

Red de Política de Seguridad
entre el Perú y sus vecinos

POLICY PAPER N°1

Noviembre / 2017

ISBN: 978-9972-671-45-6



LA RECONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO

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

2017



La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico

1ª ed., noviembre de 2017
ISBN N° 978-9972-671-45-6

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

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

Autores:

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

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

Noviembre, 2017

LA RECONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción
2. La reconfiguración del narcotráfico en Suramérica. El caso peruano
Jaime A. García Díaz
3. La política antidroga de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador
*Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros*
4. Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico. Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia
José F. Rocabado Sánchez
5. Crimen transnacional y tráfico ilícito de drogas en Brasil: implicaciones y desafíos para la seguridad regional
Antonio Jorge Ramalho
6. Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador
Diego Pérez Enríquez
7. El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras: un asunto militar como principio político y constitucional
*Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes*

1 Introducción

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 —además del IDEI PUCP— por académicos y especialistas de universidades de los cinco países vecinos del Perú, esto es, de 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.

En su tercer año de conformada, la Red ha producido en 2017 una nueva publicación titulada *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*¹, en la cual se analiza la evolución y situación actual del tráfico ilícito de drogas en los países antes señalados, 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. Precisamente, a continuación, se presenta una breve síntesis de los estudios que componen la referida obra.

La reconfiguración del narcotráfico en Suramérica. El caso peruano

Jaime A. García Díaz

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 en 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 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 latinoamericana, como por ejemplo en Brasil, Argentina y Chile— y, además, a varios países de tránsito en la región como Ecuador, Brasil, México y a Centro América. Por ello, se requiere tener un enfoque regional de la lucha contra el narcotráfico, partiendo de un diagnóstico regional que tome en cuenta el

¹ Versión digital del libro en:
<http://www.kas.de/peru/es/publications/49487/>
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/71452>

cómo se ha reconfigurado el narcotráfico en la región y particularmente en Suramérica.

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. En 2012 el Estado peruano diseñó una nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016 (ENLCD). Entre esos años, el Estado invirtió alrededor de 900 millones de dólares, 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.

Los dos países principales productores de coca y cocaína son Colombia y Perú. Desde 2013 los cultivos en Colombia volvieron a crecer por tres factores que aceleran la siembra de cultivos de coca: en primer lugar, el Proceso de Paz que se inició en 2012; en segundo lugar, la reducción de la aspersión aérea a partir de 2013 y la posterior suspensión a partir de 2015; y, en tercer lugar, la reducción de la erradicación manual y forzosa de cultivos de coca.

Esta situación puede replantear una estrategia regional al narcotráfico. Se podría dar un escenario en el que se redirigiera 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 acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 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 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 Amazonía con cientos de ríos que cruzan la frontera. La ubicación del Perú es sin duda favorable para el despliegue del narcotráfico hacia Brasil.

Por su parte, Bolivia es el tercer productor de coca y cocaína en el mundo. 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.

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 Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – 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.



Si bien Ecuador no cultiva coca ni produce droga, 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 ese país dan cuenta de una actividad creciente.

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.

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.

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.

Recomendaciones

En este sentido se plantea un abordaje más comprometido entre los países involucrados 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.

3

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

*Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros*

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.

Además, en el caso colombiano, el conflicto entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) generó una enorme influencia en la relación que tuvo Colombia con tres de sus vecinos más próximos: Perú, Ecuador y Brasil. En tal sentido, el conflicto colombiano en variadas ocasiones fue causa de inestabilidad regional, lo que generó la preocupación de los vecinos más inmediatos y, en general, de toda la región. Por tal razón, es importante que la implementación de los acuerdos de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC tenga éxito y contribuyan a la construcción de una paz estable y duradera. Especialmente, porque muchos de los antiguos combatientes de las FARC podrían ingresar a las Bandas Armadas Criminales (BACRIM) —las cuales constituyen la tercera generación de los grupos organizados de narcotraficantes en Colombia—, en caso de que fracasara sustancialmente la desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes de las FARC. Dicho escenario no deseable podría fortalecer los efectos transfronterizos del narcotráfico en la región.

Ahora bien, Colombia llegó a “mínimos históricos” de cultivo ilícito y a “máximos históricos” de incautación de alcaloides y destrucción de laboratorios en la era Santos (2012-2013), 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). Así, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC presentó su último informe —en julio de 2017— sobre el aumento de cultivos de coca en Colombia, reportando un incremento sin precedentes del 52% en los territorios afectados por cultivos de coca, al pasar de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 hectáreas en 2016, un aumento de la producción potencial de cocaína del 34%, al pasar de 646 toneladas en 2015 a 866 en 2016, y un aumento del precio promedio del kilo de hoja de coca del 43% con respecto a las estimaciones del

2013, año en el que la tendencia empezó a ser el aumento del área sembrada. Al mismo tiempo, se ha revelado que algunos 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. De otro lado, Colombia hablaba primero de grandes capos y carteles, luego de grupos armados ilegales y “terroristas” apoyados en el narcotráfico, y hoy, se habla de las BACRIM, “microtráfico” y “oficinas de cobro”. Son más y nuevos actores dentro de un mercado que parece incólume y que se ampara de la capacidad de aprendizaje e innovación de sus promotores, del poder corruptor del soborno, de la intimidación y el uso instrumental de la violencia, de los problemas de acceso a zonas geográficas periféricas, agrestes o en disputa territorial, e incluso de 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 narcoddependencia 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”.

Además, lentamente, el Gobierno Nacional y el Ministerio de Defensa 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.

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 los Estados Unidos. Mecanismos como las reuniones de alto nivel (2+2), las COMBIFRON², 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.

Recomendaciones

Para el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa de Colombia: es indispensable repensar las estrategias de seguridad interna y evitar un nuevo escalamiento del conflicto, ya sin las FARC, vía militarización del país por causa del narcotráfico y los GAO³. Esto implica fortalecer institucionalmente a la Policía Nacional y defender su naturaleza civil, comprometer a los ciudadanos con una cultura de legalidad y de paz, plantear opciones reales de sustitución de las actividades económicas ilegales hacia el empleo formal amplio y llevar planes de desarrollo sostenible a las regiones “vacías” de estatalidad y mercado.

El Gobierno colombiano debe seguir impulsando la introducción de cambios en el enfoque internacional actual sobre la lucha en contra del problema de las drogas ilícitas en la próxima conferencia internacional que debe realizarse en el marco de la Organización de Naciones Unidas en 2019. El Gobierno colombiano debe seguir haciendo un llamado para llevar a cabo una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en evidencias.

En forma paralela, el Gobierno deber promover espacios de diálogo en el marco de organizaciones regionales, OEA, Unasur y CELAC, con el fin de avanzar en la

² Comisiones binacionales fronterizas

³ Grupos Armados Organizados

construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas, a fin de que prevalezca más un enfoque de salud pública y de derechos humanos, sobre todo en lo relativo al consumo y los cultivadores pobres de la planta de coca.

El Gobierno colombiano debe continuar impulsando la cooperación binacional con sus vecinos Perú, Ecuador y Brasil en materia de la lucha contra el narcotráfico. En tal sentido, es necesario aumentar la eficacia de la implementación de los planes operacionales binacionales anuales y la creación de grupos coordinadores y de bases de datos compartidas, lo cual 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.

4

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

José F. Rocabado Sánchez

La hoja de coca tiene una importante, extensa y diversa tradición en Bolivia. En 2017 se aprobó 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 de este año, en Bolivia solo se puede cultivar hasta 22.000 ha de hoja de coca.

En la última década Bolivia ha contado con tres instrumentos de política pública fundamentales en esta materia: 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.

En balance, se puede señalar que en 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. Finalmente, 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 pro-

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

El tráfico ilícito de drogas es el delito más complejo en Bolivia, no solo por su dimensión económica, también por sus efectos en la sociedad y otros ámbitos, así como su alcance nacional, extendiéndose a los países vecinos y más allá. También porque tiene íntima relación con otros delitos como, por ejemplo, la organización criminal, el lavado de dinero y el desvío de precursores, para mencionar tan solo algunos de ellos. Y, de ese modo, viene generando una compleja dinámica criminal, y haciendo más complicado su abordaje represivo y punitivo.

Bolivia, Colombia y Perú son los tres países andinos principales en los que se cultiva la hoja de coca, y donde también se realiza su transformación hacia sus derivados ilícitos, esto es, cocaína base y clorhidrato de cocaína, si bien en magnitudes diferentes. Los países que componen Suramérica están afectados de diversas maneras e intensidades por el complejo problema del narcotráfico.

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

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. 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.

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

La delincuencia organizada ha establecido importantes vínculos de 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. El crimen organizado ha construido conexiones transnacionales entre las diversas organizaciones del narcotráfico en Suramérica. Pero también hay también muchos otros vínculos más allá de Suramérica.

La agenda de cada una de las relaciones bilaterales de Bolivia con sus vecinos recoge temas de trascendencia para hacer frente al narcotráfico en Suramérica, pues al ser el narcotráfico un fenómeno eminentemente transnacional su abordaje debe tener el mismo enfoque.

En la actualidad 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.

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, y 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 nacionales, en tanto que la delincuencia transnacional tiene mayor facilidad de movimiento, aún 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.

Recomendaciones

Al ser el tráfico ilícito de drogas un delito transnacional, su abordaje requiere de la colaboración entre Estados. Bolivia mantiene importantes relaciones de cooperación regional y, dentro de ella, cooperación fronteriza con todos sus vecinos. El problema del narcotráfico invita a que los Estados practiquen iniciativas y acciones cooperativas, constructivas y compartidas.

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. La excusa de la preeminencia de la soberanía nacional para no cooperar no tiene sentido hoy en día.



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

Antonio Jorge Ramalho

El narcotráfico se desarrolló en Brasil como una sofisticada actividad económica íntimamente relacionada con otros crímenes y con actividades legales, que sirven para ocultar sus productos. Involucra variados segmentos del tejido social y se alimenta de un contexto de violencia, desigualdad e inseguridad sistémica. Las organizaciones criminales que los controlan funcionan en redes, con reglas claras, disciplina espartana y efectivos sistemas de punición y recompensas. Forman a sus cuadros, inclusive dentro de las cárceles, y adoptan una perspectiva de largo plazo. Manejan miles de millones de dólares al mes y utilizan armamento militar de primera línea. Son capaces de conducir complejas operaciones en el terreno y manejan eficaces sistemas de inteligencia para su comunicación y control.

Así, dominan partes del territorio, compiten con la economía formal, extorsionan a la población, imprimen miedo y violencia a una sociedad que observa más de 59.000 homicidios, una media de 29/100.000 habitantes al año. Eso significa más de 163 homicidios por día, ¡más de 6 por hora!

Acostumbrada a históricas condiciones de violencia, la sociedad brasileña ya no se perturba con tales estadísticas.

Como lo señalamos, el fenómeno del tráfico de drogas y sus implicaciones para la seguridad pública en Brasil, y para la seguridad regional, solo se explica teniendo en cuenta el contexto de desigualdad y violencia en la cual el tráfico se instaló como una sofisticada actividad económica profundamente relacionada con otros crímenes e incorporada en el tejido social. Sus imbricaciones van más allá de la sociedad brasileña y se comunican a los países vecinos, donde se produce la cocaína traficada para Europa y Asia a través el territorio brasileño.

La cultura de violencia en la sociedad brasileña, y su tradición de instaurar privilegios para los poderosos, incluso los que están en las cárceles, favorece ese proceso. Pero los altos niveles de violencia en la sociedad brasileña no resultan solo de esta actividad. La cultura de violencia se alimenta del hiato entre las expectativas de ascenso social de jóvenes emprendedores y las posibilidades que les ofrece la sociedad brasileña. Sin embargo, es cierto que esta actividad potencia la violencia en el país y fortalece las organizaciones criminales.

El problema se manifiesta de manera más evidente en el campo de la seguridad pública. Tres comparaciones ayudan a poner el problema en perspectiva: Estados Unidos, Europa y Siria. En 2014, se registraron 59.730 homicidios en Brasil, una tasa de 29/100.000 habitantes. En el mismo año, los 28 países de la Unión Europea registraron 4.379 homicidios intencionales, una media de 1/100.000, mientras en EE.UU. fueron 14.249 homicidios, una media de 4,5/100.000 al año. En Siria, entre marzo de 2011 y noviembre de 2015, se registraron 256.124 muertes violentas; mientras que, entre enero de 2011 y diciembre de 2015, se produjeron 279.567 homicidios dolosos en Brasil, vale decir, 9,1% más que en Siria.

La solución empleada alimenta la violencia. En 2016, el 57% de los brasileños soportaban la tesis de que “el bandido bueno es el bandido muerto”. Sin embargo, el 76% tienen miedo de ser asesinados. En ese contexto, las compañías de “seguridad privada” han crecido. En 2015, el sector estimaba emplear cerca de

700.000 profesionales registrados en más de 2.300 firmas sindicalizadas y un ingreso anual superior a 16 mil millones de dólares.

El Estado no se ha quedado atrás, como se podría imaginar. El presupuesto destinado a la Seguridad Pública equivale al del Ministerio de Defensa, correspondiente al 1,38% del PIB en 2015, 62% más que en 2002. Y eso es una fracción del esfuerzo destinado a enfrentar el problema. El país tiene más de 550.000 policías militares (aproximadamente 75%) y civiles, investigativos (los 25% restantes) en las 27 unidades de la federación, además de 343 mil militares en el servicio activo y 148 mil reservistas.

La verdad es que existen dificultades estructurales para combatir el tráfico ilícito de drogas, aun cuando el gobierno tiene diagnósticos y políticas públicas razonables. Recientemente, el Ejecutivo federal inició medidas de coordinación política para enfrentar esos desafíos, inclusive realizando cambios institucionales en los ministerios. También se inició una agenda de cooperación fronteriza con países suramericanos.

Es muy temprano para concluir sobre la eficacia de estas políticas, pero conceptualmente el abordaje tiene sentido. Sin embargo, ampliar los gastos es insuficiente si no se atacan problemas como la educación y la distribución de la renta. Brasil es el 10º país más desigual en el mundo, a pesar de los progresos alcanzados en las últimas décadas, especialmente desde el Plan Real: Según el Banco Mundial, el índice de Gini bajó a 0,514 en 2014; era 0,593 en 2001, y 0,633 en 1989. La estabilización de la economía, la elevación real del salario mínimo y la sofisticación de las políticas sociales han reducido la pobreza absoluta y ampliado la capacidad de consumo de aproximadamente 40 millones de brasileños (1/5 de la población).

La misma distribución de la riqueza, todavía asociada a un sistema educacional ineficiente y a una economía que dificulta el establecimiento de actividades legales para los emprendedores, produjo estímulos a actividades criminales. Los jóvenes observan cotidianamente, en las novelas de televisión, el estilo de vida de los ricos: quieren participar de la fiesta, pero los medios para hacerlo en el marco jurídico formal no están dados. En otras partes del mundo, los jóvenes en esas condiciones buscan insertarse en grupos terroristas; en Brasil, las organizaciones criminales hacen más sentido, pues ellas mismas los reclutan activamente.

Como resultado, el gobierno carece de los medios para recuperar los espacios públicos, inclusive las cárceles, bajo el control de las organizaciones criminales. La tarea más compleja es coordinar acciones de los entes de la federación. 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.

En síntesis, el contexto sociopolítico en Brasil presenta una situación de violencia estructural. El tráfico y la venta de drogas se relacionan con otros crímenes, generando un ambiente de profunda inseguridad. Tres fenómenos han favorecido la emergencia de sofisticadas organizaciones criminales que controlan el narcotráfico en el país:



(1) La industria brasileña es diversificada: Los precursores son ampliamente utilizados en otros sectores económicos, de modo absolutamente legal y legítimo; el comercio exterior es amplio y variado; el fácil acceso a las drogas atrae consumidores disfrazados de turistas. Distinguir el uso legítimo de las cadenas productivas instaladas en el país de su uso criminal es tarea compleja.

(2) El ambiente de negocios en el país es confuso, con leyes contradictorias y dinámicas, que facilitan establecer empresas “de fachada”.

(3) El Estado aún necesita mejorar mucho su presencia en los rincones del país y prestar servicios adecuados, ofreciendo a jóvenes emprendedores oportunidades en la economía formal, alejándolos de la comisión de ilícitos.

El crimen transnacional puede comprenderse mejor como “la continuación del comercio por medios ilegales”. Las organizaciones criminales funcionan como contrapartes a las corporaciones transnacionales y operan con una visión 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 producidas en los mercados consumidores de cannabis y cocaína y el lavado de dinero.

Brasil avanzó en el combate a la delincuencia internacional en los últimos años. Estableció políticas apropiadas y redujo la pobreza extrema. Pero la propia ampliación de la renta de la población ha contribuido a ampliar el mercado de la droga. El país es el segundo mayor consumidor de cocaína en el mundo.

Recomendaciones

La solución al problema no es militar. Requiere la acción concertada de un conjunto de agencias e intensa cooperación internacional. Eso implica profundizar la cooperación internacional en esa materia. Los países suramericanos han creado instancias institucionales, en el ámbito de la UNASUR, para facilitar ese proceso.

Hace falta diseñar una agenda consecuente y práctica que oriente y permita seguir la efectividad de las políticas públicas diseñadas para combatir el narcotráfico, garantizar la seguridad de nuestras sociedades y promover el bienestar de nuestros ciudadanos.

Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador

Diego Pérez Enríquez

La estructura decisional en las instituciones ecuatorianas vinculadas a la Política de Drogas de Ecuador (PDE) permite 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 es una dimensión adecuada para la reflexión académica, pero ingenua para la gestión de la política: en el sistema ecuatoriano las decisiones se concentran en el presidente de la República en tanto individuo. Así, quien quiera que ocupe el palacio presidencial mantiene una panoplia de mecanismos para ejercer autoridad sin que las estructuras institucionales que de él dependen, puedan contener su empuje. Este fenómeno, que no es particular al Ecuador, permite recalcar el hecho de que la dinámica del liderazgo reside más en las características personales que en fenómenos sistémicos. El tipo de liderazgo se ata predominantemente a lo personal y ello ha impreso un giro particular a la política de drogas.

Así, y con referencia a 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, en el momento de tomar decisiones predomina sobre ellas una mirada coyuntural, el imperativo político por sobre la construcción de institucionalidad. Se avala esta mirada al constatar la adopción de una política progresista sobre drogas entre los años 2008–2013, y entre 2014–2017 ocurre un “giro” hacia una aproximación represiva, securitista. Los periodos señalados tienen un correlato en el discurso público, tanto de autoridades como de medios de comunicación, sobre la necesidad de mayor seguridad, misma que, según se ha promocionado, es alcanzable únicamente a través de una política de mano dura, que apunta al problema del microtráfico como el mal mayor.

En concreto, la construcción descrita se verifica en el otorgamiento de una fuerza mayor a la Policía Nacional, tanto en términos de personal como de equipamiento y entrenamiento. La normativa sobre el involucramiento de las FF.AA. en materia de narcotráfico las preservó hasta diciembre de 2015 de tomar acciones directas en el campo, y a partir de esa fecha se aprobó una enmienda constitucional que permitía incorporarlas bajo la figura del aporte a la seguridad integral, paradigma constitucional propuesto por esta carta, pero que carece de una definición más concreta en otros cuerpos normativos u operacionales; de esta manera, su involucramiento es menor. La relativa distancia militar con el campo —a diferencia del resto de países de la región— genera un campo especializado para la PN, que lo aprovechará buscando demostrar su eficiencia. De esta forma, la eficiencia institucional se pasa a considerar únicamente en función de las cantidades capturadas, 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. En tal sentido, la incautación de drogas en toneladas ha ido incrementándose año a año, pasando de 57.43 toneladas en 2013 a 110.4 toneladas en 2016; asimismo, los detenidos por posesión de drogas para microtráfico (detenciones en mínima escala) entre enero de 2015 y junio de 2016 alcanzaron las 5.180 personas; mientras que los detenidos que pasan a mediana y alta escala, entre octubre de 2015 y junio de 2016 llegaron a 6.643 personas.

Inevitablemente, la narrativa de la política progresista de drogas va a contra mano de lo descrito, pues aunque no exista evidencia empírica que sustente la noción de que la vigencia de las tablas umbrales, adoptadas en 2013, 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 planteado en la constitución de 2008 cuando los incentivos políticos se han ubicado en la vereda opuesta.

De otro lado, se argumentó que más sanciones y más capturas permiten la construcción de una imagen de suprema eficiencia, ello redundando en mayor influencia sobre la estructura decisoria. Ante débiles contrapesos institucionales como consecuencia del centralismo y personalismo sistémico, los criterios técnicos para reducir la penalidad quedan en una posición de desventaja frente a los políticos o, dicho de otra manera, la coyuntura pasa a regir la estructura. 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 de la securitización y se fortaleció el discurso de la amenaza inminente que solo podría admitir una respuesta enmarcada en la “tolerancia cero”.

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 de 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, 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 por contar con delegados binacionales de alto nivel, 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.

Para la relación Ecuador-Perú se aprecia que, en 2016, en el nivel presidencial, los compromisos 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. 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.



Así, es apreciable la cooperación internacional entre los dos países para el control del TID, la misma que se mantiene sin sufrir cambios a pesar de las dinámicas internas que, como se señaló previamente, implican fluctuaciones importantes en el campo.

La asunción de un nuevo presidente en mayo de 2017 no ha implicado, hasta el momento, un redireccionamiento sustancial en la PDE, más allá de una convocatoria a un diálogo nacional, al que se han sumado los actores de la derecha nacional con miradas más represivas sobre el tema, y que propone un endurecimiento mayor sin incorporar en la consideración datos técnicos sobre las consecuencias de más años de prisión para consumidores, principalmente. De esta manera, la 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 está todavía pendiente.

7 El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras: un asunto militar como principio político y constitucional

*Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes*

Chile, en un contexto de globalización tiene una posición geográfica estratégica que lo ha convertido en un país cuyo desarrollo se ve potenciado, pero a la vez debe enfrentar los desafíos del narcotráfico que utiliza esta misma ventaja comparativa a su favor, sobrepasando muchas veces las posibilidades de control del Estado. Chile no es un país productor, pero sí el consumo de droga ha aumentado considerablemente y su participación como fuente de precursores necesarios para la producción de estupefacientes ha encendido las alarmas del Departamento de Estado de EE.UU. Esta realidad, obliga a tener una perspectiva multidimensional que acerque a los actores que deben intervenir en el combate al narcotráfico.

Existen dos instrumentos principales vigentes que guían las políticas públicas en esta materia y que se dan en un ordenamiento jurídico que separa nítidamente las funciones de seguridad exterior entregada a las FF.AA. y la de seguridad interior a cargo de carabineros e investigaciones. Por un lado, está el Plan Frontera Norte, diseñado el 2011 durante el gobierno de Piñera, para enfrentar el narcotráfico en la frontera norte en un momento en el que no habían desaparecido conflictos fronterizos que obstaculizan la cooperación entre países. Dentro de las cosas positivas de este plan, está retirar el tema del ámbito militar y generar algún grado de política pública para enfrentar el problema.

Por otra parte, el gobierno de Bachelet estableció el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014–2020 cuyo objetivo es mejorar la capacidad del país para reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas, así como la desviación de sustancias químicas utilizadas en su fabricación. En este último plan se busca una mejor Integración vertical y horizontal de distintos niveles administrativos dirigidos desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y

dar una solución integral que no solo esté centrada en la frontera con los países vecinos norteños incluyendo 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.

Estos planes revelan un problema inter-agencial relevante como es la ausencia de state capacity, particularmente en sectores de la zona conocida como norte grande, pero que se extiende a todo su territorio. En este sentido, existe una debilidad del Estado chileno frente a sus fronteras, es decir, su capacidad de estar presente no tiene correlato con la soberanía que se esperaría de su acción. La falta de esta capacidad coloca al Estado en deuda con sus ciudadanos, que esperan estar libres de la amenaza del tráfico de drogas y problemas conexos. Como se ha señalado, el consumo ha aumentado, al punto que en el 2015 la OEA lo consideró como el país de más consumo per cápita en el hemisferio. 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. Asimismo, el Departamento de Estado de EE.UU., a través del International Narcotics Control Strategy Report de 2017, 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.

Para superar el déficit estatal se hace imprescindible dos cosas: que los países cooperen y acuerdos inter-agenciales dentro del Estado. En el primer ámbito, Chile tiene distintas realidades dependiendo del país que se trate. Con Bolivia la cooperación es difícil, lo que no ha impedido firmar acuerdos, pero sí ha dificultado su implementación dado que las relaciones fronterizas han sufrido un retroceso. Con Perú los convenios de cooperación y los contactos entre autoridades a todos los niveles de la frontera son comunes. Incluso tras la sentencia de La Haya en 2014, una serie de acuerdos han sido puestos en práctica con mayor vigor, como 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.

Por su parte con Argentina existen 7 comités binacionales regionales de trabajo fronterizo. La evolución de buenas relaciones ha traído como fruto controles fronterizos comunes y cooperación sin precedentes basados en la libre circulación de personas y misiones conjuntas como Cruz del Sur. Desde 2011, Chile también ha establecido cooperación con Colombia para la lucha contra el narcotráfico. En particular, estas se han articulado en lo formal a través del Memorando de Entendimiento para la Asociación Estratégica donde se reafirma el compromiso de fortalecer la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y otros.

En el campo multilateral, Chile ha ratificado las tres convenciones: 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 el segundo ámbito (inter-agencial), es imprescindible el fortalecimiento del 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 fronterizos habilitados, quedando un amplio margen fronterizo sin vigilancia. Si bien las Fuerzas armadas no tienen atribuciones para perseguir el narcotráfico, si se pueden establecer acuerdos de cooperación con la institucionalidad civil. Con todo, esta cooperación no se encuentra formalizada y no existe una arquitectura institucional que la sustente, quedando a la voluntad de las autoridades civiles y militares de turno.

Recomendaciones

Pese a lo traumática de las intervenciones militares durante los regímenes burocráticos autoritarios, se debe analizar la posibilidad de dar por maduras las relaciones cívico-militares y entender las labores de inteligencia como posibles y necesarias en democracia. De esta manera las FF.AA. podrían colaborar con información y accionar en un servicio conjunto con las Fuerzas Policiales. Esto no significa involucrarlos en un concepto de seguridad amplia, sino de cooperación interagencial que permita superar alguno de los problemas que generan el déficit de state capacity en la lucha contra el narcotráfico.

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.



AUTORES

Jaime GARCÍA DÍAZ

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.

Eduardo PASTRANA BUELVAS

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 (ES-DEGUE).

Diego VERA PIÑEROS

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).

José ROCABADO SÁNCHEZ

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.

Antonio Jorge RAMALHO

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.

Diego PÉREZ ENRÍQUEZ



Doctor en Ciencia Política, por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2016), con la tesis: “Liderazgo político y transformaciones institucionales en Ecuador. Relaciones ejecutivo —partidos políticos— Fuerzas Armadas (1996–2006)”. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2004); licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador (Quito, 2002). 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, vinculado predominantemente a los temas de democracia, sociedad y Fuerzas Armadas, institucionalidad, relaciones civiles militares y política internacional. Adicionalmente, en esta universidad 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). En el periodo 2013–2015 fue Director Académico de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Jaime BAEZA FREER

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.

María Cristina ESCUDERO ILLANES

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.