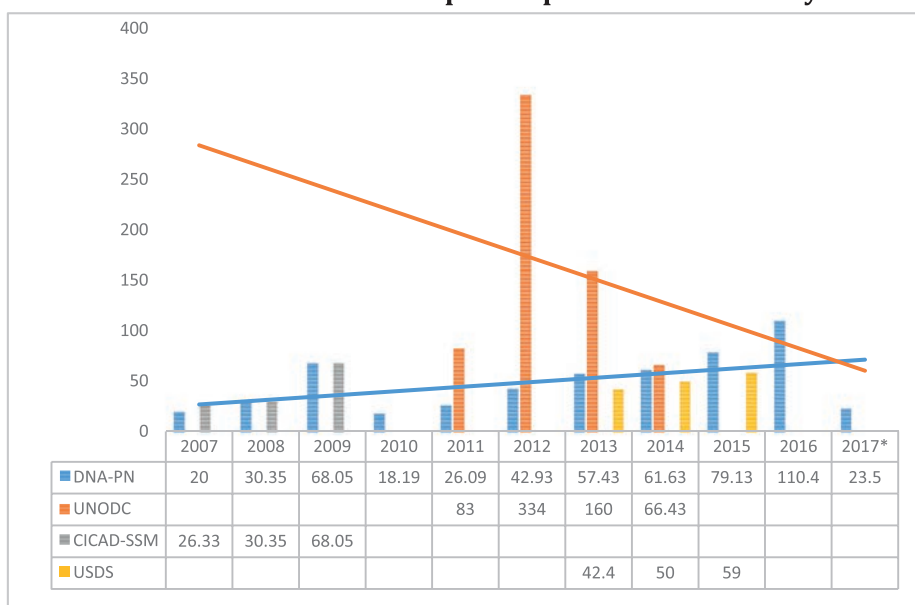
Lo señalado, sin embargo, opera probablemente en un nivel simbólico que guarda poca relación con el énfasis que globalmente se ha puesto en la interdicción de drogas. Desde tal mirada, la noción predominante ha sido volver más costoso el uso de ciertas rutas para el TID, por lo que, demostrar mayor eficiencia en la captura, implicaría un Estado con más capacidades y dispositivos a su cargo para contener el flujo internacional de drogas ilegales

conceptos de “cero tolerancia” al consumo de drogas tienden a ser reiterados y demandados de las autoridades. Desde una perspectiva instrumental de los votantes, esta reforma hacía conexión inevitable con estos sectores; no se pueden probar, sin embargo, las motivaciones tras el giro en la política.

¹⁸ Una revisión de la cuenta de twitter del ex Ministro del Interior, José Serrano (@ppsesa) retrata esta dinámica. Allí se pueden observar varias decisiones adoptadas a través de esta plataforma y acompañadas de fotos de policías con la droga incautada. La estrategia de difusión de los resultados por esta vía hizo que fuera uno de los ministros que más tiempo se mantuvo en el cargo. Por el lado ciudadano, cuando este ministro se presentó como candidato a la Asamblea Nacional, en las elecciones de 2016, obtuvo la votación más alta del país. No se puede demostrar la correlación entre estos hechos en este documento, por sus propias limitaciones, pero existe una interesante secuencia de sucesos que permite la especulación.

(Reuter, 2014). Ejercer esta presión desplaza el problema a otras latitudes, en principio, no obstante, como se aprecia en el gráfico 3, la tendencia es a un progresivo incremento en las cantidades capturadas. Este hecho se ha interpretado como un logro político para todos los gobiernos, pues lleva en primera instancia a presumir más eficiencia gubernamental; el problema sin embargo es que un número mayor de capturas no implica reducción del consumo en el mercado internacional, pues, “it has been consistently difficult to find any connection between interdiction success and final market outcomes” (Reuter, 2014, p.40).

Gráfico 3
Incautación drogas Ecuador (toneladas)¹⁹
***Los datos de 2017 contemplan el periodo Enero – Mayo.**



Fuente: El Comercio, 2017b; Cisneros 2017; UNODC Statistics Online, 2017; El Telégrafo, 2016a; U.S. Department of State, 2016; El Mercurio, 2013; CICAD, 2010; El Universo, 2008.

Elaboración: Gualdemar Jimenez, Daniel Pontón y Diego Pérez.

¹⁹ Se han incluido diversas fuentes que permiten completar la mirada sobre el estado de situación de la PDE. Si bien la principal fuente nacional es la Dirección Nacional Antinarcóticos, esta no exhibe información de fácil acceso, por lo que se recurrió a la recopilación mediática que se ha hecho alrededor del tema. Con el afán de contrastar la información se han incorporado datos provenientes de otras fuentes, mismas que son incompletas para el periodo estudiado, en algunos casos replican la misma información de la DNA, salvo en el caso de UNODC que exhibe datos sustancialmente distintos, que aparentemente convergen con aquellos exhibidos por Ecuador.

Al restringir la política estatal a la cifra de capturas logradas, se simplifica el problema del TID a favor de la *securitización* de la política de drogas. Aquí cabe retornar sobre este concepto por las implicaciones que tiene en cuanto a la posición del país en el TID, pero también en el impacto sobre la política local. En su trabajo clásico, Buzan, Waever y de Wilde (1998) señalan la politización de la seguridad como un sendero que conduce a: 1) presentar un tema particular como una amenaza existencial para el Estado, lo que 2) demanda la adopción de medidas de emergencia, a más de 3) justificar acciones que suceden por fuera del procedimiento político. Continúan los autores, “thus, the exact *definition* and *criteria* of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects” (1998, p.25, énfasis en el original). El análisis previo en torno a la estructura decisoria de la PDE exime de añadir más detalles en este punto; el enfoque primordial en TID surge, como ya se ha indicado, de valorar erróneamente la dinámica económica que tiene este fenómeno, al presumir que un entorno de negocios más costoso debilitaría el interés de las organizaciones criminales para operar en un territorio determinado (Mejía y Retrepo, 2014). En esa línea, una política de drogas securitizada proveería el entorno de más elevadas constricciones para la operación; al tener como criterio de medición de la eficiencia de la política de drogas las cantidades capturadas, el enfoque estará en incrementar la interdicción en cada ciclo, sin importar el tipo de captura o si el sancionado es una organización o individuo (Edwards, 2010; Edwards y Youngers, 2010; Álvarez, 2014; Paladines, 2016, 2017b; Jácome, 2017). Cada gramo aporta a demostrar tal eficiencia y para ello, el campo debe securitizar cada una de sus aristas.

Una evidencia contundente de tal aproximación está en la manera en cómo “el mismo gobierno que articuló políticas públicas más flexibles, endureció las penas en aras de evitar un latente problema de (in)seguridad ciudadana” (Paladines, 2017b, p.50), construyendo así una narrativa sobre el microtráfico que adquiere una dimensión operativa en las cantidades de umbrales para establecer grados de penalidad en caso de posesión, pero sobre todo para distinguir consumo de crimen, posesión de microtráfico. La cronología permite ubicar en 2013 el establecimiento de las primeras tablas umbral, que se correlacionan con sanciones en el Código Integral Penal de 2014 y sobre las que se van a alterar los montos y las sanciones a partir de 2015 (véase tablas 3 y 4). Esta recategorización legal producirá, además, un número mayor de individuos presos, por periodos de tiempo más largos, como consecuencia de delitos de incidencia relativamente menor (véase tabla 2).

Existe una razón económica en la importancia brindada al microtráfico, pues el centro duro de la ganancia para las organizaciones criminales está justamente en esta, que se constituye en la última pieza de una maquinaria compleja, ilegal y enfocada en obtener grandes ganancias. Los ingresos para las organizaciones se materializan allí, pero también los principales hechos de criminalidad urbana (Pontón y Rivera, 2013) y, por lo tanto, este se convierte en uno de los ámbitos de impacto más contundente en el encuentro entre decisores políticos y la PDE. Un problema en este contexto es que el microtráfico²⁰ es limítrofe con la posesión para consumo personal y, bajo condiciones de securitización, el consumidor verá afectados sus derechos al equiparlo con quienes operan como parte de una red criminal.

Tabla 2
Detenidos por posesión
(2015-2016)

Momento	Mes	Detenciones en mínima escala	Detenidos que pasan a mediana y alta escala
Umbrales derogados (2015)	Enero	338	--
	Febrero	385	--
	Marzo	376	--
	Abril	371	--
	Mayo	405	--
	Junio	358	--
	Julio	386	--
	Agosto	395	--
	Septiembre	468	--
Umbrales actuales	Octubre	140	629
	Noviembre	168	609
	Diciembre	184	714
	Enero	211	764
	Febrero	189	736
	Marzo	227	863
	Abril	207	791
	Mayo	204	807
	Junio	168	730

Fuente: Paladines, 2017b.

Elaboración propia.

²⁰ Pontón y Rivera (2013) lo denominan narcomenudeo para diferenciar su dinámica particular, consistente en el fraccionamiento y distribución de pequeñas cantidades de droga. Para fines de más simplicidad explicativa, en este documento se mantiene el término microtráfico, sin restar razón a estos autores en las motivaciones para este término.

En última instancia, se revela que la mayor restricción y la aplicación de mecanismos cada vez más punitivos, no ha implicado que el campo registre números menores de capturas, lo que conduce a la pregunta inevitable sobre si cada tonelada de droga capturada es una demostración de la eficiencia o de la ineficiencia de las instituciones del Estado frente a las organizaciones criminales.

El juego entre lo externo (capturas) y lo interno (securitización del consumo) remite a la complejidad del campo de trabajo implícito en la PDE. Allí, queda claro, está en debate la estructura del Estado, sus capacidades para contener el desborde de lo ilegal y su capacidad para garantizar derechos ciudadanos. La forma de resolución más sencilla —y al mismo tiempo menos creativa— es restringir derechos y securitizar el campo, pero esta adolece también de ineficiencia: el creciente número de capturas, así como el de prisioneros ubicados en las escalas mínima y media, es una muestra de que el enfoque central de la PDE es erróneo, si la pretensión es contener a las organizaciones criminales internacionales.

Tabla 3 Umbrales y sanciones, 2013-2014

Sustancia	Umbral (Gr.)	Tipo de tráfico y sanciones									
		Mínima escala		Pena		Mediana escala		Pena		Alta escala	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Marihuana	10	>0	300	2-6 meses		>300	2000	1-3 años		>2000	10000
Pasta base de cocaína	2	>0	50			>50	500			>500	2000
Clorhidrato de cocaína	1	>0	50			>50	2000			>2000	5000
Heroína	0,01	>0	1			>1	5			>5	20
MDA	0,15	>0	2,5			>2,5	5			>5	12,5
MDMA	0,015	>0	2,5	5-7 años		>2,5	5	10-13 años		>5	12,5
Anfetaminas	0,040	>0	2,5			>2,5	5			>12,5	
										>12,5	

Fuente: Paladines, 2017b.
Elaboración propia.

Tabla 4 Umbrales y sanciones, 2015-2017

Sustancia	Umbral (Gr.)	Tipo de tráfico y sanciones									
		Mínima escala		Pena		Mediana escala		Pena		Alta escala	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Marihuana	10	>0	20	1-3 años		>20	300	3-5 años		>300	10000
Pasta base de cocaína	2	>0	2			>2	50			>50	2000
Clorhidrato de cocaína	1	>0	1			>1	50			>50	5000
Heroína	0,01	>0	0,1			>0,1	0,2			>0,2	20
MDA	0,15	>0	0,090			>0,090	2,5			>2,5	12,5
MDMA	0,015	>0	0,090	5-7 años		>0,090	2,5	10-13 años		>2,5	12,5
Anfetaminas	0,040	>0	0,090			>0,090	2,5			>12,5	
										>12,5	

Fuente: Paladines, 2017b.
Elaboración propia.

4. Reflexiones regionales para concluir

Este trabajo ha profundizado sobre la estructura decisional que existe actualmente en torno a la PDE para proveer una explicación, aunque sea parcial, del principal campo de tensiones para el Estado. La presunción de instituciones que buscan despersonalizarse y estandarizar sus respuestas a las demandas que surgen ante ellas (Weber, 1979) es una dimensión adecuada para la reflexión académica, pero ingenua para la gestión de la política. Como se intentó reflejar al mirar el sistema ecuatoriano, las decisiones se concentran en el sitio donde todo el poder encuentra su centro de gravitación natural en un sistema presidencialista, la PR en tanto individuo²¹. Este posee todos los mecanismos para ejercer autoridad sobre el campo, sin que las estructuras institucionales que de él dependen, puedan hacer nada para contener su empuje. Tal fenómeno, se debe resaltar, no es particular al Ecuador, no obstante, la dinámica del liderazgo parecería residir más en las características personales que en fenómenos sistémicos, aunque estos, sin duda, inciden sobre los hechos (Barnard, 2010; Gemmil y Oakley, 2010; Kets de Vries, 2010; Post, 2004). En la práctica, parecería que el tipo de liderazgo se ata predominantemente a lo personal y ello ha impreso un giro particular a la política de drogas, como se ha intentado argumentar (Paladines, 2016; Verdesoto, 2014).

Desde la mirada de las estructuras, es apreciable que estas dependen tanto de la visión del líder para determinar sus propios límites de funcionamiento, preferencias e incluso mecanismos de gestión del poder. No obstante, se debe resaltar que tienen una debilidad sustancial: existe predominancia de lo coyuntural, del imperativo político por sobre la construcción de institucionalidad en el momento de tomar decisiones. Como se ha destacado, existen hechos que se encadenan cronológicamente entre los años 2008–2013, en procura de una política progresista, y entre 2014–2017, cuando ocurre el “giro”. Tales fechas tienen un correlato en el discurso de la necesidad de mayor seguridad, misma que, según se ha promocionado, es alcanzable únicamente a través de una política securitizada en torno al problema del microtráfico (El Comercio, 2015; Últimas Noticias, 2014).

Bajo estas condiciones, se otorga una fuerza mayor a la PN, mientras que las FF.AA. se mantendrán con un involucramiento menor, dado que la tradición institucional y la normativa vigente no le confieren misiones formales en el campo, pues su rol es complementario (Comisión Especializada Permanente

²¹ Es importante resaltar la confluencia de dos fenómenos en un sistema de la naturaleza del descrito: el presidencialismo y el carácter personalista del mismo. Es decir, no solo se ha transferido gran cantidad de recursos de poder a la Presidencia, en detrimento de las otras instituciones estatales (Pachano, 2011; Valenzuela, 1996), sino que estos atributos se tienden a concentrar en el individuo (Cueva, 2012; Laclau, 2005).

No. 5 de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, 2017; Pontón Cevallos y Rivera Vélez, 2013; Semanate, 2015). La relativa distancia militar con el campo —a diferencia del resto de países de la región²²— genera un campo especializado para la PN, que lo aprovechará buscando demostrar su eficiencia. Esta distancia se mide, de manera simplista, a través del mayor número de capturas, lo que además alimenta la narrativa de la vinculación directa con la ciudadanía a través de la protección del bien común, que se resume en la lucha contra las drogas. Así, los incentivos recaen en el lado de la mayor represión, pues la eficiencia de los decisores políticos, así como de las acciones encomendadas a las instituciones operativas se mide en toneladas capturadas. Inevitablemente, la narrativa de la política progresista de drogas va a contramano de lo descrito, pues aunque no exista evidencia empírica que sustente la noción de que la vigencia de las tablas umbrales fomenta el consumo, la mera noción de permisividad debilita la narrativa hasta aquí construida. Así, estructuralmente es difícil que la PDE camine por el sendero inicialmente planteado cuando los incentivos políticos se han ubicado en la vereda opuesta.

Dando una vuelta de tuerca adicional al argumento, si más sanciones y más capturas permiten la construcción de una imagen de suprema eficiencia, esta redundante en mayor influencia sobre la estructura decisoria. Como se ha intentado demostrar, los contrapesos son débiles por el centralismo y personalismo de la misma, pero sobre todo porque los criterios técnicos quedan en una posición de desventaja frente a los políticos, generalmente atados a la coyuntura. En última instancia, la conformación de una secretaría técnica identificada originariamente con el trabajo policial, únicamente perfecciona la caja de resonancia. La secuencia de leyes aprobadas que hubieran permitido cambiar la dependencia de la trayectoria en el campo de la PDE (COIP y sus reformas y LOPID), permitió observar la permanencia y limitada capacidad de superar el sendero marcado por la ley 108. Las influencias de la política de drogas regional y global (cuyas agendas son primordialmente estadounidenses) se perciben aquí; ello no exime a los decisores locales de haber perpetuado una visión restrictiva en el campo. En definitiva, en el nivel nacional no se consolidó el necesario balance institucional entre seguridad, salud pública y decisiones individuales; al contrario, se profundizó el sendero

²² Las FF.AA. de todas maneras mantienen un rol en la captura de drogas en los espacios marítimos y fluviales a través de la Armada e, incidentalmente, en las zonas de frontera terrestre cuando existen encuentros durante las operaciones de patrullaje (Comando Conjunto de las FF.AA., 2017). De todas maneras se debe enfatizar que esta es una actividad complementaria de la institución, mientras que en otros países del continente ha sido una actividad entregada como parte de las misiones permanentes de las FF.AA.

de la securitización y se fortaleció el discurso de la amenaza inminente que solo podría admitir una respuesta enmarcada en la “tolerancia cero”.

Existe una influencia de la posición de la región sobre la PDE. La “deserción blanda”²³ en torno al régimen regional de drogas no ha alcanzado una proporción crítica que implique más flexibilidad para decisiones alternativas al régimen represivo, y aunque quienes se ubican en este lado “no han logrado demostrar una reducción real en la producción, el trasiego, la venta o el consumo de sustancias psicoactivas, ni en la región, ni en el resto del mundo” (Barra, 2015, p.82), los incentivos para la represión se mantienen. Básicamente la situación es estática y se caracteriza por:

- el desplazamiento de la criminalidad vinculada al tráfico hacia zonas donde se ejerce menor control estatal (Reuter, 2014);
- coincidencia en los diagnósticos regionales sobre la insuficiencia de las actuales acciones para encarar el problema (OEA, 2013; Youngers, 2013), pero poca capacidad política para movilizar transformaciones dramáticas; y,
- una tendencia global que debilita la posición latinoamericana sobre drogas, según la cual el reconocimiento de la necesidad de transformaciones no implica su implementación, como sucede con el problema de la medición de indicadores de la política (Garzón-Vergara, 2016).

En la región andina la evaluación de la dinámica no es distinta. Ecuador ha desarrollado esfuerzos de coordinación vecinal con Perú y Colombia a través de la comisión binacional fronteriza (COMBIFRON), mecanismo decisional del nivel político estratégico que busca afinar el marco bajo el que se darán las acciones conjuntas en la frontera. Este mecanismo ha resultado eficiente para el intercambio de inteligencia y la profundización de las acciones de cooperación entre las policías y fuerzas armadas en ambos lados de la frontera con los dos vecinos. Las experiencias son reportadas como positivas (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2016; Ministerio Coordinador de Seguridad, 2016; Ministerio de Defensa Nacional, 2015) aunque los avances tras cada reunión suelen plantearse en el ámbito de lo políticamente correcto. De todas maneras, se puede destacar que las reuniones de la COMBIFRON se caracterizan por su regularidad y el nivel de delegados binacionales con el que cuentan, lo que permite eficiencia en la toma de decisiones. Un indicador adicional del buen momento de la relación vecinal, es la ausencia de situaciones de conflicto en las fronteras con Perú y Colombia.

²³ La referencia del autor es a la flexibilización legal que varios regímenes han tenido en cuanto a posesión o consumo de drogas consideradas ilegales. La presunción es que tales cambios implicarían, eventualmente, una transformación en la posición del país en el entorno internacional.

Para la relación Ecuador-Perú se aprecia que, en 2016, los compromisos vinculados con la temática de este documento, en el nivel presidencial, contemplaban el intercambio de información e inteligencia; en el de FF.AA., igualmente se planteaba el intercambio de resúmenes de inteligencia sobre las actividades de las FARC en Colombia, rutas del TID, análisis y estudio sobre patrones de vuelo y pistas clandestinas; en relación a las policías, la cooperación en inteligencia es igualmente el principal compromiso, con iteración mensual, o en tiempo real, según las necesidades (Rivadeneira, 2016)²⁴. En última instancia, esta relación ha permitido una acción conjunta y coordinada en la frontera, que se ha centrado fundamentalmente en la interdicción y captura de droga, en este nivel, la tabla siguiente revela algunos rendimientos de tal cooperación. Así, en ella se pueden apreciar resultados importantes en cuanto a las cantidades capturadas y dado el tiempo de seguimiento a los criminales y a la minuciosidad del mismo, este tipo de operativos necesariamente debieron realizarse en el marco de la cooperación entre los dos países.

Tabla 5
Algunos operativos de captura de droga en la frontera con Perú

Fecha	Operativo	Institución	Sustancia	Cantidad (gr.)	Ciudadanos detenidos	Fuente
2017	Travesía Verde	PN	Marihuana	212,249	5	(El Universo, 2017)
			Cocaína	133		
2016	Frontera Sur	PN	Cocaína	25,000	17	(Ministerio del Interior, 2016)
2014	Engranaje	PN	Marihuana	30,000	11	(RPP, 2014)
			Pasta base de cocaína	160,0000		

Elaboración propia.

Así, es apreciable la cooperación internacional entre los dos países para el control del TID, mismo que se mantiene sin sufrir cambios a pesar de las dinámicas internas que, como se señaló previamente, implican fluctuaciones importantes en el campo. Es apreciable que:

[...] en la zona andina, ha persistido una constante de larga data: los factores estructurales —tanto institucionales, materiales como culturales— que preceden y exacerban la expansión del asunto de las drogas no se han modificado. Ni las administraciones ni las sociedades han podido transformar las

²⁴ En el caso de la relación Ecuador-Colombia, igualmente se observa una relación de cercanía y elevada coordinación interinstitucional.

prácticas, los parámetros y las dinámicas que han alentado, por años, el desarrollo del emporio de los narcóticos (Tokatlian, 2011, p.113).

Esta apreciación para el entorno ecuatoriano de alguna manera se ratifica por la dinámica internacional de cooperación regional en materia de drogas, que como se ha señalado en páginas previas, está articulada —o subsumida— a las miradas construidas sobre el tema desde los EE.UU. Las transformaciones internas de las que se ha dado cuenta no tuvieron un impacto grande sobre el comportamiento vecinal en materia de captura de drogas, básicamente, porque la operación policial se mantuvo en una dimensión “globalizada” del problema, sin alterar sus prioridades. La estructura decisoria no incidió tampoco sobre este campo, que se revela como el más estable del sector.

Ante lo señalado, se debe añadir la preocupación por la elevada concentración de capacidades decisorias en un sistema reducido en cuanto a sus actores. El elevado personalismo del mismo, sin embargo, proveerá un nuevo momento de consideración a partir del 24 de mayo de 2017, luego del primer traspaso presidencial tras diez años de gobierno de Rafael Correa, y si bien su sucesor proviene del mismo partido, sin duda el estilo de la nueva administración será distinto, lo que abrirá una nueva oportunidad para discutir una política progresista hacia dentro del país, “de-securitizando” los temas relacionados al consumo, sin afectar el balance adecuado en el combate al TID. En algún momento Ecuador estuvo a la vanguardia regional de la política pública sobre drogas y parece que el momento para retomar tal desafío se acerca nuevamente.

Referencias y bibliografía

Álvarez, C. (2014). Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador. WOLA. Recuperado de https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/Informe_debate%20de%20drogas_FINAL_%20PARA%20PUBLICAR.pdf

Amenta, E., y Ramsey, K. (2010). "Institutional theory". En K. Leicht y C. Jenkins. (Eds.), *The Handbook of Politics: State and Civil Society in Global Perspective*. New York: Springer.

Arriaga Álvarez, E.G. (2003). La Teoría de Niklas Luhmann. *Convergencia*, (32), 277–312.

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Recuperado de http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador (2015a). *Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y de regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización*. Recuperado de <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38842-ley-organica-de-prevencion-integral-del>

Asamblea Nacional del Ecuador (2015b). *Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>

Bachelet, P. (2015). *¿Qué ocurre con la policía de Ecuador, la mejor pagada de América Latina?* Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/que-ocurre-con-la-policia-de-ecuador-la-mejor-pagada-de-america-latina>

Barnard, C. (2010). "The nature of leadership". En K. Grint (Ed.), *Leadership. Classical, contemporary and critical approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Barra, A. (2015). Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. *Nueva Sociedad*, (255), 81–93.

Bartolomé, M.C. (2009). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, 43(164), 7-30.

BBC Mundo (2009). *EE.UU. deja la base de Manta*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb.shtml

Bubner, R. (2010). *Acción, historia y orden institucional. Ensayos de filosofía práctica y una reflexión sobre estética*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana.

Buzan, B., Waever, O., y De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework of analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Calame, P. (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.

Cisneros, P. (2017). *Ecuador incautó casi siete veces más droga que durante la permanencia de los norteamericanos en Manta*. Recuperado de [/es/noticias/ecuador-incauto-casi-siete-veces-mas-droga-durante-permanencia-norteamericanos-manta.html](http://es/noticias/ecuador-incauto-casi-siete-veces-mas-droga-durante-permanencia-norteamericanos-manta.html)

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (2016). *Inauguran X Reunión Ordinaria de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) Ecuador-Perú*. Recuperado de <https://www.ccffaa.mil.ec/2016/09/27/inauguran-x-reunion-ordinaria-de-la-comision-binacional-fronteriza-combifron-ecuador-peru/>

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (2017). *FF.AA. aprehenden una tonelada de droga y cuatro presuntos narcotraficantes*. Recuperado de <https://www.ccffaa.mil.ec/2017/05/15/ff-aa-aprehenden-una-tonelada-de-droga-y-cuatro-presuntos-narcotraficantes/>

Comisión Especializada Permanente No. 5 de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral (2017). *Informe para segundo debate del proyecto de Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Quito: Asamblea Nacional de Ecuador. Recuperado de [http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fb068b6f73964deea001c9178a33d864/RD_281670calle_281670_407977%20\(1\).pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fb068b6f73964deea001c9178a33d864/RD_281670calle_281670_407977%20(1).pdf)

Congreso Nacional del Ecuador. *Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas.*, Pub. L. No. 108 (1990).

Corte Constitucional para el periodo de transición (2012). *Sentencia No. 002-12-SNC-CC.* Consulta de Constitucionalidad No. 0037-11-CN, No. 0037-11-CN, de 5 de enero.

Cueva, A. (2012). "El populismo como problema teórico-político". En *Agustín Cueva. Ensayos Sociológicos y Políticos*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Recuperado de <http://www.politica.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/01/AGUST%C3%8DN-CUEVA-ENSAYOS-SOCIOL%C3%93GICOS-Y-POL%C3%8DTICOS.pdf>

Dahl, R. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.

De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Dirección Nacional Antinarcóticos (2015). *Situación Tráfico de Drogas*. Recuperado de <http://www.citamericas.org/archivos/4de177e7c3c01fc43b6d31b111b0f9dc.pdf>

Downs, A. (2001). "Teoría económica de la acción política en una democracia". En A. Battle (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383–400.

Easton, D. (2001). "Categorías para el análisis sistémico de la política". En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Ecuavisa (2014). *Correa anunció que reducirá efectivos de las FF.AA. para el 2025*. Recuperado de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/59776-correa-anuncio-que-reducira-efectivos-ffaa-2025>

Edwards, S. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. En Transnational Institute, *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam/Washington D.C.: TNI y WOLA. Recuperado de <http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/TNI-e-WOLA-Sistemas-Sobrecargados-Leyes-de-DrogasyC%C3%A1rceles-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Edwards, S., y Youngers, C. (2010). *Informe sobre Ecuador. Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista*. Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/EcuadorinformeWOLA.pdf>

El Comercio (2012). *Cambios sustanciales en la Policía Nacional*. Recuperado de <http://especiales.elcomercio.com/2012/10/minInterior/#.WQlrZILSF8->

El Comercio (2015). José Serrano: “El Estado no resolverá la droga con represión”. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/joseserrano-droga-represion-microtraficoentrevista.html>

El Comercio (2016). *La DEA condecora al ministro José Serrano por los resultados antidrogas*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/dea-estados-unidos-condecora-ministro-joseserrano.html>

El Comercio (2017a). Rodrigo Suárez: “No se trata de criminalizar el consumo de las drogas”. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/Rodrigo-suarez-drogas-criminalizacion-consumo-ecuador.html>

El Comercio (2017b). *Ecuador: 23 toneladas de droga incautadas entre enero y mayo*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/narcotrafico-ecuador-incauta-toneladas-droga.html>

El Mercurio (2015). *Ecuador decomisó 402 toneladas de droga en últimos 8 años, la mayoría cocaína*. Recuperado de <https://www.elmercurio.com.ec/509586-ecuador-decomiso-402-toneladas-de-droga-en-ultimos-8-anos-la-mayoria-cocaina/>

El Telégrafo (2016a). *Ecuador incauta récord de 79,2 toneladas de drogas en 2015*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/ecuador-incauta-record-de-79-2-toneladas-de-drogas-en-2015>

El Telégrafo (2016b). *Presidente Correa decreta cambios en la cúpula militar*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/cesar-merizalde-es-el-nuevo-jefe-del-comando-conjunto-de-las-ff-aa>

El Universo (2008). *Bajó tráfico de droga en el país*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/01/07/0001/10/AA6398B2094F478AA78DEE4381C52011.html>

El Universo (2013). *Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA con EE.UU.* Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuadorrenunciaunilateralmente-atpdea-eeuu>

El Universo (2014). *Cúpula de la Policía cambiará a fin de mes.* Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/09/12/nota/3842161/cupula-policia-cambiara-fin-mes>

El Universo (2017). *Policía captura droga en frontera con Perú; hay cinco detenidos.* Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/15/nota/6138895/policiacapturadropa-frontera-peru-hay-cinco-detenidos>

Estlund, D. (2011). *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Freidenberg, F. (2014). ¡En tierra de caciques! Liderazgos populistas y democracia en Ecuador. *OPERA*, 16(16), 99–130.

García Gallegos, B. (2014). En la encrucijada: ¿Hacia dónde va la cuestión policial ecuatoriana? *Cuestiones de Sociología*, (10).

Garzón-Vergara, J. C. (2016). *PosUNGASS 2016: América Latina y las perspectivas de la política de drogas.* Santiago de Chile: Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe.

Gayle, D., y agencies (2015). Julian Assange “told Edward Snowden not to seek asylum in Latin America”. En *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/media/2015/aug/29/julian-assange-told-edward-snowdon-not-seek-asylum-in-latin-america>

Gemmil, G., y Oakley, J. (2010). Leadership: an alienating social myth? En K. Grint (Ed.), *Leadership. Classical, contemporary and critical approaches.* Oxford: Oxford University Press.

GTSR-Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador (2013). *Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador.* Quito: FES - ILDIS. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10063.pdf>

Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* New York: Cambridge University Press.

Hernández, V., y Buendía, F. (2011). Ecuador: avances y desafíos de Alianza País. *Nueva Sociedad*, (234), 129–142.

Jácome, A. I. (2017). *Subsistencia tóxica: mujeres que viven del microtráfico en el Ecuador*. Quito: FES - ILDIS - Parametria Consultores.

Kets de Vries, M.F.R. (2010). The leadership mystique. En K. Grint (Ed.), *Leadership. Classical, contemporary and critical approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lourau, R. (2001). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Malden: Polity Press.

Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.

Mejía, D., y Restrepo, P. (2014). Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries. En J. Collins (Ed.), *Ending the drug wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. Londres: LSE.

Metaal, P. (2009). Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata. *Serie Reforma Legislativa En Materia de Drogas*, (1). Recuperado de <http://www.un-drugcontrol.info/images/stories/dlr1s.pdf>

Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.

Ministerio Coordinador de Seguridad (2016). *Ecuador y Colombia fijan hoja de ruta para trabajo conjunto 2016*. Recuperado de <http://www.seguridad.gob.ec/ecuador-y-colombia-fijan-hoja-de-ruta-para-trabajo-conjunto-2016/>

Ministerio de Defensa Nacional (2015). *VIII Reunión de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) Ecuador-Perú*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.ec/viii-reunion-de-la-comision-binacional-fronteriza-combifron-ecuador-peru/>

Ministerio del Interior (2010). *Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio del Interior*, Pub. L. No. Acuerdo Ministerial 1784.

Ministerio del Interior (2013). *2013, el mejor de los últimos cuatro años en incautación de drogas*. Recuperado de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/2013-el-mejor-de-los-ultimos-cuatro-anos-en-incautacion-de-drogas/>

Ministerio del Interior (2016). *Operativo Frontera Sur dejó 17 detenidos por presunto tráfico de droga*. Recuperado de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/operativo-frontera-sur-dejo-17-detenidos-por-presunto-trafico-de-droga/>

Moncagatta, P. (2013). El perfil socio-demográfico del votante de Rafael Correa. *Carta Económica. Publicación Mensual Sobre La Economía Ecuatoriana*, 19(3), 2-3.

Morales Viteri, J.P. (2009). Un nuevo esquema legal para las drogas. En J. P. Morales Viteri (Ed.), *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

CICAD (2010). *Ecuador. Evaluación del progreso de control de drogas. 2007-2009*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.

OEA (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Sede Ecuador. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros?avanzado=0&query=partidos+politicos>

Paladines, J. (2016). *En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador*. (Estudios) Quito: FES - ILDIS.

Paladines, J. (2017a). *Consumir y castigar. La penalización del consumo en tiempos de cólera*. Recuperado de <http://www.labarraespaciadora.com/libertades/consumir-ycastigar-penalizacion-consumo/>

Paladines, J. (2017b). *Matemáticamente detenidos, geoméricamente condenados: la punitividad de los umbrales y el castigo al microtráfico*. Quito: FES - ILDIS - Parametria Consultores.

Pérez, D., Cruz, G., y Paredes, L. (2017). *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles - militares en Ecuador*. Quito: FES - ILDIS.

Pérez Enríquez, D. (2015). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo – partidos políticos – Fuerzas Armadas en Ecuador (1996 – 2006)*. (Tesis doctoral previa a la obtención del título de Doctor en Ciencias Políticas). Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

Pérez Enríquez, D., y Cruz Cárdenas, G. (2015). *Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador*. Quito: FES - ILDIS.

Pérez Ordoñez, P. (2010). El Presidente Rafael Correa y su política de redención. *Ecuador Debate*, 80, 77–94.

Peters, B.G. (2011). *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism*. New York: Bloomsbury Academic.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (First Edition edition). Princeton: Princeton University Press.

Pierson, P., y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7–38.

Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 33(1), 135–160. doi: 10.4067/S0718-090X2013000100007

Policía Nacional del Ecuador (2016). *Ex comandante de policía preside Secretaría Técnica de Drogas*. Recuperado de <http://www.policiaecuador.gob.ec/ex-comandante-de-policia-preside-secretaria-tecnica-de-drogas/>

Pontón Cevallos, D., y Rivera Vélez, F. (2013). *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC).

Pontón, D. (2008). *Policía Comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: FLACSO sede Ecuador. Recuperado de <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/810/3/TFLACSO-2008DPC.pdf>

Post, J. (2004). *Leaders and their followers in a dangerous world*. Ithaca: Cornell University Press.

Pozas Reintjes, M. (2016). *Giro punitivo en la política penitenciaria de Ecuador / Periódico Diagonal*. Recuperado de <https://www.diagonalperiodico.net/libertades/30971-giro-punitivo-la-politica-penitenciaria-ecuador.html>

Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. En J. Collins (Ed.), *Ending the drug wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. Londres: LSE. Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB01.pdf>

Rivadeneira, D. (2016). *Informe de participación en la IX Comisión Binacional Fronteriza Ecuador - Perú, celebrada en la ciudad de Lima (30/05 - 03/06, 2016)*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

Rivera Vélez, F. (2005). Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas. En C. Youngers y R. Eileen (Eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Rivera Vélez, F. (2011). La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas. En F. Rivera Vélez (Ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.

Rodríguez Rojas, M. (2016). Política de defensa para la modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas. *Revista de Ciencias de Seguridad Y Defensa*, (I), 33-38.

RPP (2014). *Once detenidos y 1,6 toneladas de droga incautadas en Ecuador*. Recuperado de <http://rpp.pe/lima/actualidad/once-detenidos-y-16-toneladas-de-drogaincautadas-en-ecuador-noticia-724082>

SENPLADES-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2016). *Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*. Recuperado de http://www.presidencia.gob.ec/wpcontent/uploads/2016/11/organigrama_funcion-ejecutiva_134_07-11-2016.pdf

Semanate, F. (2015). *Empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de control al narcotráfico y su impacto en la seguridad del Ecuador: 2009-2012*. (Tesis de Maestría previa a la obtención del título de Magister en Seguridad y Defensa). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/3863>

Stoessel, S. (2013). Políticas y conflicto político durante el postneoliberalismo: el caso del “30-S” en Ecuador. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5), 141–170.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404.

Tokatlian, J.G. (2011). La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino. *Pensamiento iberoamericano*, (8), 105–127.

Últimas Noticias (2014). *Cero tolerancia a drogas*. Recuperado de <http://www.ultimasnoticias.ec/noticias/18773-cero-tolerancia-al-uso-de-droga.html>

UNODC Statistics Online (2017). *Annual Drug Seizures Report - Ecuador*. Recuperado de <https://data.unodc.org/#state:6>

Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, XV, 301–317.

U.S. Department of State (2016). *Ecuador. 2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*. Recuperado de <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol1/253260.htm>

Valenzuela, A. (1996). América Latina: el presidencialismo en crisis. *Pensamiento Constitucional*, 3(3), 15–28.

Valle, A. (2009). Control de drogas en el derecho penal máximo y el derecho penal mínimo. En J.P. Morales Viteri y J. Paladines (Eds.), *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Youngers, C. (2013). *La agenda de la reforma de la política de drogas en las Américas*. Recuperado de http://www.casade.org/BibliotecaCasade/IDPC-briefing-paper_Drug-policy-agenda-in-Americas_V2_SPANISH.pdf

El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras: un asunto no militar como principio político y constitucional

Jaime Baeza Freer[•]

María Cristina Escudero Illanes^{••}

1. Introducción

Desde que la Organización de Estados Americanos (OEA) instituyó un concepto de seguridad que consideró muchas más amenazas que las tradicionales (2003), quedó claro que vendría una discusión sobre quién se haría cargo de confrontarlas. Aunque por entonces se llamaron emergentes, hoy constituyen la base de potenciales conflictos en la región. En ese mismo contexto, la región de América Latina, y más particularmente, Suramérica ha superado en mayor parte la posibilidad de un conflicto armado interestatal, avanzando hacia lo que la literatura ha denominado como zona de paz positiva (Battagialino, 2012). Resulta una paradoja relevante, en ese sentido, que se trate del mismo continente que tiene los mayores índices de violencia delictual en el mundo. Entre estos delitos la más grave amenaza emergente por la cantidad de víctimas y la violencia generada ha sido el narcotráfico.

[•] Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, EE.UU. Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. *Visiting Scholar* de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center for Political Science and Public Affairs de la American Political Science Association en Washington D.C.

^{••} Candidata a doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue *visiting researcher* de la Universidad de Georgetown. En los últimos años, ha desarrollado actividades de investigación académica en el área de política comparada con especial énfasis en cambio institucional, procesos constituyentes y recientemente en seguridad y cooperación sudamericana.

Este ilícito encuentra condiciones que le ayudan a desarrollarse en la región, particularmente por los vastos territorios en donde la población de los países no cuenta con una presencia activa y soberana del Estado. Este fenómeno es definido por autores anglosajones como la ausencia de *State Capacity*. Este concepto lo podemos definir coloquialmente (luego lo haremos de manera formal), como la presencia de sus agencias en todo el territorio jurisdiccional de un país (incluyendo las FFAA, pero también escuelas, hospitales, tribunales de justicia, policía y otros). Por lo tanto, la ausencia de esa presencia y la naturaleza de las amenazas no convencionales aumentan las posibilidades de que las bandas narcotraficantes utilicen el territorio sin Estado efectivo. Como consecuencia, la ley la imponen los grupos violentos al margen del Derecho. Entre estos, el grupo más organizado y más peligroso lo conforman los narcotraficantes. En cuanto a la estrategia para enfrentar dicho flagelo, existen una diversidad de visiones y paradigmas; algunos de ellos están enfocados única y exclusivamente en el aspecto militar, otros en la salud, y en varios países se concentran en el ámbito de la delincuencia común.

Este trabajo realiza una mirada a la aproximación chilena para enfrentar el narcotráfico. El interés es demostrar que no existe un camino único para enfrentar el flagelo ya que implica varias aristas particulares. Entre estas, cabe preguntarse cuál es el rol de las Fuerzas Armadas y las policías —particularmente en las diferencias de roles que ambas cumplen—, la importancia de la geografía y la capacidad del Estado para trabajar con fronteras con dos países altamente productores. Finalmente, y dada la evidencia, enfocamos el análisis al hecho de que Chile es un país utilizado como tránsito de droga hacia otros destinos y que —a diferencia de años anteriores— el consumo ha aumentado en algún grado. Las próximas páginas resaltan varios factores que constituyen variables independientes en orden de explicar la conducta chilena en la materia. Primero, la separación constitucional estricta entre las funciones de seguridad y la defensa nacional. Segundo, la importancia de Chile como corredor de la droga producto de la geografía compleja. Tercero, la necesidad de contar con un mejor *state capacity*.

El aterrizaje material de este fenómeno al caso chileno estaría marcado por la existencia de planes concretos del país para enfrentar el narcotráfico; por un lado se encuentra el Plan Frontera Norte, dado a conocer durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera, y por otro, el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020 que fue implementado durante el segundo período de la presidenta Michelle Bachelet. En ambos, con distintos sesgos y prioridades, se reconocen realidades permanentes y algunos desafíos diferenciados. Primero, que el narcotráfico es un asunto de seguridad interior que debe ser abordado de manera prioritaria por las fuerzas policiales y no las Fuerzas

Armadas. Segundo, que el país reconoce tener necesidades que solucionar en materia de control territorial y presencia agencial de todos los aspectos del Estado, incluyendo también en este punto a las Fuerzas Armadas. Tercero, se analizarán los problemas asociados al aumento del consumo y algunas de las preguntas que surgen de la situación actual.

En el siguiente apartado se analiza el contexto normativo, legal y político que prefiguran la separación constitucional y legal entre los asuntos de seguridad interior de la Defensa Nacional. Estas normas establecen a las Fuerzas Armadas lejos del primer rol en el combate contra el narcotráfico, incluyendo un par de excepciones que solo confirman la norma general.

2. La separación constitucional entre la Defensa y la Seguridad Interior

En Chile, la Constitución Política de la República (CPR) establece una separación estricta entre las funciones de la seguridad interior y la de seguridad exterior del país. En este sentido, el artículo 101 de la CPR señala que la Defensa de la nación solo corresponde a las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército, Armada y la Fuerza Aérea. Mientras tanto, las fuerzas de seguridad están constituidas exclusivamente por Carabineros y la Policía de Investigaciones. En esta materia, De Castro (2015), sostiene que Chile hace una diferenciación estricta entre la política de Seguridad y la de Defensa, en tanto que cumplen roles diferentes. Para este autor, el Estado queda en un área gris frente a un fenómeno tan complejo como el narcotráfico. A su vez, advierte que una diferenciación específica como la que existe en la Constitución puede ser compleja debido a que:

[...] un problema que puede tener la suficiente entidad como para convertirse en una amenaza que el Estado debe contrarrestar con estrategias de seguridad específicas en clara referencia a las Fuerzas de Seguridad y reservando las amenazas sobre integridad territorial, población y soberanía a las Fuerzas Armadas en una concepción clásica de la diferenciación entre los cometidos de ambas instituciones, que en el caso chileno produce una dicotomía de corte esquizoide en dos niveles. En el primero de ellos, trata de definir una pretendida seguridad multidimensional aunque niega que las nuevas amenazas sean amenazas. En el segundo, diseña un sistema en el que las Fuerzas Armadas quedan excluidas de la seguridad interior aunque le otorga a la Armada la función de policía marítima (2015, p.461).

Considerando lo señalado, es preciso entender cómo esta separación se traduce posteriormente en las instituciones y en la realidad práctica. El libro de la Defensa Nacional vigente en Chile que data desde 2010 (se espera la edición de

un nuevo libro de la Defensa Nacional para finales de 2017), señala la separación entre las funciones, basándose precisamente en lo sostenido por la Constitución Política de la República. El libro señala que la política de defensa prepara las fuerzas militares solo para protección de la población, la soberanía nacional y la integridad territorial (MINDEF, 2010, p.110). Por su lado, la política de seguridad le compete solo al Ministerio del Interior y, en consecuencia, dependen de este ministerio tanto los Carabineros como la Policía de Investigaciones de Chile. Adicionalmente, son los Tribunales de Justicia quienes ordenan las diligencias policiales en materia de narcotráfico. Para autores como el propio De Castro (2015), los ámbitos de acción se diferencian artificialmente, puesto que en la práctica las estrategias de defensa y las de seguridad interior se influyen mutuamente cuando el fenómeno que enfrenta tiene elementos de ambas dimensiones.

Sin embargo, el presente trabajo sostiene que la separación entre las funciones de seguridad interior y seguridad exterior de un país es sana para la mantención de la paz y el funcionamiento del derecho, a la vez que permite un mejor desarrollo profesional de las Fuerzas Armadas. Al no existir confusión de roles, una situación más ventajosa se logra para todos los actores involucrados en la provisión de seguridad nacional. Si bien este artículo está enfocado fundamentalmente en el caso de Chile, la mirada general del orden comparado ratifica lo anterior, especialmente con aquellos países que no cuentan con una separación constitucional. Sostener el principio en cuestión no obsta a la posibilidad de tener una mirada más amplia sobre posibles roles de las Fuerzas Armadas en materia de entrega de información, o actividad en estados de excepción constitucional, cuestión que reconoce la propia CPR en su artículo 41, particularmente en referencia al estado de catástrofe.

En dicho articulado constitucional se sostiene la existencia de un jefe de la Defensa Nacional, que es una autoridad militar para las zonas de catástrofes y otros de excepción constitucional. Durante ese período se restringen las libertades de locomoción y reunión, e incluso el de propiedad (artículo 44 de la CPR). También significa que el Jefe de la Defensa Nacional asuma controles en materia de orden público en virtud del artículo 42 de la CPR. Este precepto también opera para los estados de sitio y asamblea. Es necesario reconocerla como una situación anómala, pero en realidad no lo es tanto puesto que esa acción interna de las Fuerzas Armadas es desarrollada en conjunto con la autoridad civil y policial. Además, los militares deben cesar inmediatamente en sus actividades internas una vez levantado dicho estado de excepción. Es decir, la diferenciación constitucional no se ve afectada por esta excepción que confirma la norma general en cuanto a las funciones de seguridad y defensa como ámbitos separados.

Más allá de los estados de excepción constitucional, la separación se profundiza con la actitud que se le exige a las Fuerzas Armadas frente a la concurrencia del delito, particularmente el narcotráfico. En cuanto a la Armada, la presencia de un oficial del arma de litoral es obligatoria en aquellos buques que son utilizados para funciones de guarda costa, cuestión que le permite ejercer funciones de policía marítima y por medio de la cual se puede arrestar a quienes delinquen (especialmente a quienes incurran en el delito de narcotráfico). Lo mismo ocurre con la Fuerza Aérea en materia aérea y en naves que aterrizan en aeropuertos del país. Sin embargo, en ambos casos una vez realizados los arrestos, quienes han sido detenidos deberán ser entregados a los Carabineros y/o la Policía de Investigaciones, apenas toquen puerto o salgan de las dependencias aéreas. El caso del Ejército es un poco distinto. Las fronteras terrestres están a cargo de la Carabineros. En ningún caso el Ejército está llamado a participar en una función policial. Sin embargo, podrán alertar a las policías de actividades ilícitas con que se encuentren mientras desarrollan sus funciones profesionales. En ese marco podrán, en función de defender la soberanía nacional, neutralizar a aquellos que actúen en contra de ellos y en defensa propia. Por cierto, una vez inmovilizados deben ser entregados inmediatamente a las policías. Con esto último constatamos hasta qué punto es estricta la diferenciación entre las funciones de seguridad y defensa, haciéndose eco del artículo 101 de la CPR.

Durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) se intentó dar un giro en dichas materias, en la idea de relajar las diferenciaciones, pero sin intención alguna de eliminar el principio constitucional. Como parte del desarrollo de las políticas en el área, se planteó al Senado la generación de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa -ENSYD. El documento contenía cuatro partes, la última basada en las necesidades de compras para las Fuerzas Armadas. Esta política fue dejada de lado y nunca aprobada por el Senado, que terminó por archivarla pese a la discusión que generó en la clase política, particularmente a finales de 2013. A pesar de este revés en el legislativo, el documento contenía una serie de definiciones que resultan de interés, pues demuestra lo que está pensando un sector relevante de la elite en política de Seguridad y Defensa. Entre otros conceptos, la estrategia proponía la noción de *seguridad ampliada*, de acuerdo a la cual se considera que la defensa nacional debe: “sin descuidar sus funciones principales de defensa militar y cooperación internacional, colaborar con sus capacidades a los esfuerzos de seguridad de cargo de otros actores públicos, siempre a requerimiento de la autoridad competente y dentro del marco de la Constitución y las leyes” (Presidencia de Chile, 2012, pp.10-11). Es decir, en contraposición con el Libro de la Defensa, se asumen más roles que solo el de Defensa Nacional; además, si bien sostenía que

se haría en acuerdo con la Constitución, claramente iba más allá de lo que el propio constituyente había establecido.

La ENSYD correctamente definió las amenazas emergentes como son el narcotráfico, tráfico de personas y otras. Sin embargo, la solución para el problema va en la dirección contraria a lo que se plantea en el documento y en contra de una política permanente de Chile en materia del rol de las Fuerzas Armadas. Además, el uso de la expresión *seguridad ampliada* es incluso riesgosa porque abre la puerta para la confusión de roles que van más allá de las amenazas emergentes, incluso abriendo la puerta para una interpretación amplia que pudiera dejar a militares a cargo de perseguir delincuentes comunes y corrientes o dirigir el tránsito. Es decir, si bien no quiere cambiar nuestra normativa constitucional sobre la no utilización de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad interior, abre una zona gris pobremente definida.

Por otro lado, si bien se considera la necesaria visión amplia e inclusiva de todos los actores de la sociedad para la provisión de seguridad, específicamente la ENSYD flexibilizaba demasiado las competencias de las instituciones. Tampoco era claro el alcance de la cooperación internacional con otros países para enfrentar el narcotráfico, solo señalaba que se trataba de un asunto cuya competencia correspondía a la frontera norte del país, en tanto país de tránsito. Más aún, De Castro critica el cortoplacismo del gobierno de Piñera, al señalar que su obsesión era quedar bien con los gobiernos europeos, con el objeto de no debilitar la confianza que ofrece el país al viejo continente. En este sentido, el autor señala que “al sentirse incapaz de contribuir al desarrollo de la región en su lucha contra el narcotráfico, tuvo como prioridad que Chile no fuera percibido como uno más que junto con Perú y Bolivia contribuyera al problema del narcotráfico de cocaína en Europa” (2015, p.469).

Esta mirada tiene elementos de *targeting* a los vecinos del norte en tanto productores de droga. A su vez, contiene elementos comunes con el diseño que el propio gobierno de Piñera realizó para construir el Plan Frontera Norte (PFN), el cual plantea aproximar y correlacionar el fenómeno de la droga en el país con el extremo norte de Chile (De Castro, p.469). En este sentido, la administración de Piñera pudo mantener buenas relaciones con Perú, a la luz de una política de separar cuerdas entre lo comercial y lo político-estratégico (incluyendo el litigio que terminó en la Corte de La Haya en 2014, sobre las fronteras marítimas de ambos países). Sin embargo, es necesario notar que si hubo tensiones tanto con la Cancillería peruana como un absoluto corte de diálogo con el Gobierno boliviano del presidente Evo Morales.

3. Planes de Seguridad Pública para enfrentar el narcotráfico

La estructura institucional y centrada en los organismos de la Fuerza Pública adquiere forma a partir de la reforma constitucional de 2005 que traslada la dependencia de Carabineros desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Este es un cambio que fortalece la opción de Chile de no inmiscuir a las Fuerzas Armadas en el ámbito del combate al crimen (incluyendo el narcotráfico). Además, debemos incluir que posteriormente se han establecido normas específicas para el funcionamiento separado de cada ámbito. En cuanto a la Defensa, esta está regulada por la ley 20.424 sobre el Ministerio de Defensa y que data de 2010. En el artículo primero de dicha norma queda establecido que la política de Defensa y su Secretaría de Estado tienen por objetivo defender el territorio y población de una agresión externa (la que podemos presumir es más bien de orden militar).

Por otro lado, se encuentra la Seguridad Interior, función que se deriva de la creación y reformulación del Ministerio de Interior y Seguridad Pública con la ley 20.502 de 2011. En este sentido, es el Ministerio del Interior quien debe hacerse cargo de las Fuerzas de Seguridad Pública. Para este fin, el artículo segundo de dicha ley señala que:

[...] para los efectos de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política de la República, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública será el Ministerio encargado de la seguridad pública. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas.

Más específicamente, en cuanto a la prevención del delito relacionado con el narcotráfico, esta labor está radicada en la Subsecretaría de la Prevención del Delito (artículo 14, letra e) de la ley 20.502). Producto de esta modificación, una vez entrada en vigencia toda política de seguridad ciudadana —incluyendo el tráfico de droga— será tratada con las lógicas de una cartera distinta y especializada.

Estas normas se desarrollan en el marco de la globalización económica que genera un acercamiento global y una apertura de fronteras cuyos canales de acción son utilizados tanto para el intercambio legal de bienes y servicios, así como para actividades ilícitas. En consecuencia, el narcotráfico —que en sí mismo se ha adaptado con velocidad a las realidades cambiantes de seguridad— muchas veces supera la capacidad estatal para contenerlo. La habilidad de los criminales narcotraficantes se basa en burlar las limitaciones que la institucionalidad impone sin que se les detecte. También en muchos

casos es porque directamente corrompen la institucionalidad y la utilizan a su favor. Chile no está aislado de esta llamada amenaza emergente, más bien por el contrario, ha tenido que enfrentar un nuevo desafío: la posibilidad de ser el país de tránsito hacia otros mercados. Esta realidad, obliga a tener una perspectiva multidimensional que acerque a los actores en su combate.

En este contexto, el Plan Frontera Norte (PFN) tiene una mirada sesgada, asumiendo que el problema solo vendría desde Perú y Bolivia; pese a esto, tiene algunos beneficios como es sacar definitivamente el tema del ámbito militar y, a la vez, generar algún grado de política pública para enfrentar el problema. Incluso posteriormente (en el segundo gobierno de Michelle Bachelet) el programa no fue eliminado, aunque sí fue matizado con otro plan antidrogas.

El PFN fue designado como programa en 2011 para enfrentar el narcotráfico, el contrabando y otros flujos ilícitos en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta (Ministerio del Interior, 2011). Según analiza García Pinzón (2015), este fue diseñado en un momento en que no habían desaparecido problemas de orden político diverso al combate al crimen. Por el contrario, al momento de establecer esta política pública de seguridad, según la autora, Chile seguía enfrentando conflictos fronterizos pendientes que obstaculizan la cooperación fluida entre los países. En la actualidad, esto no es necesariamente una realidad con Perú, pero ciertamente con Bolivia se enfrentan problemas, como analizaremos más adelante.

También la existencia de este plan da cuenta de que Chile enfrenta un problema inter-agencial relevante como es la ausencia de *state capacity*, particularmente en sectores de la zona conocida como norte grande de Chile¹. En efecto, los montos de la droga incautada son mayores porque el tráfico creció en esas áreas. De acuerdo a los últimos datos certificados en la región fronteriza de Arica y Parinacota, ha habido un aumento en 2015 del 147% en la cantidad de clorhidrato de cocaína decomisado con respecto al año anterior, alcanzando en ese año 1.451,50 kilos. Lo anterior se corrobora con un aumento de un 42,4% entre el tercer trimestre de 2016 en comparación con el mismo período de 2015 (Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile, 2016a; Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile, 2016b).

Además, el PFN se despliega en una zona que se reconoce como lejana a todos los centros de toma de decisión en el poder y con un entorno de fronteras

¹ Esta área se le denomina a las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Mientras tanto como parte del norte chico se consideran las regiones de Atacama y Coquimbo.

porosas. En ese sentido, la propia García Pinzón reconoce que el norte grande de Chile es una frontera interior dentro del propio país. La situación social se ha caracterizado por una marginalidad y exclusión, con un modelo centralizado de administración que ha privilegiado el contacto internacional e inserción en los mercados, pero sin una noción de integración nacional. Es decir, según la autora, se representa una frontera internacional e interna relevante, pero que hasta hace poco no se le daba la significancia como un asunto de seguridad (2015, pp. 82-83). Probablemente lo único que siempre ha habido es una preocupación por los temas fronterizos, dada la historia de los países en la región y en especial el siglo XIX.

El PFN involucró alrededor de 60 millones de dólares en inversión durante sus primeros cuatro años. El *leit motiv* fue evitar que Chile siguiera desarrollando e incrementando un corredor de la droga en su ruta hacia otros mercados. Otro factor relevante que se busca es cortar lo que se conoce como el ciclo completo de la droga, esto es, desde la producción hasta el consumo en el mismo país (García Pinzón, 2015). También podría argumentarse que el plan busca disminuir un nivel de tensión que existiría entre la población chilena ante una supuesta creencia que países, como Bolivia, tienen menor nivel de funcionamiento institucional, y por lo tanto, es indispensable no confiarse en la frontera. Creemos que si bien alguien pudo haberlo contemplado como variable, no tenemos evidencia que haya sido un argumento de peso a la hora de elaborar el programa. El advenimiento del gobierno de Bachelet no significó un cambio en el fondo, pero sí en el énfasis del plan en tanto que no busca hacer un *targeting* a los países vecinos en el norte. Es así que se aseguró su continuidad política pública y se encuentra vigente hasta 2018.

Complementario a lo anterior, la política nacional en contra del narcotráfico dirigida desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) añadió un nuevo programa desde 2014. Dicha Secretaría de Estado estableció una estrategia que está contenida en el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014–2020. Este es el instrumento principal que ha elaborado el Estado de Chile y el gobierno de Michelle Bachelet para mejorar la capacidad del país, en orden de reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas, así como la desviación de sustancias químicas utilizadas en su fabricación. El plan contiene acciones para:

[...] el control del tráfico de drogas en los barrios, mejorando la persecución de las organizaciones criminales y específicamente aquellas dedicadas al microtráfico. Asimismo, contiene medidas a nivel macro, es decir, en cuanto al control fronterizo y actividades

relacionadas, como el lavado de activos y el desvío de precursores químicos (2014, p.8).

Para esta misión, el MISP realiza coordinación vertical y horizontal con los distintos niveles administrativos del país e instituciones que se requieren para cumplir con los objetivos propuestos. En este sentido, quienes están a cargo de perseguir a los narcotraficantes e investigar estos delitos son los Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile. Entre las características de este plan, se incluye un monitoreo que va más allá de los temas de seguridad, puesto que se aventura en un trabajo de medición en materia judicial, control de detenidos, condenas penales e incluso asuntos relacionados con políticas públicas que aseguren prevención y tratamiento para aquellos que se han hecho adictos (2014, capítulo 4).

A su vez, en materia estructural, el plan contempla 10 puntos a considerar para el trabajo en seis años. Estos incluyen: monitoreo, desincentivos para la producción, micro-tráfico, estudios de las condenas y procedimientos policiales, judiciales y de reinserción. También se presta atención al control de sustancias precursoras, inteligencia financiera y policial. Sin embargo, lo más relevante desde una perspectiva centrada en la seguridad internacional es el plan para un control efectivo de las fronteras, incluyendo la argentina. El objetivo es establecer una política permanente de trabajo fronterizo frente a la droga.

Lo anterior resalta que existe una deuda pendiente en el control fronterizo y, por cierto, la necesidad de mejorar la cantidad de lugares para ejercer esa soberanía. Lo anterior va más allá del Plan Frontera Norte, puesto que es integral y no solo centrado en la frontera con los países vecinos norteros. En la cuenta a la Nación de 2016, la presidenta Michelle Bachelet señaló que con el Plan Nacional contra el Narcotráfico se están reforzando los controles y se instalaron equipos de trabajo a nivel nacional para evitar la proliferación de elementos precursores de la fabricación de droga. Para la mandataria el plan ya ha dado resultados, dado que a dicha fecha se habían realizado 197 fiscalizaciones efectivas en control de precursores (2016). Este avance, no resuelve de por sí la debilidad del Estado chileno frente a sus fronteras; es decir, la capacidad para estar presente no tiene un correlato con la soberanía que se esperaría de su acción. En este sentido, *state capacity* como un asunto agencial es definido por Ottervik como “the ability of the state to dominate, i.e. coax

compliant behavior from, the individuals of a given territory and operationalized as tax compliance” (2013, p. 5)².

Si tomamos el concepto precedente, debe haber una contraprestación entre la posibilidad de cobrar impuestos y la capacidad de controlar el territorio. Es así que se supone que si el Estado efectivamente controla la soberanía de todo su territorio, aquellos que pagan impuestos estarían libres de la amenaza del tráfico de drogas u otras actividades ilícitas. En este sentido, la falta de esa capacidad pone al Estado en deuda frente a sus ciudadanos. Es así, que para superar ese déficit resulta indispensable que los países cooperen. Con Bolivia —en un pasado no lejano y hasta que el presidente Evo Morales endureció sus posturas por la mediterraneidad—, no era extraño que Chile mantuviera cooperación bilateral en materia de lucha contra el narcotráfico. Todo lo anterior, pese las disputas limítrofes y a la demanda histórica del primero por acceso al océano Pacífico por territorio chileno. En efecto, a comienzos de 2011 entró en vigencia el acuerdo entre ambos países para la cooperación entre Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Bolivia, suscrito en Santiago, el 21 de noviembre de 2008. Este acuerdo daba especial énfasis a la persecución de los delitos que suceden en las fronteras, entre ellos, el terrorismo y narcotráfico vinculado al terrorismo y tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas precursores químicos.

Por medio de este acuerdo se facilitaba el flujo de información, se establecía canales de comunicación, se acreditaba oficiales de enlace y se intercambiaba personal. Este convenio es la continuación de la cooperación producida por otro acuerdo similar, pactado en 1994 para el control, fiscalización y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y productos químicos esenciales y precursores. Sin embargo, en los últimos cinco años, la cooperación decreció casi por completo y más bien han habido situaciones de conflicto que han resultado en reclamos a nivel de la prensa nacional chilena debido a la frecuencia de los incidentes. Al respecto, la editorial del diario *El Mercurio* del 25 de marzo de 2017 da cuenta de la molestia por los constantes incidentes fronterizos, muchos de los cuales han terminado con personal detenido y problemas internacionales. En este último altercado, dos militares y siete funcionarios aduaneros bolivianos fueron arrestados y sometidos a juicio en Chile. Ante lo ocurrido, el periódico más influyente de la elite chilena exigió que

² Una traducción personal de la expresión *state capacity* de Ottenvik sería: “La habilidad de un Estado para dominar, por ejemplo, coaccionando un comportamiento, cobrando impuestos a los individuos de un territorio determinado y haciendo exigible su pago”.

se procure un fortalecimiento de la frontera norte y la actividad de la Cancillería al respecto, a la vez que señaló que:

La reciente transgresión fronteriza es otra señal inquietante, por la percepción de funcionarios públicos bolivianos de arriesgarse a desafiar con facilidad los controles limítrofes. El móvil —en este caso, el contrabando de especies robadas en territorio nacional— repercute negativamente en la seguridad que se debe garantizar a los pobladores, turismo y para el desarrollo productivo, en una zona extrema con altos niveles de pobreza, desamparada, acosada por el ingreso ilegal y trata de personas, y narcotráfico (El Mercurio, 2017).

Este editorial representa de manera evidente el pensamiento de un sector de la sociedad chilena que vincula el narcotráfico con la falta de control fronterizo y la relación entre fenómenos como la droga con la inmigración ilegal y pobreza. Esta supuesta correlación entre pobreza, inmigración y droga ha tomado parte de la agenda nacional (cuestión que no cuenta con ninguna evidencia científica). Esta visión de la población es particularmente relevante en ciudades como Antofagasta, donde se calcula que 6,9% de la población es extranjera contra el 2,4% que es nacional (Rojas y Silva, 2016). De esta inmigración, la mayoría son ciudadanos colombianos y bolivianos. Cabe consignar que en el resto del país la inmigración es hasta ahora bien recibida por la población, pero este tipo de expresiones de la prensa pueden generar cambios. En este sentido, evitar la trata de personas, la inmigración ilegal y la mala prensa por narcotráfico debe ser de la esencia de la actividad pública chilena.

Pero mientras las relaciones fronterizas con Bolivia experimentan un retroceso histórico, todo lo contrario ocurre con Perú. En este sentido, entre Lima y Santiago los convenios de cooperación y los contactos entre autoridades a todos los niveles de la frontera son comunes. Tras la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2014, sobre el límite marítimo, una serie de acuerdos han sido puestos en práctica con mayor vigor, incluyendo el Comité de Fronteras establecido en 1999, el Mecanismo de Consulta 2+2 que incluye a los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores y que se reanuda en 2017 luego de tres años. Asimismo, el memorándum de cooperación en materias de seguridad y defensa y el Comité de Seguridad y Defensa de 2011 están en pleno funcionamiento.

Lo mismo ocurre con Argentina y los siete comités binacionales regionales establecidos para el trabajo fronterizo. Entre Santiago y Buenos Aires, las relaciones solo han experimentado mejoras desde el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina de 1984. Contribuyeron también las décadas siguientes,

consolidado una cercanía única a nivel regional que incorpora hoy el Tratado de Maipú. Gracias a este acuerdo, hoy se cuenta con controles fronterizos comunes y un nivel sin precedentes de cooperación bilateral basados en la libre circulación de las personas (artículo 24). A su vez, ambas naciones trabajan a nivel de Fuerzas Armadas en una fuerza conjunta y combinada como es Cruz del Sur, lista para ser enviada a operaciones de mantenimiento de la paz, a petición de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 22).

Desde 2011, Chile también ha establecido cooperación con Colombia para la lucha contra el narcotráfico. Esta se ha consagrado en el Memorando de Entendimiento para la Asociación Estratégica entre ambas repúblicas, cuando en su preámbulo señala “el firme compromiso de fortalecer la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y otros desafíos que afectan la seguridad y el bienestar de nuestros pueblos” y que “los signatarios cooperarán en la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico y terrorismo, de conformidad con lo dispuesto en las convenciones internacionales y en sus respectivas legislaciones y normativas” (artículo 8). Ambos países también acordaron promover y fortalecer la cooperación interinstitucional, desarrollada entre entidades sectoriales especializadas de ambos países, en varios ámbitos, incluyendo la cooperación contra el crimen organizado, narcotráfico y terrorismo.

Este tipo de acuerdos es un reconocimiento a las características del territorio chileno, lo que plantea algunos desafíos en materia de cooperación con los países de la región. La cordillera de los Andes puede actuar como un escudo natural fronterizo, pero también es difícil de controlar en forma exhaustiva. Esto sucede principalmente en el norte, donde se ha sofisticado la forma de ingresar droga y ha requerido de una capacidad estatal cada vez mayor para mantener el narcotráfico bajo control. También releva la importancia de aduanas y de la colaboración intersectorial e internacional.

Empero, Chile no solo ha establecido convenios bilaterales. En el campo multilateral, ha ratificado las tres convenciones principales que se asocian al tráfico de drogas, en virtud de las cuales Naciones Unidas ha intentado articular la cooperación entre países para hacerse cargo de este tema: la Convención en contra del Crimen Organizado Transnacional en noviembre de 2004, la Convención de 1988 de las Naciones Unidas sobre la Droga en marzo de 1990 y la Convención en contra de la corrupción en septiembre de 2006.

En suma, Chile ha enfrentado el narcotráfico con dos planes nacionales: Plan de Frontera Norte y el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020, ambos instituidos en gobiernos diferentes. El primero fue realizado por el presidente

Sebastián Piñera, y el segundo desarrollado por la presidenta Michelle Bachelet en su segunda administración. Ambos son de orden complementario. El primero tiene un marcado sesgo fronterizo y algo confrontacional en su mirada; aunque ha sido mantenido, fue reformulado y profundizado con el segundo plan. Es así que podemos analizar la respuesta de Chile como centrada en la seguridad pública por sobre la Defensa, pero no ha prevenido que las tensiones se mantengan, particularmente con Bolivia, pese a todo lo avanzado con el resto de la región.

4. Consumo y soluciones de cooperación interestatal

Chile enfrenta el problema del narcotráfico desde tres dimensiones: producción, consumo y tráfico. Entre los países de la región, Chile no es un país productor de droga. Si bien puede considerarse una microproducción, principalmente para un consumo local limitado y de cannabis, lo cierto es que no analizamos en este trabajo a un país productor. Su incidencia en el mercado internacional por este concepto es nulo *vis à vis* Colombia, Bolivia y Perú. El marco de cooperación con todos ha sido satisfactorio, menos con Bolivia, donde las tensiones se han mantenido, e incluso han aumentado.

Problema distinto es el consumo. El informe de la OEA de 2013 ya señalaba para entonces que la cocaína se había convertido en un problema de salud pública, particularmente cuando se trata de los grupos vulnerables marginados. Del mismo modo, el consumo de pasta base de cocaína, que antes era propio de los otros países andinos, se ha extendido a Chile. De ellos, muchos consumidores son poli consumidores —el 20% de acuerdo a este informe— aunque la droga más consumida entre los usuarios es la Marihuana (sobre el 70%). La prevalencia, es decir, el porcentaje de personas que declaran haber consumido cocaína en los doce meses previos al estudio es de 0,9% en 2012 y se proyectaba a un 1,5% en 2014, lo cual se explica por un aumento significativo en hombres (1,3% a 2,2%) y en niveles socio económicos medios (0,6% a 1,3%). A su vez, se aprecia una tendencia de aumento en el uso de la marihuana. Chile fue considerado según la OEA en 2015 como el país más consumidor per cápita en el hemisferio, cuestión que debería encender las alarmas (2015: 72). Sin embargo, según el propio estudio de la organización interamericana, el consumo general en la población ha disminuido desde 2010, lo que ratifica a Chile como país de tránsito más que de consumo.

Por su posición geográfica y modelo económico, Chile presenta características favorables para el narcotráfico como país de tránsito. El país es considerado una puerta a los países con costa al Pacífico y sus puertos sirven de contacto a un amplio mercado internacional. Estas características son estratégicas en el modelo de desarrollo económico, que a través de una economía abierta ha

privilegiado el mercado exportador de materias primas, especialmente de cobre. En este sentido, la política de los gobiernos desde comienzo de los años noventa ha sido integrarse a los mercados internacionales, fortaleciendo su infraestructura de puertos y carreteras, y facilitando las condiciones para que ello ocurra. Sin embargo, lo que ha sido una de las claves del desarrollo chileno, también representa un atractivo escenario para el tráfico ilegal de drogas y los delitos asociados a ello. Por ejemplo, la droga y productos del mercado negro que provienen de terceros países pueden ser comercializados por los puertos y almacenes, dado el libre comercio con que Chile opera frente al mundo y con una baja capacidad estatal, con lo que no se logra controlar todo el tráfico.

Chile es una fuente importante de precursores o productos químicos esenciales utilizados en la producción de estupefacientes ilícitos que transitan en forma ilícita hacia otros mercados. Es verdad que países como Perú, Paraguay y Argentina tienen una participación mucho mayor en este mercado. Sin embargo, el Departamento de Estado de EEUU a través del *International Narcotics Control Strategy Report* de 2017 igual levantó las alarmas respecto al rol que está teniendo Chile como proveedor de estas sustancias: principalmente efedrina, pseudo-efedrina y preparaciones a base de efedrina (2017). Chile es, de acuerdo a este informe, el principal punto de entrada de productos ilícitos a Bolivia, lo cuales son vendidos en su interior o comercializados internacionalmente.

Abundando en los problemas de precursores y quienes pueden aprovecharse del momento político, la situación de Colombia puede ser un problema que deber ser monitoreado. La paz en dicho país es una gran noticia para todos en el continente y que debe ser celebrada. Sin embargo, una externalidad negativa es el posible desplazamiento de las organizaciones criminales de producción y tráfico de droga hacia el sur del continente, cuestión que no es reconocida en alta voz pero que es comentada *off the record* en muchos círculos políticos y de seguridad en la región. Lo señalado precedentemente puede generar nuevos peligros para Chile. En este sentido, es imprescindible el fortalecimiento de las fronteras a través de un eficiente servicio nacional de aduanas, en coordinación con la fuerza pública. El traslado de Carabineros y Policía de Investigaciones a la frontera norte requiere de logística y preparación. En la actualidad, esto solo funciona en los pasos habilitados quedando un amplio margen fronterizo sin vigilancia ni estrategia de vigilancia formal.

Como hemos visto, las Fuerzas Armadas no tienen atribuciones para perseguir el narcotráfico, pero sí puede establecer acuerdos de cooperación con la institucionalidad civil. Con todo, esta cooperación no se encuentra operacionalizada o, en otras palabras, no existe una arquitectura que posibilite

una reacción estatal formal que haga frente a este problema. En consecuencia, se depende de las relaciones y voluntad de las autoridades civiles y militares de turno. Chile puede perder terreno con su entorno, confiado en que las características geográficas —la cordillera y el desierto— lo protegen naturalmente de las amenazas externas. El país se encuentra en un momento crítico, en el cual si no previene, puede convertirse en un lugar donde el ciclo completo de las drogas se haga una realidad muy difícil de revertir. Lo ideal sería una cooperación virtuosa de labor conjunta, que incluya a organismos internacionales. Muchos podrán decir que se necesitan a los militares. Ciertamente deben ser parte de la ecuación, pero en su justa dimensión. Al analizar los resultados hasta ahora, y a diferencia de otros países, la separación constitucional entre los asuntos de seguridad interna y externa ha sido un éxito, cuestión que no debería tocarse.

Es por esto que cabe preguntarse cuál es el rol que deben tener las Fuerzas Armadas, considerando también cuál ha sido su labor en las décadas anteriores. Una de las principales preocupaciones que dejaron en el Cono Sur del continente fue el rol que jugaron durante los períodos burocráticos autoritarios, especialmente en materia de represión política. En este sentido, en los años sesenta —y a partir de las experiencias en las academias de guerra en que se aventuraron en otras profesiones— surgió la noción que Alfred Stepan (1971) definió como nuevo profesionalismo. De acuerdo a este concepto las Fuerzas Armadas entraban en áreas del conocimiento que hasta entonces le eran lejanas como sociología, ciencia política, derecho y otros para defender el Estado-Nación, en especial para defenderlo del marxismo internacionalista.

Posteriormente, la aplicación práctica del nuevo profesionalismo mismo vino acompañada de la Doctrina de Seguridad Nacional y la dura represión que dejó una huella relevante. Es por esto que en las décadas siguientes las autoridades democráticas de las transiciones no quisieron involucrar a los militares en labores más allá de las estrictamente relacionadas con la seguridad exterior. Quizás sí ahora, en una nueva etapa histórica y generacional se puede avanzar más. La respuesta si bien es normativa, está anclada en lo empírico. Debemos tomar como maduras las relaciones cívico-militares, especialmente en la idea de que son los propios uniformados los que se consideran al servicio de la sociedad y bajo la supremacía civil para el ejercicio de sus funciones.

Es así que hoy está consolidada la idea de unas Fuerzas Armadas que no actúen como policías; tampoco deberían estar a cargo del control del delito ni operar como oficina de inmigración. Sin embargo, conforme se avance en el tiempo se requiere entender que la inteligencia es posible y necesaria en democracia. Las Fuerzas Armadas podrían colaborar con información y accionar en un servicio

conjunto con las Fuerzas Policiales. Lo anterior no significa seguridad ampliada, pero sí una cooperación interagencial. Como parte del funcionamiento natural de las Fuerzas Armadas, estas están desplegadas en el territorio nacional y, por tanto, están recibiendo y procesando información que es relevante para el combate contra el narcotráfico. Tiempo e información son la esencia. Para el buen uso de esos dos bienes escasos urge usar todos los recursos del Estado dentro del estado de derecho, incluyendo el aparato castrense.

En este contexto, las Fuerzas Armadas pueden entregar un apoyo importante para cubrir y mantener bajo vigilancia activa —aunque no necesariamente bajo su control— la inteligencia de lo que ocurre en áreas cercanas a las fronteras y no reguladas que sobrepasan la capacidad institucional del Estado. Eso es parte de la seguridad exterior del Estado y no confunde los roles separados de los ámbitos militares y policiales. Las Fuerzas Armadas cuentan con la tecnología para realizar operaciones que permitan detectar el tráfico ilegal de bienes a través de las fronteras. También tiene el contingente para desplegar oficiales en las zonas críticas. Sin embargo, no puede cumplir funciones que no sean militares y, por lo tanto, si realiza detenciones, debe poner a dichas personas y bienes a disposición de Carabineros y/o la Policía de Investigaciones de Chile.

5. Conclusiones

En este trabajo se ha explorado cómo Chile realiza su combate al narcotráfico global y las particularidades que enfrenta como país. En este sentido, se ha analizado la estricta separación entre seguridad interior y defensa externa del país. También se estudió las pocas excepciones que confirman la regla. Estas tienen que ver con estados de excepción y con las particularidades de alta mar y el espacio aéreo. También con las situaciones *in fraganti* con que se puede topar el personal del Ejército. Además, y producto de esta separación de actividades, se han potenciado planes para que desde la seguridad pública se pueda combatir el flagelo de la droga.

En particular, se ha puesto atención al Plan Frontera Norte durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera. Además se consideró el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020, desarrollado especialmente durante el segundo período al mando de la nación por parte de la presidenta Michelle Bachelet. En ambos, con distintos sesgos y de manera complementaria, se reconoce que el narcotráfico es un asunto de seguridad interior que debe ser enfrentado de manera prioritaria por las fuerzas policiales y no las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, Chile es un país que no ha logrado establecer una real capacidad de poner en práctica la definición de *state capacity*, en tanto no posee un control

territorial y agencial de todos los aspectos del Estado, incluyendo en este punto a todo el aparato público para el combate del narcotráfico. También, se analizan problemas asociados al aumento del consumo y algunas de las preguntas que surgen de la situación actual. El rol de las Fuerzas Armadas debe ser preservado, pero es necesaria más flexibilidad, especialmente en lo relacionado a compartir información e inteligencia.

Chile hasta ahora ha logrado salir adelante frente al narcotráfico, pero el futuro está lejos de quedar asegurado y, por lo tanto, es la hora de consolidar instituciones. El país no debe quedarse estancado en visiones del pasado. Reconocer las diferencias con otras naciones es fundamental. Sin embargo, también resulta necesario adaptarse más rápido a una realidad global para la cual las instituciones no deben cambiar sus principios, pero tal vez sí renovar en algún grado sus aspectos estratégicos, tácticos y operativos.

Referencias

Bachelet, M. (2016). *Mensaje Presidencial sobre el Estado de la Nación*. Recuperado de: <http://21demayo.gob.cl/>

Battaglino, J. (2012). "The coexistence of peace and conflict in South America: Toward a new conceptualization of types of Peace". *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 55, número 2.

Constitución Política de la República de Chile (2005). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

De Castro, A. (2015). "Gestión Fronteriza contra el Narcotráfico en Chile: En el marco de la Seguridad Multidimensional". En: Alda, S. y De Sousa, S. (Eds.). *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: Retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

El Mercurio (2017). *Resguardar la frontera con Bolivia*. Santiago de Chile: Editorial de 25 de marzo de 2017.

García Pinzón, V. (2015). Territorios fronterizos. Agenda de Seguridad y Narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte. *Revista de Estudios Internacionales 181* (Santiago de Chile, Universidad de Chile).

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2009). *Tratado de Maipú de Cooperación e Integración entre la República de Chile y la República Argentina*. Recuperado de: <http://www.difrol.gob.cl/argentina/tratado-de-maipu-de-cooperacion-e-integracion-entre-la-republica-de-chile-y-la-republica-argentina-2009.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011). *Memorando de Entendimiento para la Asociación Estratégica Chile-Colombia*. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1047499>

MINDEF-Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2010a). *Ley 20.424 de la República de Chile*. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20424>

MINDEF-Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2010b). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.

MISP-Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2014). *Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020*. Acceso en Internet 3/04/2017 en http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/publicaciones/plan_narcotrafico_FINAL_23_11_15.pdf

MISP-Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2016). *Ley 20.502 de la República de Chile*. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20502>

OEA-Organización de los Estados Americanos (2003). *Declaración sobre la Seguridad en las Américas: Conferencia Especial sobre Seguridad*. Recuperado de: <http://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc>.

OEA-Organización de los Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas: Estudios, drogas y salud pública*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.

OEA-Organización de los Estados Americanos (2015). *Informe del uso de drogas en las Américas 2015*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.

Ottervik, M. (2013). Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. *QoG Working Paper Series* año 2013, número 20.

Presidencia de Chile (2012). *Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, al Honorable Senado de la República sobre la "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024"* (Documento oficial de gobierno). Recuperado de: <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/ENSYD-version-definitiva.pdf>

Rojas, N. y Silva, C.. *La Inmigración en Chile: Breve Reporte y Caracterización*. Santiago de Chile: Dirección de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. Recuperado de: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/08/informe_julio_agosto_2016.pdf

Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: Changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Subsecretaría de Prevención del Delito (2016a). *Informe Nacional Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000 Año 2015*.

Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2016/03/04_Informe_DROGAS_Anual_2015.pdf

Subsecretaría de Prevención del Delito (2016b). *Informe Nacional Procedimientos Policiales Por Infracción A La Ley De Drogas N° 20.000 Tercer Trimestre de 2016*. Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2016/11/04_Informe_DROGAS_3er_trimestre_2016.pdf

U.S. Department of State (2017). *International Narcotics Control Strategy Report*. Recuperado de: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2017/>

