

# PERFIL

CRIMINOLÓGICO

MAYO 2015 • Nro. 13



## NARCOTRÁFICO

ECUADOR  
¿PAÍS DE TRÁNSITO DE COCAÍNA?

POLÍTICA PÚBLICA FRENTE  
AL CONSUMO

Galo Chiriboga Zambrano  
Fiscal General del Estado



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

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

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

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

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

# PERFIL

## CRIMINOLÓGICO

Fiscalía General del Estado

Fiscal General del Estado  
Galo Chiriboga Zambrano

Coordinador de Recursos  
Santiago Velasco Andrade

Director de Política Criminal  
Santiago Argüello Mejía

FLACSO Ecuador

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

Fernando Carrión  
Investigador / Profesor

Francisco Enríquez Bermeo  
Investigador

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

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



# Aproximación general

Fernando Carrión

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Del cártel al holding

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



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

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

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

---

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

---

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

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



## Otros temas de relieve

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Respuesta de política pública frente al consumo

Dimitri Barreto

Diario El Comercio, Quito.

Lo único que voy a hacer es compartir con ustedes algunas cosas que he recabado durante el recorrido en el oficio de periodista. Y sí, voy a iniciar por hacerme eco del último informe de la oficina contra el crimen y drogas de las Naciones Unidas sobre los cultivos ilícitos en Ecuador (2014). El informe destaca que los cultivos son incipientes en este país, que la presencia de las matas de coca es mínima. Al mismo tiempo ese informe resalta que al encontrarse Ecuador en medio de los dos países principales productores de coca, –si bien es cierto son exitosas las tareas que Ecuador está emprendiendo, en materia de interdicción e inteligencia–, se recomienda al país que trabaje de forma más coordinada y cercana con los países de la región, no solamente los vecinos.

El tema del narcotráfico ha sido tratado de forma muy deficiente en la prensa de América Latina. Se busca espectacularidad, se busca dar el golpe, estar detrás de los capos como si fuera una gran aventura, y no entender el fenómeno en su esencia y en su verdadera magnitud. El gran problema son las drogas ilícitas, es el narcotráfico, sí, pero a la par está el **consumo y las políticas públicas** para enfrentar todo este problema desde distintas aristas. El mundo se ha dedicado casi por 40 años a abordar el

fenómeno como lo ha hecho la prensa, en el sentido de simplemente atacar a las mafias en el mejor de los casos, pero no ver la integralidad del fenómeno. (Me remito a título de ejemplo actual al plan que se emprende en los colegios, entiendo que son 2800 centros de estudios, en los cuales están efectuando este proyecto de búsqueda de drogas en las aulas de los colegios)

La observación en las fronteras del país nos ha permitido constatar en el tiempo que las fuerzas armadas hacían presencia, por ejemplo, en la frontera amazónica: el profesor de los chicos era un militar; el médico también era un militar, y quien atendía y jugaba con los chicos y hacía las tareas de desarrollo y ayudaba a cultivar para que la gente se alimentara mejor era un militar. El fenómeno de hoy se parece a esta situación vivida en el pasado: la Institución que más se ha especializado y que más ha trabajado y ha seguido el fenómeno en el país es la Policía Nacional. Con sus golpes al narcotráfico, con las capturas, con trabajos de inteligencia, es la que más se ha especializado y su accionar es bastante positivo. Está muy bien evaluada de hecho, en términos de narcotráfico, pero creo que de todas formas el Estado le está debiendo al país atender el problema desde las distintas aristas.

---

**El problema policial está muy bien para combatir el narcotráfico, pero no está bien para atender el consumo en las escuelas.**

---

El problema de las drogas no es sólo es un problema de narcotráfico, **no sólo es un problema policial**, es un problema mucho más complejo. Se entiende inclusive la buena voluntad del apoyo de la Policía en realizar estas tareas en los colegios. Que no solamente se remitiría a hacer un cacheo de mochilas; contempla igualmente hacer charlas con los chicos, hacerles capacitación. Y ahí es cuando yo reclamo, ¿y las demás instituciones del Estado? Es decir, si hay problemas de consumo de drogas en los colegios ¿no debería ser eso un problema tratado en primera instancia por los centros médicos de esos co-



legios? ¿No deberían hacer ellos un seguimiento a los chicos consumidores? Y yo pregunto: ¿y cuántos colegios tienen centros médicos? ¿Y cuántos médicos están preparados en esos centros médicos para atender en esta materia? ¿Y cuántos médicos en el país están preparados para abordar el serio problema del consumo de drogas? Preguntas que deben resonar para América Latina y el mundo.

Nos hemos focalizado mucho en el tema de los cárteles y de las mafias, que es grave, y lo insisto, es muy grave, pero hay que ver el fenómeno de una forma mucho más integral. Empecé por el mea culpa, la autocrítica de la prensa. Sí nos focalizamos en las capturas, más no en ir a la esencia del fenómeno, porque creo que los periodistas podríamos aportar en gran medida al debate, al explicar a la ciudadanía, al país cuáles son los problemas que adolece, o las deficiencias que se registran en los distintos estratos por los cuales gente se ve abocada a consumir drogas.

Y cómo está siendo atendida. El tema de drogas es un tema de salud, no un problema policial. Como dije, el problema policial está muy bien para combatir el narcotráfico, pero no creo que está bien para atender el consumo en las escuelas. El Código Integral Penal corrige, al menos en lo teórico, digo en lo teórico porque en la práctica hay que ver cómo la ciudadanía al fin aborda este fenómeno, corrige este serio problema de que la población encuentra que los consumidores son casi criminales.

Este es un estudio hecho por el **Banco Interamericano de Desarrollo** (2011), recoge datos de 2010, y lo que pregunta a la población de distintas ciudades de América Latina es si le gustaría o no vivir junto a un vecino, tener como vecino a un consumidor o si le gustaría tener como vecino a un narcotraficante. Y, resulta que en Quito el 95% de la población no quisiera tener a un consumidor como vecino. Sin embargo, el 90% igual no quería tener a un narcotraficante. Es decir, hay un 5% de la población que sí viviría junto a un consumidor y un 10% que sí viviría junto a un narcotraficante. A mí esto me alarma.

Pueden parecer cifras muy pequeñas, sí, pero además del estudio que se llama “Antípodas de la violencia”, refiere que son los estratos más altos socialmente, los que no tendrían problema en vivir junto a narcotraficantes.

Un capo del cártel del norte del Valle, detenido hace dos o tres años en un barrio residencial de Lumibisí, vivía nada menos que 5 años allí, y los vecinos lo consideraban un gran vecino. Es preocupante que a veces no veamos el problema de fondo y la seriedad que implica que hay una sociedad consumidora. Y que hay una sociedad tolerante.

Cuando se regresa a ver las prisiones en Ecuador se encuentra que el 60% de la población, si no es más, no tengo la última estadística, (porque a veces es un poco difícil acceder para la prensa privada a ciertos datos públicos), el 60% de los habitantes de la población carcelaria, son personas detenidas por narcotráfico.

Y, entonces, si hay tantos detenidos por narcotráfico, ¿cuántos de ellos vivieron por años en un ambiente de tolerancia dentro de sus hogares y sus familias? Se pregunta a las poblaciones de los países de América Latina si es que han sido testigos o han oído de venta de drogas en el barrio, y resulta que el 34% de los habitantes de Ecuador encuestados han visto, o han sabido, o han sido testigos de ventas de drogas en sus barrios. Y, además, ese estudio determina que en términos de victimización, 3 de cada 10 ecuatorianos han sido víctimas de delincuencia en Ecuador. Y, además, a esa delincuencia, según el estudio, se la vincula con narcotráfico. Es algo que hay que sopesar. Si 3 de cada 10 en el 2014 dicen que la delincuencia de la cual fueron víctimas está vinculada a temas de narcotráfico, habría que preguntarse qué pasó.

En el estudio citado del BID se señala que en Quito el principal problema en 2010 era la violencia y que tenía que ver con delincuencia común. No se hablaba de vínculos con drogas. Y, en ese sentido, era la razón por la cual se sentían más inseguros. Habría que sopesar y ver qué pasa, porque también aparecen en el mapa que delitos como el chantaje o la extorsión también son temas que le preocupan a la población en los barrios. Del mismo modo que los homicidios porque los ciudadanos han sido testigos uno de cada diez, alguna vez en su vida, de un asesinato, cerca de su barrio. Son datos que los dejo ahí, simplemente como inquietudes para que ustedes los sopesen y para que tengamos unas pistas más de lo que pasa en el país.

Yo insisto, el tema del narcotráfico es una pata grave, complejísima del problema, pero no es todo el problema.

# Política pública sostenida para preservar a la ciudadanía

Juan Carlos Barragán Tapia

Inspector General de la Policía Nacional (ECUADOR)

Este criminal comercio afecta y daña el recurso fundamental de la humanidad, el ser humano. De nada vale la tecnología, las máquinas, ni la ciencia, ni los cohetes, ni nada, si no hay el humano que los opere. El ser humano es el tesoro real de las organizaciones y las drogas se enfocan especialmente a destruirlo. Nadie en este país ni en el mundo podrá decir que una persona que consume sustancias alcaloides, cualquier tipo de droga, en su comportamiento diario como profesional, como obrero, como ciudadano, puede ser mejor que una persona que no está bajo el influjo de los narcóticos.

Por lo demás, hay quienes viven para hacer ganancias de tan criminal comercio. En tales circunstancias aparecen los Estados para tomar el desafío de regular, controlar, prevenir, precautelar ese recurso fundamental que constituye la ciudadanía. No estamos buscando una derrota al narcotráfico en cuanto a sus bienes, o a sus cabezas visibles o a sus enormes capacidades; **estamos buscando cómo minimizar la participación de esta esfera criminal, en aras de fortalecer la salud humana.** El propósito es disponer de gente sana, capacitada, en condiciones de llevar adelante sus retos desde cualquier trinchera de trabajo.

La producción de marihuana en los años 70 y 80 fue el motivo y la razón para la existencia de organizaciones criminales diversas, esparcidas por el territorio colombiano. Ellas provenían a su vez de los marimberos, se origina con la época de los llamados marimberos y el comercio de esmeraldas.

Así empezó a llegar la marihuana a Estados Unidos y Europa. Así se reporta en las operaciones policiales en que se incauta marihuana, inclusive utilizando la intermediación de Ecuador y con dirección a Europa y Estados Unidos. Pero esto le significaba al traficante inmensas cantidades de hectáreas de cultivo para producir a su vez una pequeña cantidad de marihuana



seca, que al final del día le reportarían aún limitadas ganancias. Esas mismas organizaciones empiezan a incursionar en **la cocaína**. Y empieza a encontrarse que la coca era una planta aclimatada en Sudamérica. La planta existía, pero fue el hombre quien la convirtió en un producto totalmente criminal y destructivo. Ella había sido utilizada por nuestros ancestros, especialmente en la zona suroriental del continente, Bolivia y parte de lo que es ahora el sur peruano.

Nuestros aborígenes ya consumían la hoja de coca. En los 80s los cárteles colombianos se enfocaron en la hoja de coca peruana, por la elevadísima cantidad de alcaloide que contenía; se dieron cuenta que era mucho más conveniente transportarla desde los centros de producción de la hoja de coca para transformarla en pasta básica. Era mucho mejor transportar esta pasta básica desde el sur, desde el norte peruano y parte de Bolivia hacia los laboratorios colombianos, manejados por estos famosos cárteles de Cali y Medellín. Desde ese momento los cárteles, que estaban siendo maneja-

dos por famosos narcotraficantes, pusieron en riesgo la misma estabilidad del Estado.

Estamos hablando de los años 80s. Riesgo de la estabilidad del Estado, que ha de verse reflejada luego en una respuesta mundial en el año 86, cuando una operación gigantesca contra el crimen organizado, en Italia, permite el arresto de alrededor de 500 delinquentes mafiosos.

Más tarde habrá la reacción del crimen y cobrará la vida de uno los jueces que intervino en la formación de lo que es la Convención de Palermo, el juez Giovanni Falcone. Es gracias a él que en el año 2000 el mundo entero reconoce que tiene un problema, debido a los réditos de la actividad criminal. Se admite la necesidad de unir esfuerzos a nivel global y se empieza a estudiar el fenómeno. Se diría que para el 2000 se coincide en la amenaza global que constituye el crimen organizado.

Nace la Convención de Palermo, que honra la memoria del Juez Falcone y define por primera vez qué ha de entenderse por crimen organizado. Nacen las redes en el ámbito internacional, puesto que el crimen organizado, para llamarse tal, dispone de nexos internacionales. Sin eso, no existen. Entonces ¿cómo ellos se organizan internacionalmente para que esta empresa criminal tenga éxito, a través del crimen organizado? A través de sus sociedades, del intercambio de sus actividades, del intercambio de sus capitales y tecnologías criminales, de su experiencia acumulada. Todo lo que a la postre define las características fundamentales del crimen transnacional organizado.

Vienen manejándose alrededor de 700 y 900 toneladas métricas de la producción de cocaína en Sudamérica. A pesar de que han habido políticas en diferentes países, por ejemplo Colombia que ha intentado redu-

cir sus hectáreas de producción del arbusto de coca. Sin embargo, en épocas disminuyen en Colombia, aumenta en Perú, aumenta en Bolivia, disminuye en Bolivia, aumenta en Colombia. Pero, en definitiva, las 700 a 900 toneladas métricas por año siguen produciéndose, lo que hará que los cárteles criminales sigan viendo esto como una gran posibilidad de ganancia.

El problema se dibuja en nuestra vecindad con Colombia y la participación de las organizaciones criminales colombianas. Los diferentes cárteles se han diseminado por el territorio, convirtiéndose en bandas criminales o BACRIM, que en muchas ocasiones ni siquiera llegan a tener el concepto de crimen organizado en su conjunto, pero son capaces de alianzas en su propio territorio, como por ejemplo fuerzas irregulares colombianas que han encontrado el camino de financiación de su actividad en el manejo o el trasiego de cocaína.

Esta alianza permite o hace que ellos necesiten exportar y sacar grandes cantidades de cocaína. Como su capacidad de crimen organizado fue limitada al desarticular los conocidos cárteles de Colombia, entonces vino en su socorro un aliado estratégico para ellos, como son los grupos delincuenciales mexicanos.

Los **mexicanos** tomaron el espacio que antes tenían los cárteles colombianos autosuficientes para llegar a cualquier parte del mundo con su propia cocaína. Los mexicanos les prestaron, digamos así, esta parte del servicio: el transporte y la distribución de la cocaína en Estados Unidos y luego en Europa. Sin duda, la participación de los cárteles criminales mexicanos, han hecho presencia en América del Sur. Se ha visto aquí en varios de los operativos de la Policía ecuatoriana en trabajo conjunto con la Fiscalía, ya han visto rastros claros en donde avionetas o los pilotos, o documentación encontrada, dan muestra que esta actividad tiene origen con carteles mexicanos, especialmente Sinaloa.

La perspectiva es darle una respuesta al crimen organizado desde un procedimiento integral, coherente, sostenido, porque de nada valdría que sea una incautación esporádica. Estamos hablando de una **política pública sostenida en aras de neutralizar el ataque del crimen organizado sobre el territorio ecuatoriano y sus redes**. Ventajosamente, como ha sido de conocimiento público, muchas de estas organizaciones han sido desarticuladas, los blancos que han sido fijados por la inteligencia han sido judicializados, y están ahora en la cárcel, respondiendo a las autoridades judiciales.

---

**Ecuador está geográficamente ubicado en condiciones de desventaja. Tenemos una inmensa frontera con el Pacífico y coincidimos con países cultivadores y productores de cocaína.**

---

**1.- Complementariedad entre los enfoques de orden público y salud pública:** tras más de cuatro décadas de implementación acrítica, el enfoque prohibicionista y punitivo ha demostrado su fracaso. De aquí la necesidad de abordar el complejo fenómeno del tráfico, prevención, consumo y dependencias de drogas desde una perspectiva integral, en que exista un equilibrio entre el orden público y la salud pública.

**2.- Afectar al corazón financiero del narcotráfico:** al encabezar la lista de negocios ilícitos más rentables, el narcotráfico y sus actividades conexas inyectan un capital significativo a sectores de la economía legal. Las acciones de interdicción han resultado insuficientes para controlar el exponencial crecimiento del narcotráfico, debido a que no han afectado al corazón financiero que lo sostiene. En este marco, las instituciones públicas deben ampliar su campo de intervención y regulación, pues la detección de narcodivisas tiene igual o mayor importancia que la aprehensión de droga.

**3.- Des estigmatización de los usuarios de drogas:** la “lucha contra las drogas” ha instaurado regímenes de sentido que no han diferenciado a un narco o micro traficante de un usuario de drogas. En el contexto en que el COIP, desde agosto de 2014, plantea distinciones de penas según las escalas de sustancias estupefacientes

y psicotrópicas, es también una tarea de los medios de comunicación realizar un balance autocrítico respecto de las representaciones que han difundido en torno a las drogas y los múltiples actores relacionados a ellas, con la finalidad de aportar a construir sociedades más democráticas y plurales.

**4.- Diseño de una política exterior:** actualmente hay un cambio en el paradigma dominante en materia de drogas. Ejemplo de ello es la aceptación del consumo de marihuana con fines recreativos y terapéuticos en algunos estados de Estados Unidos, y la legalización de la producción y consumo controlado de marihuana en Uruguay. En esta línea, Ecuador debe definir una política exterior frente al tráfico y consumo de drogas, a partir de sus particularidades contextuales e históricas dentro del mercado global de las drogas.

**5.- Transparentar las instituciones políticas, policiales y judiciales:** un breve análisis del narcotráfico en las tres últimas décadas evidencia la infiltración y/o cooptación de policías, jueces y políticos, lo que pone en evidencia que el tráfico de drogas también acumula poder a través de las instituciones democráticas. Urge, entonces, una constante vigilancia y depuración de las instituciones políticas, policiales y judiciales.



## Ecuador: ¿país de tránsito de la cocaína?

Entrevista a Bruce Bagley



*Perfil Criminológico acudió al especialista Bruce Bagley, Doctor en Ciencia Política, profesor y director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Florida, para que se pronunciara sobre la ubicación del país en el negocio de la cocaína.*

Ecuador históricamente no ha sido productor de hoja de coca, tarea más bien colombiana. Tiene funciones importantes en la cadena de producción. Históricamente ha sido país de tránsito de norte a sur y de sur a norte; proveedor de insumos químicos para procesar cocaína en Colombia y por ello importante en la cadena de refinación de la cocaína. Por tener una economía dolarizada es un lugar de lavado de dinero caliente. Además, muchos ecuatorianos y algunos colombianos residentes en Ecuador son una parte importante del corte o cosecha de la hoja de coca que se produce en el sur de Colombia. Desde Ecuador utilizan el corredor del Pacífico para llevar cocaína producida en Colombia; cargan en barcasas, barcos y sumergibles y se llevan hacia Centroamérica y México y de ahí a los EE.UU. Esmeraldas es el punto de embarque.

Hay una penetración creciente de organizaciones mexicanas en territorio centroamericano y cada vez más en el norte de Suramérica, en Colombia y Ecuador. El cártel de Sinaloa controla ya buena parte del corredor del Pacífico y toda la costa Pacífica mexicana. Tiene avionetas que salen desde México a territorio ecuatoriano. Hay indicios crecientes de que en territorio ecuatoriano se refina cocaína de pasta básica proveniente de Colombia; usan laboratorios establecidos en Ecuador, mientras intermediarios mexicanos compran la cocaína para transportarla a México y al gran mercado de los Estados Unidos.

De otra parte, la acción policial en México y Colombia han empujado a las organizaciones criminales hacia otros territorios, entre los que está Ecuador y también Venezuela, países afectados por la dispersión y proliferación de organizaciones y de rutas del narcotráfico. La presencia de organizaciones transnacionales criminales tiene impactos muy severos sobre un país pequeño como Ecuador, porque manejan mucho dinero y tienen poder de fuego. Las organizaciones mexicanas y colombianas buscan socios temporales entre las organizaciones locales. Ecuador ha visto surgir organizaciones locales en Guayaquil, por toda la costa y otros lugares del país, incluyendo Quito.

Organizaciones como el cártel de Sinaloa y otras de Colombia operan en territorio ecuatoriano, especialmente en la frontera norte. Grupos como Las Águilas Negras, Los Rastrojos y ahora cada vez más Los Urabeños están aprovechando la falta de vigilancia de las costas ecuatorianas (especialmente Esmeraldas) y la porosidad de la frontera entre Colombia y Ecuador. Esas organizaciones también lavan dinero para conseguir insumos para el procesamiento. No sólo están en Colombia y temporalmente vienen desde México, sino que están establecidas con la presencia de socios ecuatorianos.

Las tensas relaciones entre los gobiernos de Rafael Correa y Álvaro Uribe (2008-2010), provocó una falta de coordinación entre los dos países que dejó un gigantesco vacío en esa zona fronteriza. A pesar del proceso de paz que lleva adelante el gobierno de Juan Manuel Santos, las FARC que históricamente han tenido presencia en la frontera entre Colombia y Ecuador, han aprovechado la porosidad de la frontera y la falta de vigilancia adecuada para transportar droga, cargarla y mandarla al norte. Las bandas criminales colombianas y mexicanas y las FARC han establecido un modus vivendi con distintos grupos criminales ecuatorianos que son socios menores hasta la fecha.

## América Latina: ¿hacia la legalización regional del consumo de la marihuana?

Las recientes políticas de despenalización del consumo de la marihuana en algunos países de América Latina y el Caribe como Chile, Uruguay y Jamaica, sumado al fenómeno también llevado a cabo en tres Estados de Estados Unidos (Washington, Colorado y Alaska), preocupa los órganos de las Naciones Unidas encargados de los controles de drogas, y parece tener efectos en el comercio ilegal del producto, principalmente en los principales países productores y traficantes en la región como lo son Paraguay y Bolivia.

Después que Uruguay avanzó en una propuesta innovadora que se plantea regular el ciclo completo de producción, distribución, comercialización y consumo de cannabis psicoactivo en todo el territorio nacional, creando un mercado legal y controlado por el Estado; que Jamaica, declaró pretender legalizar brevemente la posesión de pequeñas cantidades de marihuana para consumo personal, siguiendo a los vecinos de Ecuador, Colombia, Costa Rica y Argentina; Chile, no tan atrevido cuanto el primero, más en el mismo camino de los últimos, declaró en el inicio de abril de este año que está avanzando en la legalización parcial de la marihuana, como parte de los intentos por despenalizar el consumo personal de la droga y permitir su uso médico.

---

### El movimiento pro-despenalización del consumo de la marihuana en América Latina ganó fuerza a partir de la adopción por EE.UU de una postura menos radical

---

Aunque todavía no llega a ser ley (la reforma aún debe ser aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado del Congreso de Chile), la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados de Chile aprobó un cambio en la ley de control de drogas que le permitirá a la gente cultivar marihuana para fines médicos y recreativos.

El cambio propuesto les permitiría a las personas poseer legalmente hasta 10 gramos de marihuana y dejaría que las familias cultiven hasta seis plantas, dos cosas que son ilegales bajo la ley actual. Podría haber prescripciones médicas, y el consumo recreativo en un ambiente privado —ya despenalizado—sería legal, aunque el consumo en público todavía podría ser penalizado, informa InSight Crime.

Según el análisis de algunos especialistas en el tema, el movimiento pro-despenalización del consumo de la marihuana en América Latina ganó fuerza a partir de la adopción por EE.UU de una postura menos radical respecto al consumo de la droga. Por otro lado, organismos de la ONU, como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), siguen defendiendo una posición bastante conservadora y se oponiendo a todos los avances en la legalización del consumo en la región.

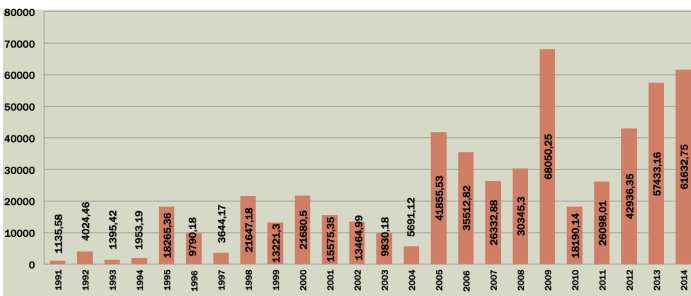
Otro aspecto importante de este movimiento latinoamericano, es el efecto que causará en el mercado ilegal de la marihuana, especialmente en Paraguay, principal productor de marihuana en Sudamérica. Según análisis del InSight Crime, Un kilo cuesta unos US\$45 en Paraguay, mientras que en Chile el mismo kilo se puede vender por US\$800 o 900, una enorme diferencia de precio que hace inmensamente lucrativo el tráfico. Si la reforma chilena le permite a la gente cultivar su propia marihuana, se pueden disminuir los márgenes de beneficio de la marihuana traficada ilegalmente desde Paraguay.

CIFRAS

# Las cifras del narcotráfico

Gráfico 1

Aprehensión de droga en Ecuador 1991 - 2014 (en kilos)

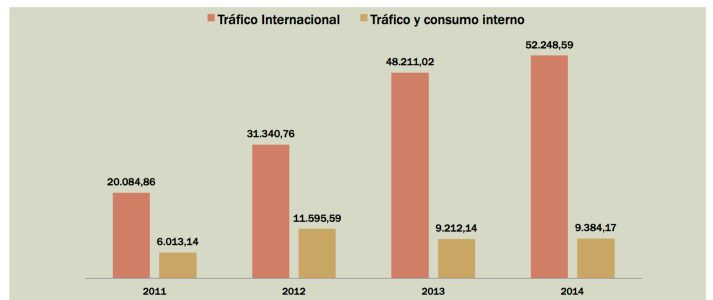


La interdicción de droga se ha posicionado como una de las herramientas para medir la efectividad de la lucha contra el narcotráfico. En Ecuador, desde 1991, año en que se implementó la Ley de Sustancias Estupefactivas y Psicotrópicas (Ley 108), solo se evidencia un incremento cuantitativo de las aprehensiones en el último decenio. Aunque, como han afirmado expertos y especialistas, la droga aprehendida es solo el 10% o el 15% de lo que realmente circula.

Fuente: DNA. Elaboración: FLACSO Ecuador. Proyecto Fronteras

Gráfico 2

Comparativo aprehensión de drogas para tráfico internacional vs tráfico consumo interno, 2011-2014. (En kilos)

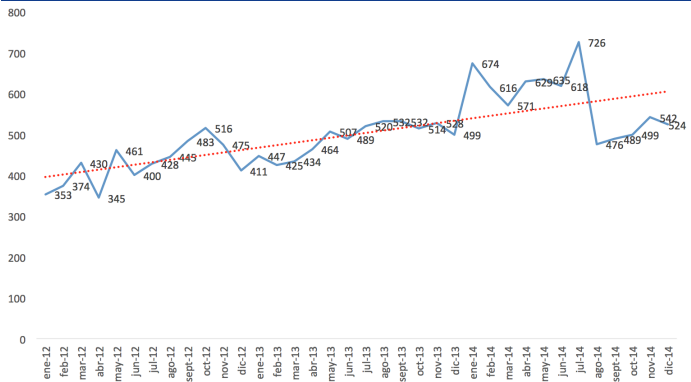


El gráfico comparativo y evolutivo evidencia que el mercado local se ha mantenido estable en los últimos cuatro años, mientras que las acciones de interdicción han logrado detectar una mayor cantidad de droga para tráfico internacional. Ante ello se abre una pregunta: ¿Ecuador se ha convertido en un territorio cada vez más buscado para el tráfico internacional de drogas o simplemente las acciones públicas de interdicción están siendo más eficaces para detectar este fenómeno?

Fuente: DNA. Elaboración: FLACSO Ecuador. Proyecto Fronteras

Gráfico 3

Comportamiento evolutivo de Enero de 2012 a Diciembre de 2014



Fuente: Comisión de Estadísticas de Violencia, Fiscalía General del Estado  
Elaborado por Dirección de Política Criminal

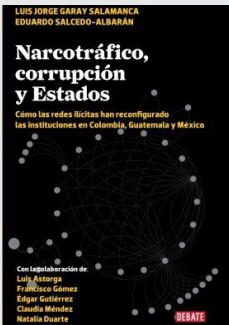
Gráfico 4

Comportamiento según provincia de Enero a Diciembre 2014

PROVINCIA	AÑO 2013	AÑO 2014	VARIACIÓN	
			ABSOLUTA	PORCENTUAL
GUAYAS	1472	2528	1056	72%
PICHINCHA	1245	1286	41	3%
MANABI	527	499	-28	-5%
EL ORO	288	311	23	8%
LOS RIOS	275	300	25	9%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	268	286	18	7%
ESMERALDAS	284	232	-52	-18%
AZUAY	180	225	45	25%
IMBABURA	205	221	16	8%
CARCHI	142	178	36	25%
SANTA ELENA	146	124	-22	-15%
LOJA	125	123	-2	-2%
TUNGURAHUA	167	119	-48	-29%
COTOPAXI	79	102	23	29%
SUCUMBIOS	98	88	-10	-10%
CHIMBORAZO	55	68	13	24%
ORELLANA	69	61	-8	-12%
NAPO	68	58	-10	-15%
CANAR	52	54	2	4%
MORONA SANTIAGO	40	46	6	15%
PASTAZA	36	36	0	0%
ZAMORA CHINCHIPE	20	24	4	20%
GALAPAGOS	22	18	-4	-18%
BOLIVAR	28	12	-16	-57%
<b>TOTAL</b>	<b>5891</b>	<b>6999</b>	<b>1108</b>	<b>19%</b>

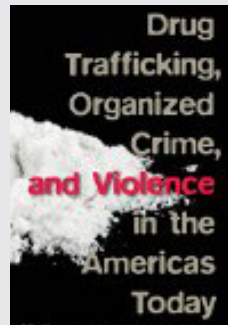
Fuente: Comisión de Estadísticas de Violencia, Fiscalía General del Estado  
Elaborado por Dirección de Política Criminal

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Salamanca, Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). **Narcotráfico, Corrupción y Estados.** México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la actualidad, es común escuchar que el tráfico de drogas en Colombia prácticamente se ha erradicado. Sin embargo, en estas páginas se presentan evidencias de que nos hallamos frente a una situación muy distinta: el narcotráfico no sólo no ha desaparecido en ese país, sino que su estructura regional en el hemisferio occidental se ha transformado radicalmente. Al enfrentar la interdicción aérea y marítima impuesta por Estados Unidos, entre otros factores, los cárteles colombianos vieron disminuidas sus utilidades y tuvieron que aliarse.



Bagley, Bruce (2012). **Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty first century.** Wilson Centre. Latin American Programme.

El texto examina las adaptaciones y las tendencias en la economía de las drogas ilícitas en las últimas décadas. Explora la creciente globalización de tráfico y consumo de drogas, así como las consecuencias no deseadas de la guerra contra las drogas. Liderada por Estados Unidos como apoyo regional a las políticas antinarcóticos alternativas. Bagley proporciona información fundamental sobre la dinámica cambiante de la economía de la droga, la proliferación de las rutas de contrabando de drogas, y la fragmentación de las redes del crimen organizado a través de sub-regiones.

## MEDIOS

# Reportaje y crónica: formatos para cobertura de narcotráfico

El proyecto “Fronteras” recopiló un total de 281 notas de prensa de 2014 y 265 de 2013, de las cuales entre el 22% y el 27% corresponden a la cobertura de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas.

Se utiliza el software de análisis cualitativo de datos llamado ATLAS.ti para registrar lo concerniente a las rutas, estrategias, valor y cantidad del producto que se comercializa de forma irregular en las fronteras, con el fin de caracterizar e identificar a los actores.

Son el reportaje y la crónica los géneros periodísticos que mejor informan, debido a la extensión del texto, el uso de recursos gráficos como fotografías, infografías, y tablas. Interesa la contextualización de elementos como actores, territorio, producto, estrategias utilizadas para el cometimiento de los delitos y la recuperación de testimonios.

Por lo contrario, la noticia se deja en un segundo plano por su inmediatez en el registro de acontecimientos, que deriva en la mera cobertura de fuentes judiciales, en el relato de procesos penales, audiencias fallidas y consecución de pruebas.

La entrada en vigencia del COIP y de la Ley de Comunicación (2014) modificó el tratamiento de la información: los retratos de los presuntos responsables se cuidan para guardar su identidad, se usa la inicial del apellido y ya no el nombre completo, y se espera la emisión de sentencia para “declarar” culpables a los individuos.

La tarea pendiente continua siendo la de contrastación de fuentes. Hay que partir del hecho que la prensa pueda llegar a convertirse en el canal repetidor de campañas comunicacionales, falsear la realidad, manejar hechos sin respaldo normativo o estadístico.