



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PARA EL  
COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO Y COLOMBIA

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

TANIA ANAHI FAVILA PÉREZ

ASESOR:

DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE

TESIS ELABORADA EN EL MARCO DEL PROYECTO PAPIIT IN-307315  
"ENFRENTANDO LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL:  
ESTUDIO COMPARADO DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES"

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX MARZO 2016.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## *Agradecimientos*

A mi abuelita Gloria, porque a pesar de estar tan lejos siempre ha sido mi ángel y ha estado conmigo a cada paso que doy. Daría todo porque estuvieras aquí para compartir este momento conmigo.

A mis padres, sin ellos nada de esto hubiese sido posible. Mamá, gracias por ser un ejemplo de vida, una mujer que me ha enseñado a no rendirme jamás y luchar por lo que quiero. Papá, nunca me dejaste sola, me impulsaste y al fin lo hice, espero que te sientas muy feliz. Gracias por creer en mí. Esto es tan suyo como mío. ¡Los amo!

A mis hermanos, Sayuri y Oskar, me han acompañado a lo largo de este trayecto y me han ayudado a llegar a este momento. Sayu, gracias por ser la mejor hermana que la vida me pudo dar y siempre estar conmigo. No los cambió por nada en el mundo. Espero compartir muchas más alegrías a su lado.

A Eduardo, por ser la luz al final de este camino que parecía interminable y motivarme a ser mejor cada día. Agradezco a la vida por haberte puesto en mi camino. Volvería a elegirte una y mil veces más.

A toda mi familia, abuelitos, tías y tíos, porque siempre me impulsaron a terminar esta etapa de mi vida de la mejor manera y me alegra poder compartirla con ustedes. Especialmente a Erika, por enseñarme a que debo ser fuerte para luchar contra las adversidades que la vida me ponga enfrente.

A mis queridos amigos Diego, Alejandra, Mara, Andrea, Christian, Nallely, Estefanía, sin ustedes mi etapa universitaria no hubiese sido hermosa, llena de momentos inolvidables e infinidad de historias que contar. Mención especial merecen Stephanie y Cassandra, mis compañeras de vida, saben que sin ustedes la vida godín, el aeropuerto, la tesis, ni nada de esto hubiera sido lo mismo. Que nuestros caminos siempre se unan de por vida.

Al Dr. Alejandro Chanona por haberme apoyado en la realización de esta investigación y compartir todo su conocimiento conmigo. Me brindó la oportunidad de iniciar mi vida profesional y lo valoraré por siempre.

A Yadira Gálvez, mi profesora y amiga, por brindarme su apoyo y confianza durante todo este tiempo, por darme una oportunidad para crecer y por compartir tanto conmigo. Inculcaste en mí el amor por América Latina y eso nunca lo olvidaré.

A mis sinodales, Dr. Roberto Peña, Dr. Leonardo Curzio y Dr. Tomás Milton Muñoz por sus comentarios que me permitieron enriquecer esta investigación, la cual amé y odié por el trascurso de estos – muy largos - meses.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme lograr uno de mis sueños: formarme para ser una gran profesionista y por darme la oportunidad de estudiar en una de las mejores universidades del mundo, me siento privilegiada.

*"América Latina posee tanto la postura moral como la masa decisiva de liderazgo político  
requerido para forzar una revisión del pensamiento relacionado con la política global  
antidrogas del Siglo XXI"*

Ethan Nadelmann

## Índice

Introducción	1
1. Narcotráfico: problema para la seguridad pública y para la seguridad nacional de los Estados	5
1.1. Seguridad nacional	6
1.2. Seguridad pública	11
1.3. Amenazas a la seguridad nacional y a la seguridad pública	12
1.4. Seguridad nacional en México	17
1.5. Seguridad pública en México	20
1.6. Seguridad nacional en Colombia	22
1.7. Seguridad pública y seguridad ciudadana en Colombia	24
1.8. Crimen Organizado Transnacional: el narcotráfico	26
2. Antecedentes del narcotráfico en México y Colombia	34
2.1. Colombia	34
2.1.1. Antecedentes del narcotráfico	34
2.1.2. Guerra contra las drogas de Betancur	41
2.1.3. Guerra entre cárteles, narcoterrorismo y sometimiento a la justicia	44
2.2. México	51
2.2.1. Antecedentes del narcotráfico	51
2.2.2. La consolidación de los grandes cárteles	54
2.2.3. Nuevo gobierno, nueva estrategia	60
2.2.4. Guerra contra las drogas y el fortalecimiento de la cooperación estadounidense	63
3. Estrategias de seguridad para el combate al narcotráfico en Colombia y México	67
3.1. Estados Unidos y la guerra contra las drogas en América Latina	67
3.2. La guerra contra las drogas en los Andes: el caso de Colombia	71
3.2.1. La política de sometimiento a la justicia	74
3.2.2. La estrategia del capo	77
3.2.3. La guerra contra Cali	77
3.2.4. Plan Colombia	78
3.2.5. La Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	85

3.2.6. La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad	87
3.2.7. Enfoque de la seguridad ciudadana	90
3.3. La guerra contra las drogas en México	93
3.3.1. Plan Canador y la Operación Cóndor	93
3.3.2. Las décadas perdidas. Violencia, corrupción y el caso Camarena	95
3.3.3. La alternancia política y ¿la nueva estrategia?	98
3.3.4. La guerra contra el narcotráfico y la militarización de la seguridad pública	100
3.3.5. La Iniciativa Mérida	103
3.3.6. El regreso del PRI y el cambio de estrategia de seguridad	107
Consideraciones finales	113
Fuentes de consulta	119

## Índice de tablas, gráficas y figuras

Cuadro 1. Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Multidimensional	10
Cuadro 2. Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México	22
Cuadro 3. Amenazas a la Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional de Colombia	26
Cuadro 4. Logros, amenazas y retos para la Política de Defensa y Seguridad Democrática	88
Cuadro 5. Zonas de la seguridad	89
Esquema 1. Objetivos del Plan Colombia	80
Figura 1. Líderes de los cárteles de la droga	37
Figura 2. Organización del Cártel de Guadalajara	57
Figura 3. Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Organizada	91
Figura 4. Pilares de la Iniciativa Mérida	104
Gráfica 1. Hectáreas fumigadas de cultivos ilícitos en Colombia	71
Gráfica 2. Distribución del presupuesto final	82
Gráfica 3. Gasto en materia de seguridad 2008-2014	109
Mapa 1. División política de Colombia	38
Mapa 2. Rutas para el trasiego de drogas	39
Mapa 3. Áreas que dominan los cárteles mexicanos	66



## Introducción

El prohibicionismo ha constituido el paradigma central sobre el que se ha basado el tratamiento al problema mundial de las drogas y la generación de estrategias de seguridad para combatirlo. La guerra contra las drogas que por más de 35 años ha tenido lugar alrededor del mundo, particularmente en países de Latinoamérica, ha sido el eje rector sobre el cual se ha fundamentado el combate a los grupos de la delincuencia organizada, misma que ha tenido victorias parciales y resultados cuestionables que hoy en día exigen la reformulación de la política de drogas en todo el mundo, así como la necesidad de cambiar de enfoque por uno más integral que se base en la seguridad del individuo y le garantice condiciones óptimas para su desarrollo.

Las condiciones geográficas que caracterizan a Latinoamérica han sido un factor fundamental que ha favorecido los cultivos de sustancias ilícitas desde principios del siglo XX, lo anterior se ha traducido en la creación de grupos que han sabido explotar estas condiciones para participar en uno de los negocios más rentables que existen: el narcotráfico. La región también posee otras características en su andamiaje institucional y político que han permitido que estos grupos de narcotraficantes operen desde la ilegalidad causando graves problemas a la seguridad de los ciudadanos y, paulatinamente, la debilidad del mismo Estado.

Es por ello que desde hace décadas, el tráfico de drogas se ha posicionado como uno de los temas prioritarios de las agendas de seguridad y de la formulación de políticas públicas en la materia, particularmente en México y Colombia; mientras que Estados Unidos se ha constituido como el garante de la seguridad en el continente y el promotor del enfoque prohibicionista, mismo que ha sido implementado en diversas convenciones e instrumentos internacionales, por lo cual ha influido considerablemente en la elaboración de estrategias para hacerle frente a este problema.

El narcotráfico ha crecido de manera exponencial con el paso del tiempo, favorecido por un mercado que sigue creciendo y demanda mayor cantidad de drogas y ha asumido un carácter transnacional. Debido a esta condición, ha surgido la imperiosa necesidad de reconocer el principio de la *responsabilidad compartida* por parte de los Estados que sufren los efectos del narcotráfico, con el objetivo de promover la cooperación internacional para hacerle frente a dicho problema.

Es por ello que la presente investigación pretende ahondar más en el tratamiento al problema del narcotráfico en México y Colombia, países que han sufrido los efectos del mismo, tomando en consideración que este fenómeno se ha desarrollado de manera diferente en cada uno de ellos, pero que supone un problema de seguridad pública y nacional para los mismos. Además es necesario analizar si es viable tomar en consideración las estrategias de seguridad que los gobiernos colombianos han aplicado en el combate al narcotráfico como un ejemplo de lo que México tiene que hacer en esta materia, ante las continuas afirmaciones sobre la "colombianización" del caso mexicano.

En el primer capítulo se abordan las consideraciones teóricas sobre la concepción de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana, así como los cambios que han sufrido a lo largo del tiempo y se definen cuáles son las amenazas que las ponen en riesgo, al igual que se explica cuáles son las legislaciones que se han aplicado para definir las estrategias de seguridad en cada país; asimismo se esboza una definición de crimen organizado transnacional y narcotráfico, con la finalidad de evaluar si éste es un problema de seguridad pública o de seguridad nacional y así poder establecer cuál es la forma más viable para combatirlo.

A lo largo del segundo capítulo se hace un breve recuento del desarrollo del tráfico de drogas en ambos países, dicho recuento fue realizado tomando en cuenta los procesos más importantes que tuvieron lugar a nivel interno y tomando en consideración el periodo presidencial en el que se desarrollaban dichos procesos; además se hizo énfasis en la participación de Estados Unidos en la política interna de cada país.

En el caso de México, los orígenes del narcotráfico se remontan a la época revolucionaria, donde se comenzaron a crear las empresas criminales vinculadas al poder político local hasta llegar a la década de los años setenta y ochenta donde se dio el boom de las grandes organizaciones que se dedican al tráfico ilícito de sustancias nocivas, tal y como ahora las conocemos. Posteriormente, se hace referencia al desenvolvimiento de dichas organizaciones, también llamadas cárteles de la droga, a lo largo de los sexenios priístas y su posterior fragmentación, así como el origen de los conflictos por el control de las plazas y las rutas lo que desencadenó la violencia en el país, además de precisar el cambio de estrategia que tuvo lugar a mediados de la década de los ochenta tras la muerte de un agente de la DEA en México a manos de narcotraficantes, hasta llegar al proceso de democratización y sus respectivos efectos en

la política de drogas que devinieron en la declaratoria de “guerra contra el narcotráfico” por parte del presidente Felipe Calderón.

Mientras que en el caso colombiano el problema del narcotráfico se remonta a la década de los 50 y 60 con la conformación de los grupos narcotraficantes de Medellín y Cali, éste se ha vuelto paradigmático al darse la participación de narcotraficantes en la política colombiana, a la vez que dichos grupos han definido el rumbo de la violencia a través de la creación de paramilitares lo que les permitió tener cierto estatus y poder a nivel político y económico, gracias a la gran cantidad de ganancias que obtenían por la comercialización de las drogas. Se destacan también algunas características particulares que definen el actuar de los cárteles colombianos, los cuales provocaron la peor crisis de inseguridad a la que se hayan enfrentado las autoridades colombianas; asesinaron al Ministro de Justicia del gobierno de Belisario Betancur e iniciaron una serie de ataques denominados como narcoterroristas, mientras que fueron capaces de persuadir a las autoridades para eliminar la figura de la extradición que se consagró en la Constitución de 1991.

La evolución de las organizaciones criminales en Colombia sufrió una reconfiguración tras la muerte de Pablo Escobar, el líder del cártel de Medellín, y la persecución de los líderes del cártel de Cali, tras diversos escándalos sobre su participación en la campaña presidencial de 1995. Sin embargo, el narcotráfico no terminó con la captura de los grandes capos, por el contrario surgieron nuevas organizaciones más pequeñas que se adueñaron del negocio, junto con las FARC. Con la llegada al poder de Uribe y posteriormente de Santos, hubo un cambio en la estrategia de seguridad y el enfoque sobre la política de drogas en el país.

En el tercer capítulo se abordan las estrategias de seguridad más importantes que se llevaron a cabo en cada país, así como se hace una evaluación de los programas de cooperación bilateral que se pusieron en marcha con el apoyo de Estados Unidos: el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, con el objetivo de entender sus características y determinar si sus resultados han sido factibles o no y si dichas estrategias pueden ser aplicadas en México; además se hace un balance de la participación de los militares en el combate al narcotráfico y los riesgos de la militarización de la seguridad pública en México.

De esta manera se pretende demostrar que el término “colombianización” no puede ser aplicado al caso mexicano debido a las particularidades con las que se ha desarrollado

el tráfico de drogas en cada uno de los países. Pero bajo el entendido de que ambos han enfrentado en una mayor magnitud el problema del narcotráfico y éste se ha convertido en una amenaza para su seguridad nacional y la seguridad pública/ciudadana, además de que han contado con el apoyo de Estados Unidos, las autoridades encargadas de la formulación de las políticas de seguridad en México sí pueden tomar en consideración algunas estrategias que su contraparte colombiana ha efectuado, la cual ha mejorado su seguridad a raíz del combate a los grupos narcotraficantes desde años anteriores y tras la aplicación del enfoque de seguridad ciudadana.

## **1. Narcotráfico: problema para la seguridad pública y para la seguridad nacional de un Estado**

El narcotráfico, principal actividad del crimen organizado transnacional, es definido como “el comercio global ilícito que implica el cultivo, manufactura, distribución y venta de sustancias que están sujetas a las leyes de prohibición de drogas”.<sup>1</sup>

En virtud de la gran capacidad de actuación con la que cuentan los grupos delictivos organizados dedicados al tráfico de drogas, el carácter violento que los caracteriza en la mayoría de los casos, la corrupción y la cooptación de instituciones, el narcotráfico se ha convertido en una amenaza para la seguridad, tanto pública como nacional, de los Estados, ya sean productores y/o consumidores de estupefacientes.

Para Latinoamérica, el narcotráfico se ha convertido en un problema de gran magnitud debido a que la zona se caracteriza por ser una de las principales productoras de estupefacientes<sup>2</sup> y se encuentra muy cerca de Estados Unidos, principal consumidor de dichas sustancias. La región representa una zona con gran potencial para la producción y comercialización de drogas ilegales que los grupos criminales han sabido explotar, a pesar de las medidas restrictivas impuestas por los Estados. Además, los grupos criminales han sabido aprovechar otros factores como “los vacíos legales, la falta de capacidad estatal, la corrupción, la existencia de un gran sector económico informal y de amplios sectores de la sociedad sin acceso a la economía formal”<sup>3</sup>, para desarrollar su negocio, convirtiéndose así en un detonador de inestabilidad que refleja la debilidad del propio Estado y pone en riesgo la vida de la población.

---

<sup>1</sup> Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Tráfico de drogas*, ONU. [En línea] Dirección URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

<sup>2</sup> México es el principal productor de marihuana y heroína, mientras que Colombia se distingue por ser el productor de la cocaína de mejor calidad. Véase: Martínez Paris, “México, el 2° productor de marihuana y heroína en el mundo”, *Animal Político*, México, 27 de junio de 2013. [En línea] Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/mexico-el-2-productor-de-mariguana-heroina-y-opio-en-el-mundo/> ; Redacción Internacional, “Colombia, el primer productor de cocaína en el mundo según Washington Post”, *El Espectador*, Colombia, 2015. [En línea] Dirección URL: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-de-nuevo-el-primer-productor-de-coca-el-mundo-articulo-598538>; Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013 y Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015, 7- 9 pp.

<sup>3</sup> Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2011, pág. 20.

Asimismo, el narcotráfico ha ido expandiendo sus actividades, ahora los grupos criminales o también llamados cárteles<sup>4</sup> de la droga se dedican al secuestro, a la trata y tráfico de personas, al lavado de dinero y a sobornar a la población. Es por ello que cada vez más se agrava la percepción que se tiene de tal problema como amenaza para la seguridad y aumenta la necesidad de combatirlo para reducir sus efectos.

Actualmente, "el narcotráfico constituye una importante prioridad en materia de seguridad y una extrema preocupación en países como México y Colombia".<sup>5</sup>

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer por qué el narcotráfico se ha erigido como amenaza para la seguridad en México y Colombia, a partir del enfoque de seguridad nacional y seguridad pública, para posteriormente entender cuáles han sido los esfuerzos que se han realizado para combatirlo, es por ello que a continuación se explica la concepción de la seguridad nacional y pública así como las amenazas a cada una de ellas.

### *1.1. Seguridad nacional*

Establecer una definición de seguridad nacional suele ser un tema delicado debido a la diversidad de concepciones y percepciones que se tienen sobre ella, mismas que dependen en gran medida de cada Estado, sus intereses nacionales, la percepción que éste tiene sobre las amenazas y el contexto histórico por el que atraviesa. Además debe considerarse que es un concepto en continua evolución y permeado por el subjetivismo, por lo que su estudio se vuelve más complicado.

Como parte de dicha evolución, el concepto de seguridad nacional ha ido superando las definiciones influenciadas por el realismo político – en materia de Relaciones

---

<sup>4</sup> En este caso, la palabra cártel se refiere a la "particular forma de articulación en redes clandestinas a través de las cuales operan los distintos *empresarios* de la droga compartiendo recursos y estrategias que posibilitan los procesos de producción (cultivos y cocinas), transporte (rutas), comercialización (mercados) y legalización de capitales (lavado de activos)". Medina Gallego Carlos, "Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado", en *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, CLACSO, Buenos Aires, 2012, pág. 142. [En línea] Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>

<sup>5</sup> Hurtado Omar, García Paz Rosa María, "El narcotráfico como un problema transnacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE, pág. 36.

Internacionales -, las cuales se gestaron durante la primera mitad del Siglo XX con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y culminaron con la Guerra Fría.

En un principio, este concepto estaba estrechamente vinculado al conflicto entre Estados y la lucha por el poder con el afán de lograr la supervivencia del Estado en cuestión, además estaba basado en una lógica político-militar donde se promovía el uso de la fuerza para combatir al enemigo, que en la mayoría de los casos provenía del exterior y ponía en riesgo la defensa nacional.

A partir de la década de 1980, comenzó a gestarse el debate sobre los alcances del concepto tradicional de seguridad entre los tradicionalistas y los ampliacionistas, estos últimos promovían la inclusión de nuevas amenazas a la agenda de seguridad internacional, tales como la pobreza, la falta de alimentos y los desastres naturales, entre otros.

Fue así que varios teóricos de la seguridad comenzaron a esgrimir nuevas concepciones sobre el concepto en cuestión; Richard Ullman consideraba que la seguridad nacional "era amenazada por las consecuencias de eventos que rápidamente degradaban la calidad de vida del Estado, reduciendo significativamente la gama de elección política"<sup>6</sup>, lo que dejó en claro que más allá de las guerras y los conflictos entre Estados existe una extensa gama de amenazas a la seguridad nacional, tal y como fue reconocido por la Escuela de Copenhague, la cual incluyó al crimen organizado y terrorismo a la lista de amenazas a la seguridad. Asimismo, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarme y Desarrollo de 1987, "se afirmó que la seguridad contiene aspectos no sólo militares, sino también económicos, sociales, humanitarios, medioambientales y de derechos humanos".<sup>7</sup>

"Con el fin de la Guerra Fría y el reconocimiento de las 'nuevas amenazas' a la seguridad de carácter transnacional e interdependiente (...), el debate sobre los alcances del concepto de seguridad (...) y los actores de la misma tomó fuerza".<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ullman, *cit. pos.*, Peter J. Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", en Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia, University Press, 1996, 1-32 pp.

<sup>7</sup> Chanona Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010, pág. 15.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 11.

Hoy en día, se ha llegado a considerar que otros aspectos tanto políticos como económicos, medioambientales y sociales significan una amenaza para la seguridad, generando así un nuevo concepto conocido como seguridad multidimensional.<sup>9</sup>

Con la evolución del concepto de seguridad y el incremento en la identificación de amenazas se ha generado un cambio significativo en las agendas y políticas de seguridad, basta con que en términos discursivos se haga énfasis en el peligro al que está expuesto el Estado por parte de cualquiera de las "viejas" y/o "nuevas" amenazas.

Si bien, la conceptualización que se ha hecho de la seguridad nacional ha sufrido ciertos cambios, existe un consenso al considerar que el único garante de tal seguridad es el Estado, y su objetivo es "la búsqueda de estar libre de amenazas y la habilidad de los Estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra fuerzas de cambio, que son percibidas como hostiles"<sup>10</sup>, tales fuerzas de cambio son entendidas como "los obstáculos de todo orden, de origen interno o externo, material e inmaterial que pueden dificultar o impedir la conquista y el mantenimiento de los intereses de una nación, afectando así su seguridad nacional".<sup>11</sup>

Sin embargo, en la identificación de amenazas queda expuesto que existe una parte subjetiva relacionada a la percepción que existe sobre ellas y sobre los niveles de seguridad, tal y como lo expresa Wolfers al establecer que la seguridad "mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos, en un sentido objetivo; y en un sentido subjetivo, es la ausencia de miedo de que esos valores sean atacados".<sup>12</sup>

Cabe destacar que la seguridad nacional tiene entre sus esferas de influencia la estabilidad al interior de las fronteras del Estado y la permanencia de las instituciones del mismo, así como el mantenimiento de la paz en caso de que un conflicto se geste al exterior de sus fronteras. Sin embargo, "a diferencia de lo que sucede en los países

---

<sup>9</sup> La seguridad multidimensional es considerada un concepto más amplio en virtud de la diversidad de amenazas que tienen impacto en el sector militar, político, económico, ambiental y social, mismas que ponen en riesgo "las condiciones de existencia del Estado y la sociedad". Buzan Barry, "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, 1990, pág. 432.

<sup>10</sup> Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3. 1990, pág. 433

<sup>11</sup> Vega García Gerardo, *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*, SEDENA, México, 2002, pág. 2

<sup>12</sup> Wolfers, Arnold, "National Security as an ambiguous symbol", en Paul D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Nueva York, 2008, pág. 45



desarrollados, los retos a la seguridad nacional en [los países en desarrollo] son de origen endógeno más que exógeno".<sup>13</sup>

A pesar de que existe un consenso entre los teóricos sobre la definición de seguridad, se han generado múltiples debates sobre cuál es el objetivo real de la misma. Han surgido cuestionamientos promovidos por los teóricos tradicionalistas alrededor de las diversas amenazas que han sido reconocidas por los ampliacionistas, ya que afirman que existen tantas situaciones que pueden ser consideradas amenazas que al final todo termina poniendo en riesgo al Estado, lo que puede generar la pérdida de enfoque en lo que realmente socava a la seguridad.

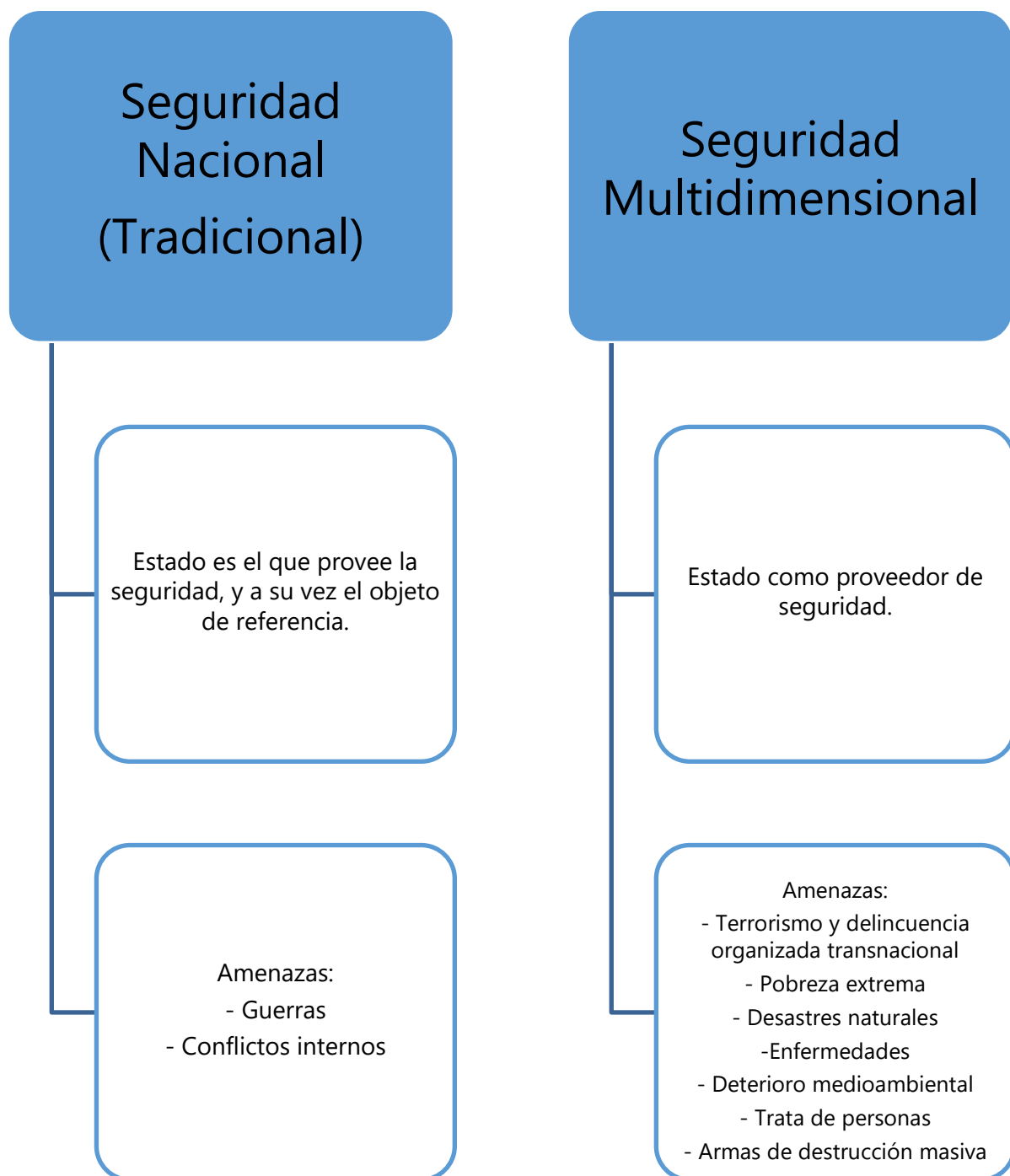
Queda explícito que la seguridad debe velar por la protección e integridad del Estado, pero debe ir más allá, "la seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma"<sup>14</sup>, incluida la salvaguarda de su población.

---

<sup>13</sup> Ramos García, José María, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 194, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 41.

<sup>14</sup> Montemayor Carlos, "La seguridad nacional", *La Jornada*, 20 de abril de 1994, pág. 11.

Cuadro 1. Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Multidimensional



Fuente: Elaboración propia con base en Buzan Barry, "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, 1990, pág. 432

## 1.2. Seguridad pública

El incremento de los niveles de violencia y la incidencia delictiva que aquejan a la sociedad de un Estado han generado un escenario de inseguridad pública, el cual tiene un impacto directo en las condiciones de vida de la población, trayendo consigo un deterioro en su nivel de vida al convertirse en un detractor del desarrollo y bienestar social, además “que erosiona las instituciones estatales”.<sup>15</sup> Es por ello que es menester hacer una revaloración sobre lo que se considera en términos teóricos/conceptuales como seguridad pública y cuáles son los elementos que la caracterizan.

Se considera que la seguridad pública “es un paradigma de acción gubernamental (...) para hacer frente a los problemas de delincuencia común y desorden público”<sup>16</sup>, por lo tanto la idea central de la noción de seguridad pública gira alrededor de la lógica del mantenimiento de la paz y el orden público, condiciones que son necesarias para lograr que una sociedad se sienta segura y pueda desarrollarse a través del ejercicio pleno de sus libertades, generando así un ambiente de convivencia social entre todos los ciudadanos.

Además de afectar a la población, el incremento en los niveles de criminalidad y violencia tienen un efecto directo en las instituciones del Estado, al ser un fenómeno que impide la consolidación de la democracia y pone en riesgo el Estado de Derecho.<sup>17</sup>

Para reducir los altos índices de criminalidad, las políticas de seguridad pública se generan “a través de los mecanismos del control penal, (...) mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Carrión Fernando, “La seguridad ciudadana en América Latina y Europa”, *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, 2005, pág. 26.

<sup>16</sup> Salgado Ibarra Juan, *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, CIDE, México, No. 8, 2010, pág. 5

<sup>17</sup> Cfr. Organización de Estados Americanos, *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*, Estados Unidos, 2008. [En línea] Dirección URL: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>

<sup>18</sup> Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo, José Arturo Yáñez R., *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, México, 1994, pág. 43

Una de las características principales de las políticas de seguridad pública es que éstas “se circunscriben principalmente a la etapa de prevención del delito”<sup>19</sup> con el fin de evitar la reincidencia por parte del delincuente, aunque es necesario aclarar que el enfoque punitivo también está presente a través de la impartición de justicia.

En términos teóricos y prácticos, la protección a la sociedad debe ser brindada y coordinada por las instituciones de orden municipal, estatal y federal que componen al Estado, por lo que la tarea de brindar seguridad sigue siendo exclusivamente del mismo, continuando así con un paradigma estadocéntrico; además se considera que la “preservación de la seguridad pública como una de las principales funciones de las instituciones estatales”<sup>20</sup> tiene inmersa una perspectiva política.

Cabe destacar, que al igual que en la seguridad nacional, la seguridad pública también tiene el elemento subjetivo relacionado a la percepción que tiene la ciudadanía sobre los niveles de seguridad, lo que en cierta medida genera que las personas consideren que son más proclives a sufrir ciertos delitos y por lo tanto, se sienten más inseguras al realizar sus actividades cotidianas.

Si bien, en un principio la seguridad pública tenía como objetivo enfrentar a los delincuentes que cometían delitos del fuero común y que vulneraban la seguridad de los ciudadanos, con el desarrollo de las prácticas del crimen organizado los objetivos a combatir por parte de la policía y otros elementos de la seguridad pública han incrementado ya que “la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos”<sup>21</sup> se convirtieron en condiciones que tienen un impacto directo en la vida de las personas, generando situaciones de inseguridad.

### *1.3. Amenazas a la seguridad nacional y a la seguridad pública*

En términos estrictos, “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad

---

<sup>19</sup> Salgado, *Óp. cit.*, pág. 2.

<sup>20</sup> Salgado, *Óp. cit.*, pág. 5.

<sup>21</sup> OEA, *Seguridad Pública*. [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp)

internacional".<sup>22</sup> Si bien, esta definición promovida por Naciones Unidas es muy amplia, en términos prácticos son los Estados los que establecen cuáles son las amenazas a su propia seguridad en virtud del propio contexto nacional.

Las amenazas que ponen en riesgo la seguridad de los Estados también han sufrido ciertas transformaciones con el paso del tiempo. En el marco de la Segunda Guerra Mundial, el Estado estaba en constante riesgo ya que el enemigo potencial era otro Estado, el cual podía atacarlo o invadirlo y resquebrajar su soberanía debido a sus ambiciones expansionistas. En el contexto de Guerra Fría, de acuerdo con la percepción de Estados Unidos, la gran amenaza era la expansión del socialismo promovido por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de ahí que la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>23</sup> tuviera auge en América Latina, después del establecimiento de un régimen de corte socialista en Cuba y Chile.

Con el fin de la Guerra Fría y la reconfiguración del sistema internacional, tuvieron lugar nuevas modificaciones en torno a la definición de seguridad nacional; por ende, las percepciones que existían acerca de las amenazas también cambiaron, e incluso aumentaron en virtud de la concepción más amplia que existía sobre la seguridad, ya que consideraba aspectos tanto económicos como políticos, medioambientales, militares y sociales.

Es necesario comprender que como parte de la evolución de la concepción de seguridad y el incremento en la identificación de nuevas amenazas quedó claro que dichas amenazas ya no sólo atentan contra la permanencia del Estado y sus

---

<sup>22</sup> Organización de Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo del alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Nueva York, 2004, pág. 27. [En línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>

<sup>23</sup> Esta doctrina fue promovida por Estados Unidos y predicaba que la expansión del socialismo en países de América Latina era una amenaza para su seguridad, por lo que la lógica del combate giró en torno a un enemigo interno, llámese guerrillas, grupos paramilitares o líderes políticos que se oponían al sistema neoliberal. La participación de las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad fue vital al poner en práctica dicha doctrina, ya que mediante el uso legítimo de la fuerza lograron imponer cierto orden, sin embargo, la violación de derechos humanos fue una constante durante esta época. Además, la Doctrina de Seguridad Nacional fue una justificación para que Estados Unidos impusiera regímenes dictatoriales en países de la región.

instituciones, "o lo que es peor: con la supervivencia de un gobierno o régimen en turno"<sup>24</sup>, sino que afectan directamente a su población.

Un cambio significativo en la identificación de las amenazas que perturban la seguridad a nivel regional se dio en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) cuando en 2002 se adoptó la Declaración de Bridgetown, en la cual se reconoce que las amenazas que existen en el continente americano "son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales".<sup>25</sup>

Posteriormente, y con relación a la Declaración de Bridgetown, países miembros de la OEA suscribieron la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) en la cual se reconocen nuevos tipos de amenazas y entre otros postulados, se destaca que a pesar de que cada amenaza o preocupación afecta en diferentes grados a cada Estado, existe un consenso al identificar como amenazas al:

- terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;

---

<sup>24</sup> Rodríguez Sánchez-Lara Gerardo, *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*, Fundación Preciado, pág. 1-2.. [En línea] Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf)

<sup>25</sup> Organización de Estados Americanos, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, 4 de junio de 2002, pág. 1. [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec\\_27.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm)

- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.<sup>26</sup>

La Declaración sobre Seguridad en las Américas refuerza la idea de la existencia de nuevas amenazas a la seguridad, misma que ya había sido expuesta en la Declaración de Bridgetown, pero lo que resulta de mayor relevancia para nuestra investigación, es que ya se considera al narcotráfico como una amenaza potencial para la seguridad.

Asimismo, tras varios esfuerzos en el ámbito regional, a través del Informe del Grupo del Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", Naciones Unidas reconoce que existen 6 grupos de amenazas que actualmente ponen en riesgo la paz, la estabilidad y la seguridad en todo el mundo, a saber:

1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental
2. Los conflictos entre Estados
3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
5. El terrorismo
6. La delincuencia organizada transnacional<sup>27</sup>

La importancia del reconocimiento de nuevas amenazas que atentan contra la seguridad de los Estados radica en que gracias a ello se han fortalecido y redoblado los esfuerzos y mecanismos para combatirlas, lo cual incluye un aumento en la cooperación entre Estados debido al carácter transnacional de las mismas.

---

<sup>26</sup> Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, 28 de octubre de 2003, pág. 4. [En línea] Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/decl\\_security\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf)

<sup>27</sup> Organización de Naciones Unidas, *Óp. Cit.* pág. 27.

Por lo tanto, se entiende que “el nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos”<sup>28</sup>, ya que son los únicos con el potencial necesario para hacer frente a grupos del crimen organizado o terroristas, gracias a que poseen el uso legítimo de la fuerza; además son los Estados, a través de sus instituciones, quienes pueden generar políticas para combatir la pobreza, la cual es considerada como un catalizador que genera otro tipo de amenazas.

Cabe destacar que la identificación de las amenazas está en función de la percepción de seguridad de cada Estado en un determinado contexto; asimismo, se toma en cuenta su posición geográfica, su poder en términos económicos y militares. Es por ello que México puede considerar al narcotráfico como amenaza a su seguridad por ser un punto importante de producción y tránsito de drogas debido a la vecindad que tiene con Estados Unidos, uno de los mayores consumidores de las mismas, mientras que un desastre natural podría ser considerado un riesgo dentro de la agenda de seguridad; y así también se entiende que para Estados del Caribe, el terrorismo no signifique una amenaza real a su seguridad, mientras que los desastres naturales y la pobreza sí lo son.

Mientras que la seguridad nacional se ve afectada por una gran diversidad de amenazas, hasta hace poco tiempo, la seguridad pública era dañada por “hechos delictivos cotidianos y comunes tales como los robos con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil criminal o la violencia en el hogar”<sup>29</sup>, así como los homicidios.

Sin embargo, con el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado, nuevos delitos se han incorporado a los ámbitos de acción de los cuerpos policiales, tales como el tráfico de drogas y nuevos tipos de secuestro – exprés y psicológico -, además de la extorsión y el tráfico de armas.

Ante tal situación, se ha desdibujado la división que existía entre seguridad nacional y seguridad pública, considerando que los cuerpos policiales junto con las instituciones

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>29</sup> Organización de Estados Americanos, *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades*, Estados Unidos, 2008. [En línea] Dirección URL: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>



encargadas de la impartición de justicia han sido socavadas y corrompidas por el crimen organizado transnacional, asumiendo así que éste es una amenaza directa para la seguridad nacional de los Estados, por lo que es necesario generar nuevas medidas para combatirlo, incluyendo la participación de las Fuerzas Armadas.

En suma, saber cuáles amenazas existen se vuelve una tarea difícil ya que en función de las percepciones de cada Estado es como se definen las mismas, lo que tiende, en cierta medida, a considerar que todo es una amenaza que vulnera la seguridad, haciendo que las medidas que se pongan en marcha para combatirlas no sean eficaces ni efectivas.

#### *1.4. Seguridad nacional en México*

Para efectos de la presente investigación es de gran importancia conocer cómo conciben la seguridad nacional y cuáles son las amenazas que la ponen en riesgo de acuerdo con cada uno de los Estados que son nuestro objeto de estudio.

En México, el término de seguridad nacional por primera vez fue definido explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 durante la Presidencia de Miguel de la Madrid, ahí se estipuló que "la seguridad nacional en México estaba (...) ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país"<sup>30</sup> y reconoció que el narcotráfico era "cuestión de Estado y de seguridad nacional".<sup>31</sup> Bajo esta misma lógica, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se aseveraba que

La seguridad de la nación, es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Curzio Leonardo, *La seguridad nacional en México*, CISAN-UNAM, México, 81-109 pp. [En línea] Dirección URL: [http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02\\_04.pdf](http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02_04.pdf)

<sup>31</sup> Miguel de la Madrid, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Cámara de Diputados, México, 2002, pág. 317. [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

<sup>32</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, pág. 54.

Con la definición dada durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari quedó explícito que el Gobierno no tenía identificado qué era la seguridad nacional del Estado, a pesar de comenzar a enfrentarse a la amenaza del narcotráfico, además del surgimiento de diversos grupos guerrilleros en varias partes del territorio nacional.

Fue durante el gobierno de Ernesto Zedillo que se reconoció rotundamente al narcotráfico como una de las amenazas a la seguridad nacional<sup>33</sup> y así siguió reconociéndose por los gobiernos que le sucedieron. Un hecho importante tuvo lugar durante el periodo presidencial de Vicente Fox, ya que se aprobó la Ley de Seguridad Nacional en la que se estipula que

por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.<sup>34</sup>

Asimismo en la citada Ley, se reconoce que hay diversas amenazas a la Seguridad Nacional de nuestro país, entre las que destacan:

---

<sup>33</sup> Cfr. Ernesto Zedillo, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Cámara de Diputados, México, 1995.

<sup>34</sup> Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados, 31 de enero de 2005. [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>35</sup>

Sin embargo, a pesar de identificar las amenazas que vulneran a la seguridad de nuestro país, dicha Ley no considera de manera tajante al crimen organizado ni al tráfico ilegal de drogas como amenazas, por lo que queda en entredicho la eficacia para combatir las bajo este marco normativo.

Aunque es necesario destacar que en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 y 2014-2018 se reconoce que tanto el crimen organizado como el narcotráfico, considerado como su manifestación más representativa, se han convertido en amenazas que vulneran la seguridad nacional del Estado mexicano. Además de las amenazas antes expuestas, el Programa para la Seguridad Nacional reconoce que los desastres naturales, el terrorismo y la migración son un riesgo para la estabilidad del Estado

---

<sup>35</sup> Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados, 31 de enero de 2005. [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

mexicano, mientras que los ataques cibernéticos a infraestructura crítica y bases de información del Estado son considerados como una amenaza para la seguridad.

Asimismo, desde el Plan Nacional del 2001-2006 al Plan Nacional 2013-2018 ha quedado manifiesta la visión sobre seguridad nacional que tiene el Gobierno mexicano y a pesar de que ha habido cambios en torno al Ejecutivo federal, ha prevalecido una visión ampliacionista de la seguridad nacional donde la preocupación se centra en la protección no sólo del Estado sino de su población, incluso aunque no esté estipulado en la Ley de Seguridad Nacional. Lo anterior queda establecido con la visión del Gobierno actual, dada a conocer en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, en donde se asegura que

la política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.<sup>36</sup>

### *1.5. Seguridad pública en México*

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública

es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley (...). La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Gobierno Federal, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, Diario Oficial de la Federación, México, 2014. [En línea] Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014)

<sup>37</sup> Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y se reconoce que el objetivo primordial es “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.<sup>38</sup>

A pesar de la existencia de un marco normativo en materia de seguridad pública, que además se complementa con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>39</sup>, en México es difícil “aceptar que (...) se haya establecido propiamente una política de seguridad pública; es decir, que se haya definido y estructurado como una política pública”<sup>40</sup>, lo cual constituye un problema de gran magnitud ya que prevalece una política que privilegia la reacción y el combate por encima del enfoque preventivo ante un hecho delictivo, lo que conlleva a generar mayores índices de violencia debido a la reacción inusitada de los grupos criminales.

Además de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno, la seguridad pública se ha visto mermada debido a que el poder corrosivo del narcotráfico ha logrado penetrar las instituciones encargadas del combate a la delincuencia, generando así altos niveles de corrupción; mientras que en términos operativos, las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, debido a la falta de profesionalización y capacitación, por las fuerzas delictivas que operan en todo el territorio nacional, por lo que queda claro que el narcotráfico, problema que era una amenaza a la seguridad pública, se haya convertido en una amenaza potencial para la seguridad nacional del Estado mexicano.

Como consecuencia de la inoperatividad de las fuerzas policiales en la preservación del orden público y la securitización del fenómeno del narcotráfico ha habido una creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo que ha ocasionado continuas violaciones a los Derechos Humanos; y tampoco han dado resultados factibles al no ver una reducción significativa en los índices de violencia.

De acuerdo con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, hay una diferenciación clara entre los objetivos de la seguridad nacional y la seguridad pública, los

---

<sup>38</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, 2013. [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

<sup>39</sup> El objetivo primordial de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es gestionar la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de encargarse de la participación de las autoridades a nivel federal, estatal y municipal en dicho sistema para poder combatir a la delincuencia.

<sup>40</sup> Jorge Regalado Santillán, “¿Seguridad pública vs Seguridad privada?” en Jorge Chabat y John Bailey (coords.), *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, pág. 242.

instrumentos para lograr dichos objetivos y las autoridades responsables de ponerlos en práctica, y es a través de las divergencias identificadas que es posible analizar cómo el narcotráfico se convirtió en una amenaza para la seguridad nacional (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México

<b>Tema</b>	<b>Seguridad Nacional</b>	<b>Seguridad Pública</b>
<i>Objetivos</i>	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
<i>Instrumentos</i>	Son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos y amenazas.	Son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de las y los delincuentes e infractoras o infractores.
<i>Autoridades responsables</i>	Es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.	Es una materia concurrente en la que los otros tres niveles de gobiernos comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.

Fuente: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Seguridad Nacional y Seguridad Pública, CISEN, 2010. [En línea] Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>

### 1.6. Seguridad nacional en Colombia

La definición de seguridad nacional por parte del gobierno colombiano se establece en la Ley sobre Seguridad y Defensa Nacional de 2001, y es entendida como:

En desarrollo de lo establecido en la Constitución Política, es deber del Estado, diseñar en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y

seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.<sup>41</sup>

Si bien no existe una definición de las amenazas a la seguridad colombiana dentro de la Ley, queda claro que el narcotráfico es una de las peores situaciones a las que se ha enfrentado Colombia, ya que éste

creó prototipos de vida, permeó a las guerrillas, alimentó a los paramilitares, engendró un modelo sicarial 'de exportación', implantó en la mente de los jóvenes la consigna del 'dinero fácil', cambió los cuerpos de las mujeres, corrompió a la política, alienó a los más dignos integrantes de la Fuerza Pública y se convirtió en el vital combustible del conflicto armado.<sup>42</sup>

Cabe destacar que en Colombia surgieron diversas concepciones sobre seguridad nacional que daban cuenta de la preocupación central del gobierno en turno, mismo que respondía a la lógica de las amenazas vigentes en determinado contexto.<sup>43</sup>

Durante el gobierno de Álvaro Uribe se dio a conocer la Política de Defensa y Seguridad Democrática, en la cual se definía a la seguridad no como "la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y la democracia por parte del Estado, con la cooperación (...) y el compromiso de toda la sociedad".<sup>44</sup> En el marco de la misma política se identificaron las amenazas que ponen en riesgo a las instituciones colombianas y a la población, entre las que destacan: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio.

---

<sup>41</sup> Artículo 8 de la Ley de 684, Diario Oficial, Colombia, 2001. [En línea] Dirección URL: [https://www.indumil.gov.co/doc/leyes/ley684\\_2001.pdf](https://www.indumil.gov.co/doc/leyes/ley684_2001.pdf)

<sup>42</sup> Bedoya Lima Jineth, "Guerra contra el narcotráfico: 20 años de dolor, muerte y corrupción", *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2013. [En línea] Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13218657>

<sup>43</sup> Es necesario precisar que el caso colombiano se caracteriza por la presencia de un conflicto armado entre la guerrilla y el Estado, por lo cual la gama de amenazas que preocupaban a los Gobiernos colombianos no sólo giraban alrededor del narcotráfico, sino también ponían especial atención a los movimientos guerrilleros. Esta situación se volvió más recurrente después de que durante el periodo presidencial de César Gaviria, se diera por terminado con el Cártel de Medellín, y posteriormente con el Cártel de Cali, los dos grupos más importantes involucrados en el tráfico de drogas.

<sup>44</sup> Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2003. [En línea] Dirección URL: <http://www.resdal.org/Archivo/d00001f6.htm>

## 1.7. Seguridad pública y seguridad ciudadana en Colombia

En un principio, el Estado colombiano había delegado las tareas de seguridad pública a la Policía Nacional, misma que define a la seguridad pública como:

una situación social en la cual las personas pueden gozar y ejercer sus derechos y libertades; y en la que, ante la emergencia de un conjunto de riesgos o conflictos (concretos o previsibles) que lesionen el uso de aquellos derechos y libertades, se formulan mecanismos institucionales y sociales, tendientes a controlar dichas problemáticas mediante su prevención, conjuración o persecución penal. Esos mecanismos y acciones constituyen el sistema institucional de seguridad pública. La seguridad pública supone un esfuerzo nacional para garantizar la vigencia efectiva de la ley y las normas, además de aplicarlas y hacerlas aplicar cuando son violadas o incumplidas.<sup>45</sup>

Después del término de la Guerra Fría se gestaron nuevas concepciones alrededor de la seguridad, mismas que coincidieron con altos niveles de violencia en las grandes ciudades de Colombia, como Bogotá, Cali y Medellín relacionados directamente a las actividades del crimen organizado. Este contexto de violencia fue el parteaguas que instó a analizar nuevos enfoques de seguridad que permitieran garantizar la paz en Colombia, por ello comenzó a gestarse una nueva idea de seguridad centrada en el individuo como objetivo y fin último de la seguridad, dejando atrás la idea de seguridad pública tradicional.

Fue así que un cambio significativo tuvo lugar en la concepción de la seguridad nacional y pública en Colombia, este país comenzó a desarrollar ampliamente “la doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana - la cual - comprende una serie de políticas públicas policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.”<sup>46</sup>

Este nuevo enfoque quedó plasmado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la cual asumen el enfoque de seguridad ciudadana entendido como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que

---

<sup>45</sup> Policía Nacional, *Seguridad Pública un compromiso de la Policía Nacional con el país*, 2009. [En línea] Dirección URL: <http://www.policia.edu.co/documentos/egresado/Boletin%20del%20Egresado%20DINAE%20No.033%20del%20110809.pdf>

<sup>46</sup> Salgado, *Óp. cit.*, pág. 6.



afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad".<sup>47</sup> Asimismo se reconoce que la convivencia ciudadana "comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social"<sup>48</sup>, con lo que se complementa la idea de mantener el orden público promovido por la seguridad pública.

La consecución de la seguridad ciudadana está basada, además de lo estipulado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la Ley 1453 de 2011, en la cual se establecen las medidas de carácter penal para garantizar la seguridad ciudadana.

En el cuadro 3 se enlistan las principales amenazas que se han identificado para cada noción de seguridad, siendo la delincuencia organizada una preocupación que aqueja tanto al individuo como a las instituciones del Estado colombiano, por lo que ha estado en el centro de las estrategias de seguridad.

---

<sup>47</sup> Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2011, 1-2 pp. [En línea] Dirección URL: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>

<sup>48</sup> *Ibidem*

Cuadro 3. Amenazas a la Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional de Colombia

	<b>Área Seguridad Ciudadana</b>	<b>Área Seguridad Nacional</b>
<i>Perpetradores</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Violencia espontánea</li> <li>● Delincuencia común</li> <li>● Delincuencia organizada</li> <li>● Expresiones urbanas de GAML y BACRIM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● FARC</li> <li>● ELN</li> <li>● BACRIM</li> </ul>
<i>Delitos Foco</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seguridad                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Homicidio</li> <li>▪ Hurto</li> </ul> </li> <li>● Convivencia                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lesiones comunes</li> <li>▪ Muertes en accidentes de tránsito</li> </ul> </li> <li>● Otros de alto impacto                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Micro extorsión</li> <li>▪ Micro tráfico</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Narcotráfico                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cultivos de coca</li> <li>▪ Laboratorios</li> <li>▪ Distribución y venta</li> </ul> </li> <li>● Actos de terrorismo</li> <li>● Actos subversivos</li> <li>● Homicidios colectivos</li> <li>● Secuestro extorsivo</li> <li>● Extorsión organizada</li> <li>● Minas antipersonas</li> </ul>
<i>Enfoque</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Urbano / Según categorías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rural / Zonas de consolidación</li> </ul>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Colombia, 2011, p. 2. [En línea] Dirección URL: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>

### 1.8. Crimen Organizado Transnacional: el narcotráfico

La globalización ha traído grandes beneficios a la sociedad internacional, sin embargo, los diversos cambios políticos y económicos a nivel global, las innovaciones tecnológicas, el incremento de redes de transporte junto con la apertura de las fronteras han significado la oportunidad perfecta para que grupos de la delincuencia organizada operen de manera ilícita con mayor facilidad y en un indeterminado número

de Estados, haciendo que el combate a dichos grupos sea más complicado debido a su carácter transnacional.

Asimismo, "aquellas ofensas que tienen lugar en un Estado pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como delitos cometidos en un Estado pero que tienen un impacto substancial en otro Estado"<sup>49</sup> también son considerados como una forma de operar de los grupos ilegales a nivel transnacional.

Dentro de los factores que contribuyen a mejorar el escenario para la actuación de los grupos de la delincuencia organizada convergen la falta de oportunidades que sufren amplios sectores de la población de determinado Estado, ya que la pobreza y desigualdad son consideradas como circunstancias que dan pie a la conformación de grupos delincuenciales debido a que las personas buscan mejorar su calidad de vida y ven en el crimen organizado una opción sumamente viable para incrementar sus ingresos; los sistemas de justicia dominados por la corrupción que impiden una efectiva actuación en contra de la delincuencia organizada transnacional por parte del Estado; y las políticas prohibicionistas a nivel internacional, ya que éstas generan que ciertos productos sean considerados ilegales y obtengan un mayor valor dentro de los mercados ilícitos, lo que insta a participar en la dinámica del mismo para ser partícipes de las ganancias que produce.

Ante la necesidad de implementar políticas de seguridad para combatir a la nueva amenaza a la seguridad nacional e internacional que representa el crimen organizado transnacional se ha generado un debate alrededor de la definición del mismo, sin embargo, ésta no ha logrado consagrarse en una sola y tampoco ha sido reconocida por la mayor parte de los Estados. Incluso, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000 no esgrime una definición exacta ni tampoco identifica todos los delitos que conforman las actividades principales que realizan los grupos del crimen organizado transnacional, esto con el fin de que cada Estado, conforme a su coyuntura nacional, aplique y establezca lo que ellos consideran pertinente respecto a este fenómeno.

---

<sup>49</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [En línea] Dirección URL: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

Si bien, "el concepto 'delincuencia organizada' fue empleado por primera vez por el criminólogo norteamericano John Ladesco en 1929, para designar a las operaciones delictivas provenientes de la mafia"<sup>50</sup>, actualmente es utilizado para referirse a los delitos cometidos por grupos que han rebasado los límites del Estado al generar una red de asociaciones para operar de manera ilícita a nivel nacional y transnacional, dejando de lado los delitos comunes, haciendo uso de la violencia, intimidación y redes de corrupción en la búsqueda de poder económico.

En la también conocida como Convención de Palermo solo se hace referencia a que por grupo delictivo organizado

se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la (...) Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico y otro beneficio de orden material.<sup>51</sup>

Si bien el tráfico de drogas es la actividad más significativa que realizan los grupos de la delincuencia organizada transnacional debido a la gran rentabilidad que tiene el negocio y las ganancias que genera, no es la única que estos grupos llevan a cabo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha reconocido que dentro de la amplia gama de actividades que realizan están los

delitos que pueden agruparse en dos categorías: delitos que son estructuralmente "instrumentales" para la vida de los grupos de la delincuencia organizada (tales como participación en un grupo, corrupción y blanqueo de dinero) y una abundante cantidad de "delitos finales", que producen beneficio material directo. La segunda categoría incluye: (...) Tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, contrabando de migrantes, tráfico y contrabando de bienes, contrabando, delitos cibernéticos, falsificación, fraude, tráfico de bienes culturales, piratería, crímenes

---

<sup>50</sup> Procuraduría General de la República, *Delincuencia Organizada*, PGR, México, 2012. [En línea] Dirección URL: <http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>

<sup>51</sup> Organización de Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 2000. [En línea] Dirección URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

ambientales, evasión fiscal, delitos financieros y otros delitos en contra de la Administración Pública.<sup>52</sup>

Asimismo, es necesario destacar que una de las principales características de las organizaciones del crimen organizado, de acuerdo con Samuel Huntington, es que se centran en dirigir sus operaciones dentro de dos Estados o más, además de movilizar recursos a través de las fronteras nacionales buscando penetrar y no adquirir nuevos territorios<sup>53</sup>, por lo que se entiende que su fin último es la consecución de un interés totalmente económico y no una participación política dentro del Estado.

Entre otras características, el crimen organizado se destaca por “una división del trabajo jerárquica de tipo empresarial y continua que incluye sanciones internas y disciplina; (...) el uso de violencia e intimidación real o implícita; (...) el ejercicio de influencia sobre, o la corrupción de varios funcionarios electos y nombrados u otros pilares de control social”<sup>54</sup> con el objetivo de crear garantías que permitan continuar con el funcionamiento del negocio ilícito. Por otra parte, los grupos en cuestión “albergan una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros”<sup>55</sup>, cuestión que es vital entender y analizar para poder formular estrategias de combate en su contra.

El debate que se ha generado alrededor del origen del crimen organizado se centra en tratar de definir qué surgió primero, si el crimen organizado transnacional o el narcotráfico. Algunos analistas afirman que “la transición de mercados ilegales pequeños y relativamente organizados a mercados de droga a gran escala y caóticos ha conducido a la explosión de toda una gama de actividades delictivas organizadas (...)”<sup>56</sup>, tal y como sucedió con el surgimiento del tráfico de armas el cual debe su origen, en gran medida, a la internacionalización y crecimiento de los cárteles de la droga y de grupos terroristas alrededor del mundo. El incremento de las actividades delictivas se ha

---

<sup>52</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Compendio de casos de delincuencia organizada. Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, ONU, Nueva York, Estados Unidos, 2012, pág. 9. [En línea] Dirección URL: [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/SpanishDigest\\_Final291012.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/SpanishDigest_Final291012.pdf)

<sup>53</sup> Cfr. John T. Picarelli, “Transnational Organized Crime” en Williams, Paul D. Williams (ed.) *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londres, Reino Unido, 2008, pág. 266

<sup>54</sup> Chabat Jorge, *El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales*, CIDE, México, pág. 5. [En línea] Dirección URL: [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)

<sup>55</sup> Procuraduría General de la República, *Óp. Cit.*

<sup>56</sup> Mónica Serrano y María Celia Toro, “Del narcotráfico al crimen transnacional organizado”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (coords.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 233.

dado debido a los altos niveles de impunidad y corrupción que genera este negocio, permeando así las instituciones estatales dejándolas sin la capacidad de hacerle frente a esta amenaza. Sin embargo, es preciso incitar a que el debate se desarrolle alrededor de la generación de medidas preventivas y coercitivas para poder prevenir y combatir la participación de los grupos del crimen organizado y los impactos que estos causan en la población, a través de la realización de actividades delictivas.

Uno de los principales retos radica en evitar que el crimen organizado siga cooptando las instituciones estatales así como en recuperar los sistemas de justicia para hacer más eficiente la impartición de la misma, ya que podríamos llegar a lo que Peter Lupsha denomina como la etapa simbiótica<sup>57</sup> "en donde el crimen organizado se apodera del Estado y éste se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo".<sup>58</sup>

Para efectos de la investigación es menester entender cómo México y Colombia conciben a este fenómeno, para posteriormente hacer un balance de las políticas de seguridad para combatirlo.

Colombia define a los grupos de la delincuencia organizada transnacional dentro de los lineamientos del Código Penal, así considera que un grupo criminal se conforma "cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años".<sup>59</sup> Por otra parte, México considera que "cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos (...), serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada".<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Además de esta etapa, Lupsha considera las primeras fases en las que el crimen organizado permea las instituciones son la etapa predatoria y parasítica.

<sup>58</sup> Peter A. Lupsha, *Cit. pos.* Chabat Jorge, *El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales*, CIDE, México, pág. 5. [En línea] Dirección URL: [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)

<sup>59</sup> Artículo 340 de la Ley 599, Colombia, 2000. [En línea] Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_Penal\\_Colombia.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_Colombia.pdf)

<sup>60</sup> Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Cámara de Diputados, México, 1996. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>

En términos estrictos, ambos Estados mantienen vigente en sus legislaciones nacionales la esencia de la definición adoptada en el seno de Naciones Unidas a través de la Convención de Palermo, sin embargo, cada Estado ha adoptado dentro de la misma definición diversas actividades consideradas como ilícitas; en el caso mexicano, la legislación toma en cuenta al terrorismo como una de las actividades que realizan los grupos del crimen organizado transnacional. A pesar de ello, estos grupos se han consolidado como una amenaza a la seguridad de ambos Estados, siendo los grupos de narcotraficantes los que se presentan como un mayor reto para mantener la estabilidad y gobernabilidad en cada país.

En el marco de las actividades que realizan los grupos de la delincuencia organizada, el narcotráfico es visto como la actividad más lucrativa; a pesar de que existe gran incertidumbre alrededor de las ganancias generadas a través de este negocio ilícito debido a la información limitada con que se cuenta, "las últimas estimaciones de la ONU indican que las ventas minoristas pueden llegar a unos \$320.000 millones, o 0,9% del PIB [mundial]. (...) [Además] calcula que en los países de las Américas, los ingresos anuales provenientes de las drogas ascienden a alrededor de \$150.000 millones"<sup>61</sup> lo que comprueba la rentabilidad del negocio a través de la producción, trasiego y venta de drogas alrededor del mundo.

Esta condición es resultado en gran medida del enfoque prohibicionista<sup>62</sup> - promovido por Estados Unidos - que se ha gestado en diversos países respecto al consumo de estupefacientes, el cual ha instado a que la venta de diversas drogas se vuelva más atractiva debido a la alta demanda de las mismas y por ende el alto precio que adquieren dentro del mercado ilegal.

Además, el fenómeno del narcotráfico "se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios

---

<sup>61</sup> CICAD, *El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios. La economía del narcotráfico*, Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 7. [En línea] URL: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf)

<sup>62</sup> La Conferencia de Shanghái (1909) y la Convención Internacional del Opio (1912) constituyen las bases sobre las que se ha forjado el enfoque prohibicionista a lo largo de los años a nivel internacional.

masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio”.<sup>63</sup>

Una de las condiciones indispensables para la realización de esta actividad es que “se dé al margen del orden político, jurídico y social establecido. De esa manera, para alcanzar plenamente sus fines y objetivos (...) requiere quebrantar el marco legal, social, moral de las sociedades donde opera y se reproduce”.<sup>64</sup>

Asimismo, para llevar a cabo este negocio se han gestado redes de operación, mejor conocidos como cárteles de la droga, que incluyen desde los campesinos que se encargan de la producción de la hoja de coca o la planta de la marihuana, así como los trabajadores en los laboratorios, los transportistas, los encargados de blanquear el dinero, así como las autoridades locales y estatales que participan en esta dinámica ilegal.

Las organizaciones de narcotraficantes generalmente cuentan con una estructura de dirección y mando bien definidos, operan por medio de células y rangos de autoridad, cuentan con grupos de sicarios y cuerpos de seguridad propios, establecen controles territoriales, tienen sistemas de comunicación y armamento moderno, vehículos, casas de seguridad y una gran capacidad financiera.<sup>65</sup>

Dichos cárteles son quienes controlan desde la producción hasta el trasiego de la droga desde las regiones productoras a las zonas donde habitan los mayores consumidores de dichas sustancias, como por ejemplo: Estados Unidos y Europa; es por ello que se puede aseverar que “el narcotráfico se globaliza por la relación transnacional entre producción, comercio y consumo”.<sup>66</sup>

Gracias a la capacidad organizativa de dichos grupos, a la debilidad institucional de algunos Estados y a la impunidad existente dentro de los mismos, los cárteles han logrado establecer una “empresa” de alcance transnacional. Sin embargo, debido a la

---

<sup>63</sup> Raúl Benítez Manaut, “Crimen Organizado: fenómeno transnacional, evolución en México”, *Centrales*, Fundación Preciado. [En línea] URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R\\_Benitez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R_Benitez.pdf)

<sup>64</sup> Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 2004, pág. 8.

<sup>65</sup> Hurtado Omar, García Paz Rosa María, *Óp. Cit.*, pág. 39.

<sup>66</sup> Stephen E. Flynn, cit pos. Benítez Manaut Raúl, “Crimen organizado: fenómeno transnacional, evolución en México”, *Centrales*, Fundación Preciado. [En línea] URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R\\_Benitez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R_Benitez.pdf)



lucha por el control de la producción, pero sobretodo de las rutas para la distribución de la droga, se han producido altos niveles de violencia como resultado de la confrontación entre los cárteles, lo cual genera daños colaterales en la población, principalmente en los países que fungen como productores de drogas ilícitas y rutas de tránsito.

A pesar de los continuos esfuerzos por parte de los gobiernos de distintos países - productores o consumidores- por terminar tanto con la producción como con los flujos de drogas ilícitas y por ende con los cárteles de la droga, no se han tenido resultados factibles, es por ello que se cuestiona la forma del combate a dichos grupos.

Está comprobado que cuando las autoridades de diversos países ponen en marcha acciones como la intercepción de cargamentos de droga así como la fumigación de cultivos, el único resultado es la búsqueda de nuevas rutas de trasiego y el desplazamiento de la producción a otras zonas<sup>67</sup>; mientras que la captura de los grandes capos de la droga ha producido la desintegración de algunos de los cárteles más importantes y una fragmentación en un mayor número de grupos como es el caso de Colombia, o mayores niveles de violencia y la continuidad del negocio a manos de un nuevo líder tras la distribución del poder, tal y como lo que ha sucedido en México.

Empero, el análisis de las estrategias del combate al narcotráfico se profundizará en el capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

---

<sup>67</sup> Proceso que es denominado como el “efecto globo”; mientras que el llamado “efecto cucaracha” tiene lugar cuando se da la dispersión de los grupos ilegales a otra zonas debido a las estrategias promovidas en su contra por parte de las autoridades de su lugar de origen, esto incluye un cambio sustancial de todas sus actividades no solo del cultivo de drogas. Cfr. Bruce Bagley, “Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región”, *Revista Trans-pasando fronteras*, Universidad ICESI, Número 3, Colombia, 2013.

## 2. Antecedentes del narcotráfico en Colombia y México

### 2.1. Colombia

#### 2.1.1. Antecedentes del narcotráfico.

Colombia es un país que posee una particular localización geográfica, la cual ha favorecido los cultivos de drogas ilícitas así como el tráfico de las mismas. Los orígenes de este fenómeno se remontan a la "década de los años sesenta, periodo en el que, debido su posición geoestratégica y a la ausencia de control estatal, Colombia se convirtió prontamente en punto casi obligado de conexión para el transporte de coca proveniente de Bolivia y Perú con destino a los Estados Unidos".<sup>68</sup>

Ante la gran rentabilidad del "nuevo negocio", grupos de contrabando colombianos comenzaron a tener mayor injerencia en el trasiego de droga proveniente de la región andina. Fue así como Colombia pasó de ser un enclave de transporte a uno de los principales productores de cocaína y marihuana en Latinoamérica, comprometiendo así a "todos los sectores de la economía, a todas las clases sociales y a las élites políticas (...) del país".<sup>69</sup>

En un principio, se comenzó a cultivar marihuana en ciertas zonas cercanas a la costa del Atlántico, como en la Zona de la Guajira y la Sierra Nevada de Santa Marta, dando lugar a la bonanza marimbera, favorecida por la ausencia del Estado en estas regiones del país. Esta situación permitió que se conformaran las bases de los nuevos grupos criminales que dominarían el mercado de la droga, así como el establecimiento de sus redes de producción y comercialización, las cuales serían aprovechadas en los años venideros.

Fue así que durante el periodo presidencial de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Colombia hizo su aparición en los radares de las agencias antidrogas de Estados Unidos

---

<sup>68</sup> Hugo Fernando Guerrero Sierra, "La narcotización del conflicto armado colombiano: lucha contra las drogas y su incidencia en la dinámica reciente del conflicto", en *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, España, 2013, pág. 839.

<sup>69</sup> Medina Gallego Carlos, "Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado", en *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, CLACSO, Buenos Aires, 2012, pág. 145. [En línea] Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>

siendo "catalogada como importante productor y exportador de marihuana de alta calidad, gracias, en parte, al efecto "colchón de aire", es decir, a la fuerte represión de los cultivos en México"<sup>70</sup>; para 1978 se contabilizaba que existían 19.000 hectáreas destinadas al cultivo y se habían producido 9, 500 toneladas de marihuana.<sup>71</sup>

En esta coyuntura, un hecho sumamente interesante comenzó a tener lugar en Colombia, el dinero obtenido de las transacciones ilegales entraba al país a través del Banco de la República, en lo que fue conocido como "la ventanilla siniestra", ya que no se investigaba de dónde provenían los dólares que ahí se compraban, por lo que tal práctica resultó ser un buen mecanismo de lavado de dinero que fue frecuentemente utilizado por los traficantes de drogas.

Mientras que nombres como Jaime Caicedo "El Grillo", Benjamín Herrera Zuleta "El Papá Negro de la Cocaína" y Martha Upegui de Uribe "La Reina de la Cocaína" comenzaron a ser conocidos en todo el territorio colombiano por ser los traficantes más importantes del momento, Estados Unidos comenzó a ejercer presión a la administración Turbay Ayala (1978-1982) para que militarizara el combate contra las drogas.<sup>72</sup>

En respuesta a la presión de Estados Unidos, el presidente Turbay emprendió la "Operación Fulminante" en 1978, que contó con el apoyo de 10,000 soldados que fueron destinados a un operativo con el objetivo de acabar con la producción y el tráfico de marihuana. Para 1979, los resultados eran alentadores aunque no los mejores, se dio el "decomiso de 3,500 toneladas de marihuana, se incautaron 97 aviones y 78 embarcaciones usadas para el trasiego de drogas, además se destruyeron más de 10,000 hectáreas de plantaciones de marihuana y hubo centenares de detenciones".<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Marco Palacios y Mónica Serrano, "Colombia y México: Las violencias del narcotráfico", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010, pág. 119.

<sup>71</sup> El Tiempo, "La bonanza de marihuana en Colombia (1974-1980)", *El Tiempo*, Colombia, 2010. [En línea] URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934640>

<sup>72</sup> Si bien es cierto que la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al tráfico de drogas comenzó a ser promovida por el presidente Turbay, la atención de éstas estaba centrada en la contención de los grupos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), además del nuevo grupo guerrillero urbano: M-19; por lo que las tareas de interdicción y combate al tráfico de drogas fueron asignadas a la Policía Nacional en 1981.

<sup>73</sup> Tokatlian, Juan Gabriel, *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*, Editorial Norma, 2000, pág. 144.

Poco a poco se fueron introduciendo las fumigaciones aéreas de cultivos como mecanismo de combate, las cuales tuvieron como resultado el declive, en cierta medida, de la producción de marihuana; al mismo tiempo, la cocaína comenzó a posicionarse como el nuevo producto ilegal.

Mientras que "el centro de gravedad del comercio ilegal de drogas y sus actividades afines pasó a ser Medellín"<sup>74</sup>,

un conjunto de circunstancias económicas, sociales y políticas van a confluir, desde finales de la década de los setenta, que permiten el impulso y desarrollo de la industria del narcotráfico en Colombia en la fase del ciclo de la cocaína: el aumento de la lucha contra la insurgencia que duplicó los esfuerzos del Estado al tener que enfrentar los dos fenómenos simultáneamente; el incremento vertiginoso del consumo y la demanda de droga en Estados Unidos y Europa y, una equivocada política antidrogas, que privilegió la lucha contra la producción y fue tolerante con el consumo.<sup>75</sup>

Fue bajo esta dinámica que, a mediados de la década de los setenta, los dos principales cárteles de la droga colombianos se originaron: el Cártel de Medellín y el Cártel de Cali, liderados por Pablo Escobar y los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, respectivamente.

---

<sup>74</sup> Bushnell David, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Planeta, Colombia, 2007, pág. 368.

<sup>75</sup> Medina Gallego, *Óp. Cit.*, pág. 152.

Figura 1. Líderes de los cárteles de la droga



Elaboración propia

Mientras que el cártel de Medellín se dedicó en un principio a controlar los cultivos de marihuana ubicados en Antioquia, el cártel de Cali "ubica sus inicios en torno al control del contrabando entre Panamá y el puerto de Buenaventura, ubicado sobre la Costa Pacífica del departamento del Valle del Cauca"<sup>76</sup>. Además de los mencionados cárteles, también se constituyeron el Cártel del Norte del Valle y el Cártel Armenia-Pereira.

<sup>76</sup> Hugo Fernando Guerrero Sierra, *Óp. cit.*, pág. 841.

Mapa 1. División política de Colombia



Fuente: Universidad Externado de Colombia

Poco a poco, los cárteles fueron consagrando su poder a través de la introducción de

capitales al conjunto de la economía nacional (...), [se hicieron] partícipes de la guerra contrainsurgente y la expansión de la violencia paramilitar mediante la administración de la violencia privada, controlando la fuerza pública y la justicia, comprometiendo a la clase política local y regional mediante el soborno, la corrupción y el clientelismo<sup>77</sup>,

<sup>77</sup> Medina Gallego, *Op. Cit.*, pág. 153.

mientras que consiguieron generar una red sin intermediarios<sup>78</sup> que les permitió mantener el control de todo el proceso de producción, transformación y distribución de la droga hacia Estados Unidos y Europa<sup>79</sup>, constituyendo así uno de los más grandes males para Colombia.

Para poder transportar la droga hasta Estados Unidos, fue necesario implementar rutas de trasiego que en un primer momento se localizaron a través del Caribe desde Medellín a Miami, y posteriormente de Cali a ciertas zonas de México.

Mapa 2. Rutas para el trasiego de drogas



Fuente: Control Risks, *RiskMap 2011*.

<sup>78</sup> Ambos carteles de la drogas consideraron que la rentabilidad del negocio estaba en peligro si ellos continuaban vendiendo droga a estadounidenses que viajaban a Colombia a comprarla para después revenderla en Estados Unidos, fue así que decidieron iniciar el trasiego de droga por sus propios medios.

<sup>79</sup> Ya que en un principio, la pasta de coca se compraba en Perú y Bolivia, para posteriormente transformarla en los distintos laboratorios que se establecieron a lo largo del territorio colombiano, en especial en la zona amazónica.

Estados Unidos fue testigo de la violencia generada en su territorio debido a las continuas pugnas entre los vendedores por dominar el mercado de la cocaína en aquel país<sup>80</sup>, así como por los altos índices de criminalidad relacionados con el consumo de droga, por lo que impulsó tenazmente un tratado de extradición para poder juzgar a los colombianos bajo las leyes estadounidenses. La presión ejercida rindió frutos cuando en 1979 se firmó el Tratado de Extradición entre Estados Unidos y Colombia, mismo que entró en vigor en el país latinoamericano por medio de la Ley 27 en 1980, convirtiéndose así en un mecanismo mediante el cual se podría juzgar a los traficantes de droga en aquél país; por lo que la respuesta de los narcotraficantes no se hizo esperar y surgió un clima de tensión y violencia en el país.

Por otra parte, un hecho de vital importancia en la historia colombiana se gestó a partir de la conformación de grupos armados pertenecientes a los narcotraficantes, ya que sería éste el inicio del paramilitarismo, el cual junto con la guerrilla, contribuyó a exacerbar los niveles de violencia que ya se presentaban en varias regiones del país. Uno de los primeros grupos que surgieron fue Muerte a Secuestradores (MAS) en 1981 tras el secuestro de Martha Ochoa, hermana de Jorge Luis y Fabio Ochoa - colaboradores del Cártel de Medellín-; dicho grupo fue financiado por el dinero de los narcotraficantes con el fin de que les garantizaran la protección necesaria frente a la guerrilla y otros cárteles, asimismo estos grupos contribuyeron a consolidar el aparato militar del Cártel de Medellín. Posteriormente, los grupos paramilitares se convertirían en unas de las armas que el cártel, a manos de Gonzalo Rodríguez Gacha, utilizó para luchar contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a pesar de los pactos que existían entre ellos para permitir la convivencia en zonas de cultivo y procesamiento de droga que estaban bajo su dominio.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Tanto el Cartel de Cali como el de Medellín acordaron operar en Nueva York y en la Florida y los estados aledaños, respectivamente, para no generar confrontaciones directas entre ellos.

<sup>81</sup> La relación de conveniencia que existió en un primer momento entre las FARC y los cárteles del narcotráfico fue el parteaguas para que las FARC y otros grupos guerrilleros fueran denominados como "narcoguerrilla", término que hace referencia a la participación en la producción y tráfico de drogas por parte de la guerrilla con el objetivo de financiar su lucha armada. La primera vez que este término fue utilizado fue en 1982 por el embajador de Estados Unidos en Colombia, Lewis Tamb, al declarar que existían pruebas de la correlación existente entre el tráfico de drogas y la actividad guerrillera en el campo colombiano.





Administration (DEA), descubrió, ocupó y destruyó el centro de procesamiento de cocaína más grande de todo el mundo: Tranquilandia, ubicada cerca del río Yari, en los límites del departamento de Cádiz y Putumayo, el cual constaba de 10 laboratorios y seis pistas aéreas, desde donde el Cártel de Medellín fabricaba y enviaba la droga a diversas partes del mundo.<sup>85</sup> El golpe asestado por la PN al Cártel de Medellín significó la sentencia de muerte del Ministro Lara Bonilla, ya que fue el principal dirigente de la operación donde además se incautaron toneladas de droga ocasionando pérdidas mayúsculas para la organización criminal, razón por la cual fue asesinado por órdenes de Escobar el 30 de abril de 1984.

“Hasta el asesinato del ministro Lara Bonilla las élites colombianas no percibían la amenaza potencial al orden político y social que representaban las organizaciones del narcotráfico. ‘Veían’ el flujo de capitales que traían y pensaban que sus pugnas sangrientas se resolverían internamente”<sup>86</sup>; sin embargo, la ola de violencia en todo el país contribuyó a que el caos fuera una constante durante toda la década de 1980, la corrupción ensombreció los esfuerzos de combate contra el narcotráfico por parte del gobierno y el número de víctimas de Escobar y el Cártel de Medellín cada día crecía más.<sup>87</sup>

Fue así que el presidente Betancur, mismo que se había negado a extraditar a colombianos a Estados Unidos básicamente por cuestiones de filosofía política y nacionalismo, emprendió la guerra contra las drogas y los cárteles que operaban desde la clandestinidad con el fin de terminar una etapa de violencia y terror en el país, haciendo uso del Tratado de Extradición con Estados Unidos y de las Fuerzas Armadas como sus mejores armas en contra de los narcotraficantes.

“Tan pronto como la DEA ofreció pruebas de las actividades del cártel de Medellín, los miembros de esta organización se desbandaron a Panamá. Confiaron en que el general Noriega, que complotaba con las operaciones de drogas y armas de Oliver North para

---

<sup>85</sup> De acuerdo con Juan Sebastián Marroquín - hijo de Pablo Escobar- Tranquilandia no pertenecía al Cartel de Medellín, aunque socios de dicho cartel sí operaban en el complejo de laboratorios incautados, de ahí que se relacionara directamente con posesiones de Pablo Escobar o su séquito. Cfr. Juan Pablo Escobar, *Pablo Escobar. Mi padre*, Planeta, México, 2014, pág. 244.

<sup>86</sup> Marco Palacios; Mónica Serrano, *Óp. cit.*, pág. 129

<sup>87</sup> Además, el número de víctimas del Cártel de Medellín creció exponencialmente debido a que éste se enfrascó en una guerra con las FARC a partir de 1987, a pesar de que en algún momento tuvo una relación de conveniencia con el grupo guerrillero basada en la protección de sus cultivos y el acceso a pistas aéreas.

derrocar a los sandinistas, les garantizaría un refugio tranquilo”.<sup>88</sup> Sin embargo, no contaron con su apoyo y tuvieron que regresar a Colombia para continuar operando bajo la sombra de la ilegalidad además de tratar de evitar su captura. En cierto momento intentaron negociar una amnistía con el gobierno con tal de que se aboliera la extradición, a lo que éste respondió con una negativa, debido en gran medida a la presión estadounidense y al clima de violencia que se vivía en Colombia.

Ante el fracaso de los intentos de negociación con el gobierno, en el ámbito jurídico se presentaron acciones judiciales encaminadas a eliminar la extradición de la legislación colombiana. En 1985, se demandó al procedimiento de sanción del tratado bajo el argumento de su ilegalidad por no haber sido sancionado por el Presidente, así el

12 de diciembre de 1986 la Corte resolvió declarar inexecutable la Ley 27 del 3 de noviembre de 1980, que elevaba a legislación interna el tratado de extradición (...). El Presidente reaccionó inmediatamente y volvió a sancionar el tratado como Ley 68 de 1986. (...) Sin embargo, la nueva sanción del tratado fue demandada una vez más ante la corte quien, seis meses después, declaró de nuevo la inconstitucionalidad<sup>89</sup>

ante las nuevas demandas se propuso poner en marcha nuevamente la extradición por la vía administrativa.

Mientras que los narcotraficantes afrontaban la extradición por medios legales, también decidieron hacerlo a través de la violencia. Fue entonces que el 15 de noviembre de 1986 surgió el denominado grupo “los extraditables”, que con el lema “es mejor una tumba en Colombia que una cárcel en los Estados Unidos”, declararon la guerra contra el Estado colombiano e iniciaron una serie de ataques en contra de la población civil. Definidos como “narcoterroristas”<sup>90</sup>, éstos tenían el objetivo de evitar que la extradición siguiera figurando dentro de la legislación nacional. Dicho grupo presionó a los

---

<sup>88</sup> Marco Palacios; Mónica Serrano, *Óp. cit.*, pág. 129.

<sup>89</sup> Atehortúa Cruz Adolfo y Rojas Rivera Diana Marcela, “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”, *Revista Historia y espacio*, No. 31, Colombia, 2008, pág. 16. [En línea] Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4015471>

<sup>90</sup> El término narcoterrorismo ha sido utilizado de manera indiscriminada para referirse a todas aquellas acciones llevadas a cabo por los grupos terroristas para poder financiar su causa, específicamente a través del trasiego de drogas, sobre todo se hace referencia a las FARC en Colombia y a Sendero Luminoso en Perú; sin embargo, el término tomó gran relevancia mucho tiempo atrás en Colombia debido al uso recurrente de tácticas terroristas por parte de los cárteles de la droga para influir en la toma de decisiones de la clase política colombiana, con el firme objetivo de evitar la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos.

magistrados de la Suprema Corte para que revocaran el Tratado de Extradición y para ello los amenazaron, secuestraron e incluso asesinaron. Dentro de sus víctimas también se encontraban periodistas y políticos a favor de la extradición.

En uno de los hechos más violentos que se registraron en la capital colombiana, el 6 de noviembre de 1985, un comando del M-19<sup>91</sup> tomó las instalaciones del Palacio de Justicia. Como resultado del ataque, 11 magistrados perdieron la vida junto con funcionarios judiciales y los expedientes que podían ser usados en contra de Escobar se convirtieron en cenizas; “aunque judicialmente nunca se concluyó que hubo alianzas entre el M-19 y el cártel de Medellín para el ataque al templo de la justicia, siempre quedó la duda histórica sobre la conveniencia de intereses para producir la toma”.<sup>92</sup>

Mientras que los narcotraficantes que conformaban el Cártel de Medellín enfrentaban una lucha en contra de la extradición en el frente político, decidieron hacer uso de su capacidad militar<sup>93</sup> para “desplazar la competencia del cártel de Cali, (...) que tenía un sentido más agudo de la innovación empresarial. Había puesto laboratorios de refinación en Bolivia y Perú, y fue el primero en fabricar heroína. Debido a la localización de sus enclaves encontró más apta la ruta de Centroamérica y México”<sup>94</sup> y comenzaron a enviar cargamentos de droga hacia Europa.

### *2.1.3. Guerra entre cárteles, narcoterrorismo y sometimiento a la justicia*

En 1988, Pablo Escobar y su familia fueron víctimas de un atentado terrorista en el edificio Mónaco ubicado en la capital colombiana, la responsabilidad recayó directamente en el cártel de Cali y fue así que dio inicio una guerra entre cárteles por mantener el control y obtener las mayores ganancias del negocio. Aunque diversas fuentes señalan que el inicio de la confrontación se dio debido al secuestro y asesinato

---

<sup>91</sup> El Movimiento 19 de abril, mejor conocido como M-19, fue la primera guerrilla urbana con tintes militaristas que surgió en Colombia. Su proyecto estaba fuertemente influenciado por la Revolución cubana y la instauración de un gobierno socialista en el Cono Sur. También fue el primer movimiento que negoció su desmovilización con el gobierno colombiano y logró conformarse como una fuerza política.

<sup>92</sup> El Espectador, “El revés jurídico de la extradición”, *El Espectador*, Colombia, 2012. [En línea] URL: <http://www.elespectador.com/noticias/el-reves-juridico-de-extradicion-articulo-362926>

<sup>93</sup> Escobar construyó un ejército de sicarios con base en los jóvenes que conformaban la clase más baja de los barrios de Medellín, mientras que Rodríguez Gacha conformó su aparato militar con campesinos pobres de los alrededores del Magdalena Medio. Mientras que los líderes del cártel de Cali conformaron sus cuerpos de seguridad basados en miembros retirados de las fuerzas públicas del Estado. Véase Atehortúa Cruz Adolfo y Rojas Rivera Diana Marcela, “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”, *Revista Historia y espacio*, No. 31, Colombia, 2008, pág. 16. [En línea] Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4015471>

<sup>94</sup> Marco Palacios; Mónica Serrano, *Óp. cit.*, pág. 131.

de uno de los lugartenientes del cártel de Cali a manos de la "Oficina de Envigado", la cual pertenecía al cártel de Medellín, aún después de haber cobrado el rescate; así como a la negativa de entrega de "Pacho" Herrera.

Sin embargo, también existieron pugnas al interior del cártel de Medellín, lo que llevó a consolidar un grupo contrario a Pablo Escobar que se alió con el cártel de Cali para terminar con él y el monopolio que tenía sobre el negocio de las drogas<sup>95</sup>, el cual fue denominado como Perseguidos por Pablo Escobar (Pepes)<sup>96</sup>, mismo que contribuyó a aumentar los problemas que afrontaba el llamado "Patrón del Mal".

Por otro lado, los narcotraficantes se encargaron de ejercer presión en las autoridades colombianas por medio del terror para que eliminaran la figura de la extradición. Aunado a todos los homicidios cometidos por parte de los narcotraficantes, se llevaron a cabo atentados terroristas en las principales ciudades del país: coches bomba explotaban en las inmediaciones de las avenidas más transitadas de Colombia; fueron colocadas bombas cerca de las instalaciones de importantes Agencias del Estado y medios de comunicación, tal y como la que explotó a un costado del edificio donde se ubicaba el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) ocasionando la muerte de más de 50 personas y daños severos a la redonda. Dicho atentado quería asesinar al entonces Director del Organismo, Miguel Maza Márquez, ya que se afirmaba que tenía estrechos vínculos con el Cártel de Cali. Otro ejemplo claro de los actos narcoterroristas perpetrados en territorio colombiano tuvo lugar en 1989, cuando se colocó una bomba en el vuelo HK 1803 de Avianca donde perecieron los 107 pasajeros que iban a bordo, este atentado tenía como fin último terminar con la vida del entonces candidato presidencial, César Gaviria, después del asesinato del candidato a la presidencia, el liberal Luis Carlos Galán, en un acto de campaña el 19 de agosto del mismo año.

---

<sup>95</sup> Dicho monopolio en el negocio de las drogas le valió a Escobar una fortuna que oscilaba entre los 25 mil millones de dólares y que lo llevó a figurar entre los hombres más ricos del mundo, de acuerdo con la revista Forbes.

<sup>96</sup> El grupo de los PEPES tuvo su razón de ser en el hartazgo de los antiguos socios enemistados con Escobar y de un gran sector de la población que estaba cansado de los secuestros y asesinatos en su contra, así como de la violencia que éste había generado en todo el país, lo que contribuyó a que se conformaran como un grupo de autodefensa bajo el liderazgo de Fidel Castaño. Los PEPES "operaron en dos frentes. El primero, llamado de inteligencia, se encargaba de recoger toda clase de información acerca de la estructura de la organización de Pablo. Reunida la información, y por vía telefónica o de otros medios, se le hacía llegar a las autoridades correspondientes el resultado de las gestiones para que ellas concretaran positivamente la información. Y el otro frente denominado de acción, que era un grupo armado que [Fidel Castaño] dirigía, ejecutaba la información para neutralizar y destruir al enemigo" haciendo uso de tácticas terroristas en contra de los miembros del cártel de Medellín y la familia de Escobar. Véase S/a, "Yo fui el creador de los PEPES", *Semana*, Colombia, 1994. [En línea] Dirección URL: <http://www.semana.com/nacion/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3>

Las extradiciones continuaron formando parte de la estrategia del Estado, siendo la de Carlos Lehder en 1989 uno de los golpes más contundentes que el Gobierno le propinó al Cártel de Medellín, ya que Lehder era uno de los principales socios y el principal promotor que manejaba las actividades del cártel en Estados Unidos. Posteriormente, Gonzalo Rodríguez Gacha "El Mexicano" fue abatido en el municipio de Coveñas, Sucre por fuerzas del Estado colombiano, trayendo consigo respuestas cada vez más violentas por parte del grupo criminal ante las pérdidas de sus integrantes.

A partir de los continuos atentados perpetrados contra políticos, intelectuales, periodistas y, en general, contra la sociedad civil, aunado al trabajo de sus abogados y las políticas de plata o plomo, los narcotraficantes de Medellín lograron doblegar la voluntad política del gobierno colombiano haciendo que la Corte Suprema de Justicia declarara inconstitucional el Tratado de Extradición que se suscribió con Estados Unidos. El fin de esta práctica quedó institucionalizado en la nueva Constitución de 1991 donde quedó expresamente prohibida.

Durante el mandato presidencial de César Gaviria (1990-1994) se dio un cambio en la política de seguridad, se estableció "un enfoque más agresivo hacia las FARC, la apertura de un frente de negociación con el M-19 y el EPL".<sup>97</sup> Con la promulgación de la Constitución de 1991 se pretendió poner fin a la violencia de la que Colombia era víctima "mediante una política dirigida a conseguir el sometimiento a la justicia de los principales jefes de los cárteles a través de la entrega voluntaria y mediante la oferta de la rebaja de penas".<sup>98</sup>

Los primeros en aceptar y aprovechar la nueva política de distensión del gobierno fueron los hermanos Ochoa Vásquez, mientras que Escobar, quien se encontraba en medio de una gran pugna con sus rivales de Medellín y otros cárteles, además de ser presionado por los "Pepes", decidió negociar con el Estado colombiano y se entregó a la justicia el 19 de junio de 1991.

El sometimiento a la justicia de Pablo Escobar resultó estar envuelto en diversas irregularidades institucionales lo que permitió que siguiera teniendo el control y manejo de su lucrativo negocio desde la cárcel "La Catedral", que fue construida especialmente para él. Dentro de "La Catedral", Escobar asesinaba a los subalternos del cártel que lo

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, pág. 132

<sup>98</sup> Medina Gallego Carlos, *Óp. Cit.*, 156-157 pp.

habían traicionado. Ante tal situación, la DEA siguió interviniendo en los asuntos internos de Colombia y dio cuenta que el negocio del Cártel de Medellín seguía funcionando, a pesar de que su jefe y varios de sus principales sicarios se encontraban bajo la tutela del Estado. El Presidente Gaviria decidió intervenir y ordenó el traslado de los narcotraficantes a nuevas cárceles para poder ejercer un control efectivo sobre ellos. Sin embargo, fuentes infiltradas en el gobierno alertaron a Escobar y sus hombres sobre la nueva determinación del Presidente y fue así que los criminales comenzaron a planear la huida.

El 22 de julio de 1992, Pablo Escobar logró escapar de la cárcel y se convirtió en el fugitivo más buscado en Colombia, ya que declaró la guerra de nueva cuenta al Estado colombiano. Ante tal situación, Estados Unidos puso a disposición del gobierno a los agentes de la DEA con el fin de contribuir a la localización y detención del capo más poderoso que hasta ese entonces había tenido el país sudamericano; fue así que se conformó el Bloque de Búsqueda con agentes de la DEA, miembros de la Policía Nacional, el Ejército y otras agencias de seguridad colombianas.

Durante los meses que siguieron a la fuga, las capturas o abatimientos de los principales lugartenientes del Cártel de Medellín como: Popeye, El Chopo, El Osito, Tyson, entre otros, contribuyeron al debilitamiento de la estructura del grupo criminal, la cual vio su fin el 2 de diciembre de 1993 cuando fuerzas del Bloque de Búsqueda localizaron y mataron a Pablo Escobar en un barrio de Medellín. La muerte del capo más importante del Siglo XX estuvo enmarcada por la incógnita de saber quiénes fueron los que realmente participaron en el operativo, ya que existió una amplia colaboración entre el gobierno colombiano y los grupos criminales de Cali y los Pepes.

Aunque el Cártel de Medellín perdió toda su estructura operativa y sus miembros se enfrascaron en una aguda disputa por el control del negocio, el cártel de Cali continuaba operando ya sin una competencia sólida. A pesar de que la lógica de actuación que ellos usaban era sumamente diferente a la implementada por el Cártel de Medellín, pues "no sólo privilegiaron las empresas de fachada y los envíos camuflados en mercancías legales, sino también [intentaron convertirse en acaudalados inversionistas en el mundo legal] a través de importantes cadenas de firmas como Laboratorios Kressfor, (...) Grupo Radial Colombiano y Corporación Financiera de

Boyacá"<sup>99</sup>, en 1994 un gran escándalo político los convirtió en el centro de atención de la política contra las drogas.

Tras haberse descubierto que el financiamiento proveniente del crimen organizado fue usado en la campaña presidencial de Ernesto Samper<sup>100</sup> (1994-1998) y, "en una coyuntura de ascenso de guerrillas y paramilitares, el escándalo sirvió de pretexto a Washington para exigir la destrucción del cártel, lo que se consiguió en los años siguientes".<sup>101</sup> Entre 1995 y 1996 sus principales líderes fueron detenidos y extraditados a Estados Unidos, Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela fueron capturados en Cali en junio y agosto de 1995 respectivamente, mientras que José Santacruz Londoño fue arrestado en julio de 1995 y Helmer "Pacho" Herrera se entregó a la justicia en septiembre de 1996.

El escándalo del financiamiento a la campaña presidencial de Ernesto Samper tuvo efectos más allá de la simple presión diplomática, ya que el gobierno estadounidense quitó la certificación a Colombia, lo que tuvo resultados adversos en el ámbito económico y sancionó a Samper, aun cuando ya era presidente y le retiró la visa, lo que debilitó su poder y sus acciones políticas al interior del país andino.

Empero, con la destrucción de los dos grandes cárteles que operaban en Colombia y que influenciaron el rumbo de vida de la población, el problema del narcotráfico en ese país no llegó a su fin.

El cártel del Norte del Valle se independizó como consecuencia de la desaparición del cártel de Cali- al cual estaban subordinados- y continuó operando a finales de los años noventa y principios del siglo bajo una lógica de división de trabajo que reunía a diversos grupos bajo el mando de Henry Loaiza y la familia Urdinola Grajales. Dicho cártel se fortaleció al tiempo que entretejió importantes vínculos con la clase política lo que le brindó protección del Estado. El cártel consolidó su poder, "familias prestantes de clase media y alta, como los Henao y Urdinola, [controlaron] el poder regional en el Norte del Valle, constituyendo una mafia de extracción social alta"<sup>102</sup>, que dominó diversas rutas para el trasiego de la droga, las cuales obligaron al cártel colombiano a

---

<sup>99</sup> Atehortúa Cruz Adolfo y Rojas Rivera Diana Marcela, *Óp. Cit.*, pág. 11.

<sup>100</sup> Tras diversas investigaciones enmarcadas en el llamado Proceso 8000, se determinó que los hermanos Rodríguez Orejuela aportaron aproximadamente 3 mil millones de pesos a la campaña presidencial.

<sup>101</sup> Marco Palacios; Mónica Serrano, *Óp. cit.*, pág. 132.

<sup>102</sup> Medina Gallego, *Óp. Cit*, pág. 162.



establecer relaciones cercanas con los cárteles mexicanos debido a que México era un paso obligado de la droga hacia Estados Unidos.

A partir de 1992 el cártel comienza a sufrir duros golpes a su estructura por parte de la Policía Nacional, se produce la captura de Iván Urdinola Grajales, en 1995 Henry Loaiza se entregó a las autoridades y posteriormente se da la entrega de Orlando Henao Montoya, quien había asumido el liderazgo del cártel hasta 1997. Después de la entrega de Henao Montoya, Arcángel de Jesús Henao tomó el poder, sin embargo otros miembros del cártel, como Diego León Montoya "Don Diego" y Wílber Varela "Jabón", comenzaron a tener mayor relevancia y obtuvieron más poder.

Tras la desaparición de Henao Montoya y Urdinales de la escena criminal "termina el reinado de los *señores* y se inicia la época de los peones y los pistoleros. [Se da el] paso de capos a *traquetos*"<sup>103</sup> o como también ha sido llamado, incluso por las autoridades colombianas, como el "reinado de los gatilleros".

Mientras el cártel del Norte del Valle sufría transformaciones tras la captura de sus principales líderes y el Presidente Pastrana llevaba a cabo negociaciones para la desmovilización de las FARC, se gestaba el Plan Colombia, un nuevo mecanismo de cooperación entre el país andino y Estados Unidos, a través del cual se podría enfrentar al fenómeno del narcotráfico y la guerrilla para fomentar la paz en Colombia; sin embargo los alcances de dicho plan serán analizados como parte de la estrategia del gobierno colombiano para enfrentar a las organizaciones criminales en el capítulo 3 de la presente investigación.

La estructura del cártel sufrió severas modificaciones y se generaron pugnas al interior lo que devino en una fragmentación del mismo.

Los clusters o grupos que se [mantuvieron] son dirigidos por Varela y Montoya. Sin embargo, se modifica el modelo de organización hacia el tipo grupo central, en el cual hay un núcleo central en torno al cual gravitan un número amplio de miembros asociados, una red que puede ser usada dependiendo de las necesidades. Asimismo, se produce un cambio en la modalidad de ejército y en las acciones: de la seguridad y el control interno del grupo a la guerra inter-cartel y a las masacres de población.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibidem*

<sup>104</sup> *Ibid.*, pág. 163.

El cambio en el paradigma de seguridad del cártel será fundamental para entender los orígenes de lo que posteriormente se conocería como "Bandas Criminales" (BACRIM)<sup>105</sup>, ya que a partir de las pugnas internas los líderes del cártel crearon ejércitos para mantener su propia seguridad, luchar por el control del cultivo y rutas de tránsito de la droga, además de ejercer miedo sobre el resto de la población, por lo que en un momento dado se les consideró el cártel más sanguinario de Colombia, por encima del cártel de Medellín. Fue así como surgieron "Los Machos" bajo las órdenes de Diego Montoya y "Los Rastrojos" dirigidos por Varela y Diego Rastrojo.

Varela inició una confrontación directa con el grupo de Montoya por el liderazgo del cártel, la cual dejó un saldo aproximado de 2000 muertos tan solo en el Valle del Cauca, de acuerdo con estimaciones de la Fiscalía colombiana.

Las pugnas internas y las continuas detenciones de miembros del cártel por parte de la Policía Nacional contribuyeron al debilitamiento del mismo, después de la captura de los Henao Montoya, sólo quedaban libres Diego Montoya, Hernando Gómez Bustamante y Wílber Varela, los dos primeros fueron detenidos en 2007 y Varela fue asesinado en 2008, con lo que el cártel perdió toda su estructura operativa.

Después del asesinato de Varela, Javier Antonio Calle Serna, alias "Comba", y Diego Rastrojo tomaron la batuta de la organización militar creada por su jefe y se enfrentaron a los Urabeños; mientras que el liderazgo del ejército de sicarios creado por Montoya quedó a disposición de nuevos y desconocidos narcotraficantes.

Sin embargo, los cárteles de la droga no fueron los únicos que fueron partícipes del negocio de las drogas; "hacia finales de los noventa, (...) las guerrillas izquierdistas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los grupos paramilitares de derecha Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tomaron el control del cultivo y procesamiento de hoja de coca en las zonas rurales de Colombia".<sup>106</sup>

Cabe destacar que una constante que se mantuvo después de la desaparición de los grandes cárteles fue la expansión en el ámbito de actividades de los nuevos dueños del negocio, ya que no sólo se dedicaron a cultivar, procesar y traficar cocaína, sino también

---

<sup>105</sup> Solo los "Rastrojos" y los "Machos" son los únicos grupos que se conformaron como reductos de las alas armadas del cártel del Norte del Valle.

<sup>106</sup> Bagley Bruce, "Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo veintiuno", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert, Colombia, 2012, pág. 237

realizaron otras actividades ilícitas como la apropiación privada de tierras públicas, participaron en la minería de oro y en la producción de madera, mientras que intentaron penetrar la economía legal a través de la participación como inversionistas en empresas legales.

Tras la desmovilización “de grupos paramilitares agrupados en más de 30 estructuras armadas bajo la égida de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Bloque Central Bolívar (BCB) entre 2003 y 2006”<sup>107</sup>, durante el gobierno de Álvaro Uribe, hubo un incremento sustancial en el número de Bandas criminales que tenían presencia en el país debido al vacío de poder que dejaron estos grupos en diversas zonas, entre las que se pueden destacar: Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Urabeños, Los Machos, Los Paisas, Renacer, Nueva Generación, Fuerzas Armadas Irregulares de Colombia, Bloque Meta, Los Rastrojos, Cordillera, Cacique Pipinta, grupo de Martín Llanos, Libertadores del Vichada, Botalones, Llaneros, Empresa, Renacer, los Soto, Autodefensas Campesinas del Tolima, los Policarpa y Elegidos, Los Nevados y La Oficina de Envigado. Estas organizaciones criminales representan actualmente un reto a la seguridad ciudadana de Colombia ya que tienen presencia en 338 municipios del país.<sup>108</sup>

## 2.2 México

### 2.2.1. Antecedentes del narcotráfico

Los orígenes del narcotráfico en México se remontan a la época revolucionaria, de acuerdo con el sociólogo Luis Astorga. Posteriormente, “se pasó de las redes chinas de producción y exportación de opio a la creación de empresas criminales privadas, cuyos dueños y directores eran, [...] desde la década de los treinta y hasta bien entrada las de los cuarenta, los gobernadores en turno de los estados del norte”.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Prieto Carlos Andrés, “Bandas Criminales en Colombia: ¿Amenaza a la seguridad regional?”, *Opéra*, No. 12, Universidad del Externado, Colombia. [En línea] Dirección URL: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/viewFile/3656/3748>

<sup>108</sup> El Tiempo, “Alertan por presencia de 'bacrim' en 338 municipios del país”, *El Tiempo*, Colombia, 8 de noviembre de 2015. [En línea] Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/bacrim-en-colombia/16425126>

<sup>109</sup> Valdés Castellanos Guillermo, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013, pág. 98.

Mientras que en los albores del Siglo XX, Estados Unidos comenzó a promover el enfoque prohibicionista de las drogas, en México el consumo y producción de estupefacientes era legal, incluso existían fumaderos de opio en las grandes ciudades que eran visitados por los miembros de las clases altas; sin embargo, la presión estadounidense no se hizo esperar y en 1931 en el Código Penal se decretó que el tráfico de drogas y toxicomanía serían considerados a partir de ese momento como delitos federales, lo que generó graves problemas al considerar a los consumidores de drogas como delincuentes y no como enfermos, impidiendo así la consolidación de políticas públicas dirigidas a controlar las adicciones y promover un enfoque de salud pública. Esta medida suscrita por el gobierno mexicano lo obligó a acatar un régimen internacional prohibicionista<sup>110</sup> que se estaba conformando; sin embargo, México no contaba con la fortaleza en su andamiaje institucional ni con el monopolio exclusivo y legítimo de la fuerza para hacer cumplir las nuevas disposiciones.

“Durante los años cuarenta, el noroeste de México, especialmente el estado de Sinaloa y de manera particular el municipio de Badiraguato, se consolida de manera indiscutible como la región de mayor cultivo de adormidera y tráfico de opio”<sup>111</sup>, este proceso fue favorecido por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, ya que debido a la coyuntura existía la necesidad de adquirir morfina para los heridos y las fuentes de aprovisionamiento de Europa estaban completamente fuera de servicio, por lo que el cultivo de sustancias ilícitas en territorio mexicano se incrementó sustancialmente. La tendencia del aumento de la producción de drogas en México también está íntimamente relacionada con el boom del consumo de una gran parte de la sociedad estadounidense durante los años sesenta.

---

<sup>110</sup> El régimen internacional de control de drogas tuvo sus cimientos en la Convención Internacional del Opio de 1912 y continuó consolidándose con las medidas restrictivas impuestas por Estados Unidos, por ejemplo la Ley Rico, hasta llegar a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes reafirmó la prohibición del uso y la producción de drogas, poniendo especial énfasis en controlar el cultivo/tráfico y uso de la adormidera, el opio, la planta de cannabis y la coca; y en 1971 se aprobó el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, en el cual se pretendía regular drogas sintéticas y alucinógenas. Posteriormente, se estableció la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Sicotrópicas en 1988, dicha Convención promovió la cooperación entre los Estados signatarios con el firme objetivo de detener el tráfico de sustancias nocivas a la salud.

Asimismo, dicho régimen internacional está sustentado en 3 órganos que son los encargados de vigilar el cumplimiento de los compromisos pactados por los Estados en las mismas; dichos órganos son la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

<sup>111</sup> Astorga Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza Janés, México, Primera edición, 2005, pág. 61.

El gobierno mexicano implementó la erradicación de cultivos como una de las estrategias para terminar con la producción ilícita de marihuana, mientras que traspasó la responsabilidad en materia de narcóticos de la Secretaría de Salubridad a la Procuraduría General de la República (PGR), en donde posteriormente surgiría la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

Durante la etapa de los cuarentas, cincuentas y sesentas, se aseguró que

la autoridad se encargó de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas. A lo largo de este periodo los traficantes no operaron como elementos autónomos, sino que asumieron el control de “franquicias” cumplidamente asignadas por las autoridades reguladoras. [...] En este esquema de regulación, las “plazas”, es decir el control de los retenes y de los puntos estratégicos de tránsito —fundamental para la extracción de las rentas y para la vigilancia del trasiego de la mercancía— permaneció bajo la custodia de policías locales y federales. En la práctica, el funcionamiento ordenado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener la expansión del mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo.<sup>112</sup>

La situación antes descrita permitió que las autoridades mexicanas tuvieran cierto control sobre la actuación de las organizaciones criminales, con lo que impidieron un brote inusitado de violencia al combatir entre ellas por el control de ciertas plazas; pero sobre todo, impidieron que los miembros de dichas organizaciones acrecentaran su poder económico al grado de querer hacerse del poder político, como sucedió en el caso colombiano en la década de los 80.

En 1960, los nombres de Ernesto Fonseca Carrillo, Pedro Avilés y Pablo Acosta comenzaron a sonar dentro de las esferas del narcotráfico. En la década de 1970, Manuel Salcido Uzeta, alias “el Cochiloco”, hizo sus primeras apariciones en los diarios como uno de los narcotraficantes más poderosos en ese momento y Pedro Avilés logró consolidar una estructura de líderes regionales y una alianza con los caciques locales que le permitieron posicionarse dentro del negocio de las drogas bajo el amparo de algunas autoridades locales.

---

<sup>112</sup> Serrano Mónica. *Óp. cit.*, pág. 117.

Mientras que la erradicación de cultivos y la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico se hicieron presentes debido a la incesante presión ejercida por el gobierno estadounidense sobre las autoridades mexicanas<sup>113</sup> teniendo como resultado la puesta en marcha de la Operación Cóndor<sup>114</sup>, se generaron diversas fracturas entre el gobierno mexicano y las organizaciones criminales, dando pauta al surgimiento de nuevas ambiciones por parte de los narcotraficantes que estaban dispuestos a sobrepasar los límites impuestos por el Estado sin reparar en el uso de la violencia.

### 2.2.2. La consolidación de los grandes cárteles

El boom de las organizaciones que se dedican al tráfico ilícito de sustancias nocivas, como ahora las conocemos, se dio a partir de la década de 1980 con la aparición de los capos Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero y Miguel Ángel Félix Gallardo, quienes sentaron las bases del Cártel de Guadalajara.<sup>115</sup> Mientras que en el norte del país, Pablo Acosta logró dominar Ojinaga, uno de los pasos fronterizos más importantes en Chihuahua, mismo que sería dominado más tarde por el Cártel de Juárez, después de que existió una amplia colaboración con el cártel de Sinaloa, la cual era gestionada por Amado Carrillo Fuentes.

La importancia que estos cárteles comenzaron a obtener tuvo su razón de ser en el “amparo de un régimen de partido hegemónico (...) apuntalado por pactos y acuerdos - algunos formales, otros de carácter informal - en los que la negociación y los

---

<sup>113</sup> En 1969 Estados Unidos consideró pertinente poner en marcha la Operación Intercepción, la cual consistió en la revisión exhaustiva de cada mexicano que cruzaba la frontera con rumbo a Estados Unidos, ya fuese por tierra, mar o aire a través de los 31 puestos de revisión para los conductores y peatones, así como 27 terminales aéreas. El objetivo de dicha operación era detener a los criminales que pretendían traficar con droga e ingresarla a territorio estadounidense; al mismo tiempo que dejó en claro la posición del gobierno y presionó a la autoridades mexicanas a colaborar. Cfr. Craig Richard, *Operación Intercepción: una política de presión internacional*, COLMEX, México, 213-214 pp. [En línea] Dirección URL: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/3THLYQBFHLVURGYQLABXILJEML94N5.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/3THLYQBFHLVURGYQLABXILJEML94N5.pdf)

A raíz de este episodio, los resultados fueron poco satisfactorios ya que las consecuencias inmediatas se reflejaron en términos económicos ya que se afectaron considerablemente las transacciones fronterizas, se redujo el número de turistas mexicanos en Estados Unidos, y se dieron graves fricciones diplomáticas entre ambos gobiernos debido a la unilateralidad que supuso la instauración de la vigilancia fronteriza por parte de Estados Unidos.

<sup>114</sup> La Operación Cóndor inició formalmente en enero de 1977 y contó con la participación de los militares para la erradicación de cultivos de adormidera y marihuana a través de la fumigación aérea en la zona norte del país y en estados como Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

<sup>115</sup> La también llamada Organización de Sinaloa adquirió el nombre de Cártel de Guadalajara debido al reposicionamiento de su estructura operativa en aquella ciudad, impulsado por la Operación Cóndor y la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en Sinaloa.

compromisos de reciprocidad fueron siempre parte fundamental<sup>116</sup>, siguiendo el mismo patrón que en décadas pasadas, se puso en marcha para contener la expansión y fortalecimiento del poderío de los cárteles; sin embargo, el poder que adquirieron los grandes capos y las rencillas que se generaron entre ellos y sus organizaciones serían los detonantes para un cambio radical en la forma de cumplir con los acuerdos establecidos con las autoridades y pronto el logro de controlar a los narcotraficantes se convirtió en un fracaso al tiempo en que estos se consagraron con un poder autónomo.

Durante este periodo, “el negocio del tráfico de drogas ilícitas adquiere tales proporciones y tanta visibilidad que es ya prácticamente imposible que grandes grupos sociales no se den cuenta de las relaciones indisolubles más documentadas entre las corporaciones policiacas y los traficantes<sup>117</sup>; esta situación, aunada a la expansión de las operaciones del Cártel de Guadalajara a otros Estados de la República, instó a que el presidente De la Madrid considerara al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, por lo que declaró la guerra contra las drogas al igual que su homólogo estadounidense, Ronald Reagan.

Por otra parte, un factor determinante en el devenir del narcotráfico en México tuvo su origen en la Operación “Hat Tricks” implementada por Estados Unidos y las conformación de la South Florida Task Force para bloquear y terminar con el flujo de cocaína proveniente de Colombia que ingresaba a su territorio por la Florida, ya que obligó a los narcotraficantes colombianos a entablar relaciones con los cárteles mexicanos con el fin de que permitieran que la cocaína producida en los Andes transitara y entrara a territorio estadounidense a través de México. Los acuerdos entre los cárteles colombianos y mexicanos tuvieron como resultado un reposicionamiento en cuanto a las rutas de trasiego de la droga, además de la adquisición de mayor poder por parte de los segundos.

Asimismo, en 1984 se descubrió y destruyó “El Búfalo”, un gran centro de procesamiento de marihuana ubicado en Chihuahua que presumiblemente pertenecía a Rafael Caro Quintero, lugarteniente del entonces cártel de Guadalajara, también se decomisaron aproximadamente cuatro mil toneladas de marihuana, lo que representó el decomiso más importante hecho por las autoridades durante esa década. Se dijo que el descubrimiento de este centro provocó que en 1985 el agente de la DEA, Enrique

---

<sup>116</sup> Mónica Serrano, “México: narcotráfico y gobernabilidad”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, número 1, España, septiembre de 2007, pág. 265.

<sup>117</sup> Astorga Luis, *Óp. cit.*, pág. 123.

Camarena, y el piloto mexicano Alfredo Zavala, fuesen secuestrados y asesinados en venganza por la filtración de la información a las autoridades mexicanas; sin embargo, una nueva versión sobre este incidente se dio a conocer por parte del ex agente de la DEA, Héctor Berellez, quien fuera el encargado de investigar el asesinato de Camarena por medio de la Operación Leyenda; él afirmó que el secuestro y asesinato del agente Camarena a manos del Cártel de Guadalajara tuvo su razón de ser

porque tanto los narcotraficantes como los funcionarios querían saber si había descubierto e informado a sus superiores sobre la ejecución de un plan, ejecutado por la CIA, que tenía como objetivo recaudar dinero producto del narcotráfico para enviarlo a apoyar a los contras nicaragüenses, luego de que el Congreso de EU había rechazado un plan para financiar la lucha contra el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua.<sup>118</sup>

La muerte del agente de la DEA fue el parteaguas para que Estados Unidos influyera cada vez más en la política de drogas del gobierno mexicano, mientras que al mismo tiempo se generó una gran polémica dentro de la sociedad mexicana al quedar al descubierto las operaciones de la agencia estadounidense dentro de nuestro país.

Posteriormente la lucha contra los capos de la droga se intensificó, las detenciones de las cabecillas de los cárteles fueron vitales para el gobierno mexicano, Caro Quintero fue aprehendido en 1985 después de haber huído a Costa Rica con el apoyo de policías judiciales federales y Ernesto Fonseca también fue detenido en ese mismo año. Al quedar visibles los nexos entre las corporaciones de seguridad y los narcotraficantes, fue necesario hacer una depuración en la estructura institucional del Estado para intentar con la corrupción que mermaba la lucha contra las drogas.<sup>119</sup>

Mientras que la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo el 8 de abril de 1989 fue un hecho crucial que determinó el rumbo de los cárteles del narcotráfico en México y significó la ruptura de la relación de conveniencia que existía entre el Estado y la delincuencia organizada. Después de la detención de la cabecilla del cártel de Guadalajara tuvo lugar una fragmentación de la organización, misma que fue

---

<sup>118</sup> Badillo Diego, "La CIA traicionó a Enrique Camarena", *El Economista*, México, 9 de julio de 2015. [En línea] Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/09/cia-traiciono-enrique-camarena>

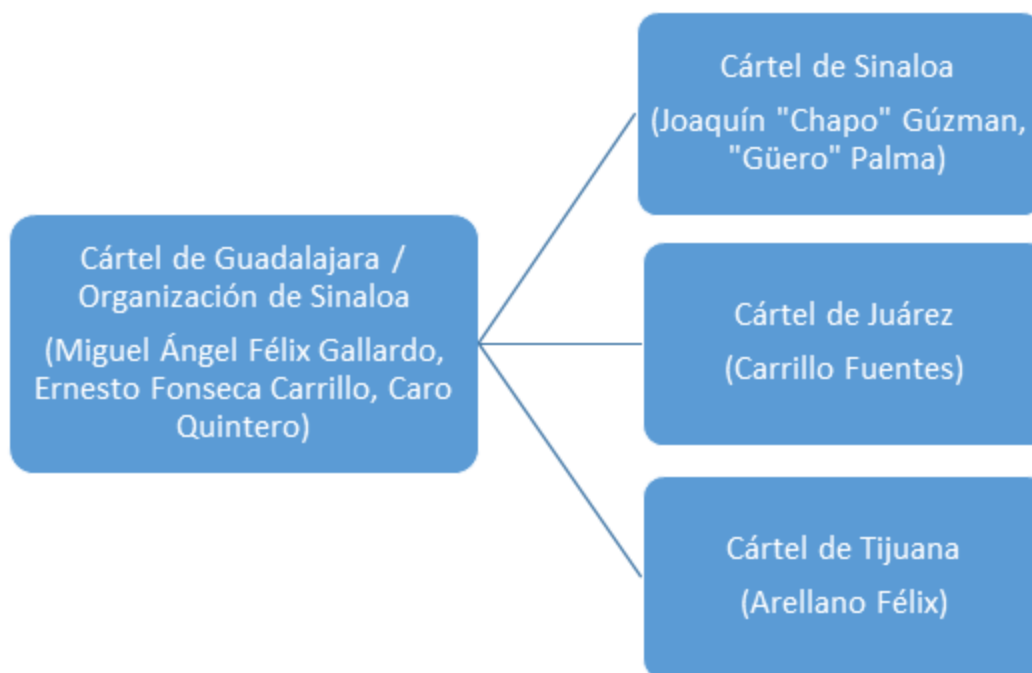
<sup>119</sup> Cabe destacar que José Antonio Zorrilla Pérez, director de la Dirección Federal de Seguridad - agencia que estaba estrechamente ligada a los narcotraficantes, renunció a su cargo, empero aceptó una candidatura del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a una diputación federal, misma a la que tuvo que renunciar debido a la presión de la opinión pública que lo acusaba de estar implicado en el caso Camarena. Asimismo 21 agentes de la Policía Judicial Federal fueron separados de sus cargos y puestos a disposición de las autoridades. Cfr. Valdés Castellanos Guillermo, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013, 203-204 pp.



organizada por Félix Gallardo "con la esperanza de que [la organización] se mantuviera unida, una especie de holding, sin conflictos ni guerras entre las familias y líderes".<sup>120</sup>

La división de plazas tuvo lugar y Estados como: Chihuahua, Sonora, Baja California y Sinaloa fueron asignados a diferentes líderes del narcotráfico en la región; sin embargo dicha división "no sobrevivió muchos años y acabó consolidando distintas empresas familiares"<sup>121</sup>, las cuales consolidaron su poder en virtud de un elemento externo: el establecimiento de relaciones comerciales con los cárteles colombianos - en especial con el cártel de Medellín y posteriormente con el Cártel del Norte del Valle y las FARC - para expandir el negocio y la oferta de sustancias ilegales en territorio estadounidense, mientras que la desaparición de los grandes cárteles colombianos significó una mayor autonomía y poder para los cárteles mexicanos.

Figura 2. Organización del Cártel de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del libro: Valdés Castellanos Guillermo, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

<sup>120</sup> Valdés, *Óp. Cit.*, pág. 210.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, pág. 212.

Tras la conformación de dichas empresas familiares, las pugnas entre ellas por el control de las zonas de producción, las rutas de tránsito y las plazas no se hicieron esperar, lo que originó que la violencia en diversas zonas del país fuera incontrolable.

La historia oficial de la lucha entre las bandas era la siguiente: en 1988, Félix Gallardo habría sido el autor intelectual de la muerte violenta de la esposa y los hijos de Palma, quien habría comenzado su carrera delictiva como robacarros, burrero y luego gatillero de Félix Gallardo en los setenta, con quien después tuvo diferencias y de cuyo grupo se separó. A partir de 1990, Palma habría comenzado su venganza mandando a matar parientes y personas cercanas a Félix Gallardo. Surge el nombre de Joaquín Guzmán (...) asociado al de Palma, y la tesis de que ambos estaban enfrentados al grupo de Félix Gallardo.<sup>122</sup>

Mientras que el cártel de Guadalajara se dividió en diversas facciones, el cártel del Golfo se vio favorecido ya que su entrada al negocio de las drogas se facilitó debido a las pugnas que se habían gestado en el seno de la Organización de Guadalajara después de su fragmentación, así comenzaron a operar de manera independiente bajo la tutela de Juan García Ábrego, quien al ser detenido sería sustituido por Osiel Cárdenas. El cártel del Golfo se caracterizó por el uso de ex militares como sicarios con lo que consolidó su brazo armado conocido como "los Zetas".<sup>123</sup>

Como parte de la respuesta gubernamental a la violencia que se generó, se dio la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el cual reemplazó a la extinta Dirección Federal de Seguridad, misma que se vio inmiscuida en actos de corrupción y actividades criminales, con lo que el Estado puso fin a un modelo a través del cual administró las operaciones del crimen organizado por medio de acuerdos.

Empero el 24 de mayo de 1993 un nuevo capítulo de violencia tuvo lugar en Guadalajara, un enfrentamiento entre el "Güero" Palma y Guzmán Loera contra los Arellano Félix, quienes asumieron las riendas del negocio de Félix Gallardo en Tijuana<sup>124</sup>, privaron de la vida al cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en las afueras del aeropuerto de Guadalajara; ya que según versiones oficiales, los sicarios de los Arellano Félix confundieron al cardenal con Guzmán; sin embargo, tiempo después, Benjamín

---

<sup>122</sup> Astorga, *Óp. cit.*, 148-149 pp.

<sup>123</sup> Este grupo estaba conformado por miembros que pertenecieron a los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES), los cuales habían sido entrenados para el combate al tráfico de drogas.

<sup>124</sup> Tijuana era una plaza sumamente codiciada por los narcotraficantes debido a la posición estratégica que representaba en la frontera con Estados Unidos.

Arellano Félix declaró en una entrevista su versión de los hechos y afirmó que la razón por la cual se generó la confrontación fue porque Guzmán quería asesinar a Ramón Arellano Félix y lo confundió con el cardenal Posadas.<sup>125</sup>

El clima de hostilidad y violencia que se generó en México después de estos hechos llevó a la utilización por primera vez del término “colombianización” para hacer referencia a que la coyuntura por la que atravesó Colombia durante la segunda mitad de la década de los 80 podría replicarse en México tras el asesinato de un agente de la DEA, de un cardenal y de otros políticos como el gobernador de Sinaloa; sin embargo, la violencia en Colombia alcanzó niveles inusitados tras el asesinato de miembros del Gobierno, candidatos presidenciales, ministros de la Corte de Justicia y de miles de civiles; “allí, pues, las manifestaciones de fuerza desde *fuera* del Estado han sido más abiertas, frecuentes, claras, y han apuntado a miembros clave del primer círculo del poder político”.<sup>126</sup>

Después del asesinato del cardenal Posadas, las autoridades se centraron en la desarticulación de los cárteles que se habían conformado años atrás; la persecución de Joaquín Guzmán Loera terminó el 10 de julio de 1993 con su detención en Guatemala. La captura del capo sinaloense hizo que la Organización de Sinaloa sufriera un golpe severo, sin embargo, no perdió su poderío debido a la existencia de otros líderes como “El Mayo” Zambada, “El Güero” Palma y “El Azul” Esparragoza, además estaban presentes los Beltrán Leyva. Tras la detención del líder del cártel de Sinaloa, Amado Carrillo buscó consolidar “La Federación”, una especie de organización que concentraría al cártel de Juárez y Sinaloa en una sola bajo el mando de Carrillo.

Como parte de los esfuerzos de las autoridades mexicanas para terminar con el tráfico de drogas, en 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el cual se convirtió en la expresión máxima de la corrupción promovida por los cárteles, ya que su titular, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, fue acusado de brindar protección al líder del cártel de Juárez, por lo que fue removido de su puesto y juzgado por las autoridades correspondientes; mientras que el INCD desapareció en 1997. “En 1995 el gobierno crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública que buscaba coordinar las

---

<sup>125</sup> Cfr. Astorga Luis, *Óp. cit.*, 150-152 pp.

<sup>126</sup> Astorga Luis, *Óp. cit.*, pág. 160

políticas de seguridad en los tres niveles de gobierno”<sup>127</sup> y en 1996 se expidió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Al mismo tiempo en que México fortalecía sus instituciones, la colaboración con Estados Unidos cada vez se iba haciendo más estrecha, durante 1997 se realizaron algunas extradiciones a Estados Unidos y se permitió la libre circulación y navegación de agentes estadounidenses por todo el territorio mexicano para perseguir a narcotraficantes.

Al finalizar el siglo XX, los resultados de la estrategia del gobierno mexicano no fueron alentadores, la captura de los grandes capos no significó un debilitamiento de sus estructuras operativas ni la reducción significativa de la producción y tráfico de drogas, incluso después de la muerte de Carrillo Fuentes, la organización de Sinaloa y la de Juárez trabajaron en conjunto. Lo que sí se dio fue un aumento en la utilización de las Fuerzas Armadas durante los operativos para la detención de traficantes, lo que generó un cambio cualitativo al pasar de combatir el tráfico de drogas mediante la erradicación de cultivos a la participación directa en operativos contra los líderes de los cárteles; asimismo, su participación en labores de patrullaje marcó la pauta para lo que después sería considerado como la militarización de la seguridad pública, la cual se exacerbó ante la incapacidad de los cuerpos policiacos por brindar seguridad a los ciudadanos debido a la permisividad de estos cuerpos frente al poder corruptor del narco.

En síntesis, la fórmula que hizo posible el dominio [de los grandes cárteles durante dos décadas] (...) fue un liderazgo familiar (...), una extensa y profunda red de protección política y policiaca (...), un área de operaciones y logística eficiente que aportaba la parte sustantiva del negocio: el abasto y trasiego de las drogas demandadas por los estadounidenses (...) y una férrea disciplina sustentada en el miedo generado por un ejercicio de la violencia a cargo de múltiples sicarios.<sup>128</sup>

### *2.2.3. Nuevo gobierno, nueva estrategia*

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República se marcó un hito en la historia del país ya que por primera vez un candidato del Partido Acción Nacional (PAN) llegaba al poder, tras 71 años de dominio por parte del Partido Revolucionario

---

<sup>127</sup> Chabat Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, Documento de Trabajo del CIDE, No. 196, enero 2010, México, pág. 4.

<sup>128</sup> Váldes Castellanos, *Óp. Cit.*, 234-235 pp.

Institucional (PRI). La alternancia de las fuerzas políticas en el poder supuso un cambio en la estrategia de seguridad del nuevo gobierno.

Fox optó por una política de mayor confrontación con los grupos criminales. Durante su gobierno, capos como Osiel Cárdenas y Benjamín Arellano Félix fueron capturados y Ramón Arellano Félix fue abatido lo que representó un duro golpe para el cártel de Tijuana; mientras que el "Chapo" Guzmán logró huir por primera vez de un penal de máxima seguridad en 2001.

Fox también generó cambios institucionales al crear la Secretaría de Seguridad Pública y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), mientras que en el terreno legal se aprobó la Ley de Seguridad Nacional en 2005.

Con la captura de Osiel Cárdenas en marzo de 2003, comenzaron a surgir nuevos liderazgos dentro del Cártel del Golfo y las ambiciones de los Zetas también aumentaron, Ezequiel Cárdenas, alias "Tony Tormentas", mantuvo el poder del cártel; sin embargo, Miguel Ángel Treviño, el "Z 40", y Heriberto Lazcano promovieron una mayor autonomía de los Zetas, en virtud de que ostentaban gran importancia dentro de la estructura del cártel al ser el cuerpo a través del cual la organización del Golfo extendió su zona de influencia hacia el centro y sur del país hasta llegar a Michoacán, Guerrero y Chiapas, lo que permitió que se fortaleciera.

Durante este periodo, la expansión de los Zetas hasta Michoacán fue realmente significativa en virtud de lo que representaba este Estado para el tráfico de drogas, básicamente el cártel del Golfo se hizo del control del puerto de Lázaro Cárdenas y así consolidó una nueva ruta marítima por el Pacífico que le permitió facilitar el trasiego de droga hasta Estados Unidos; "pero más que esa ruta, los beneficios para la organización de Osiel se derivaron de la diversificación de las drogas comercializadas, puesto que Michoacán era un productor histórico de marihuana y amapola, y también se había convertido en uno de los principales centros productores de metanfetaminas".<sup>129</sup>

Sin embargo, con la llegada de los Zetas a Michoacán en 2001 también se desencadenó una ola de violencia debido a que ese territorio era controlado por el Cártel de los Valencia, liderado por Armando y Luis Valencia.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, pág. 257.

<sup>130</sup> A grandes rasgos, el Cártel de los Valencia participó en el negocio de las drogas a partir de la década de los noventa cuando trabajaban para subsanar la demanda de otros cárteles, dominaban algunas parte del Michoacán

Mientras que la estrategia de descabezamiento de las organizaciones criminales no resultó en el declive del negocio ilegal de las drogas; lo que sí se generó fue un vacío de poder en algunos cárteles que terminó en una confrontación directa entre el cártel del Golfo con el grupo de Juárez por el control de la plaza de Nuevo Laredo, el cual devino en un incremento sustantivo de los niveles de violencia en la parte norte del país.

Durante el sexenio de Vicente Fox, mientras que los cárteles ya consolidados se enfrentaban violentamente por conseguir mayor poder, los cárteles especializados en el trasiego de la droga "se habían vuelto consorcios criminales diversificados. [Lo que] acentuó el problema de visibilidad de las bandas: la secrecía no es alternativa cuando el negocio es extorsionar a diario. Peor aún, cambió la relación con las comunidades: la tolerancia y la indiferencia se tornaron en resistencia y llamadas de auxilio".<sup>131</sup>

Ante los altos niveles de violencia, en 2005 Fox implementó el operativo "México Seguro"; sin embargo, la violencia en Tamaulipas continuó al alza y se propagó por otros estados de la República como Guerrero y Michoacán. Los altos índices de violencia se debieron a la presencia de los Zetas en otras zonas del país, estos adquirieron mayores capacidades operativas y expandieron sus actividades, ahora no sólo se dedicaban al trasiego de droga, sino también al secuestro y la extorsión, por lo que comenzaron ser más violentos y la confrontación dejó de ser únicamente entre grupos criminales y las principales víctimas pasaron a ser los habitantes de la región.

Como resultado de la violencia, un nuevo grupo surgió para hacerle frente a los Zetas y en 2006 se dio a conocer la llamada "Familia Michoacana", bajo el liderazgo de Nazario Moreno, alias "El Chayo", Jesús Méndez, alias "El Chango" y Servando Gómez, alias "La Tuta". Esta organización además de tener reivindicaciones justicialistas, tenía tintes religiosos lo que constituyó una particularidad en la estructura del crimen organizado en México. En un primer momento, la Familia asesinó a los Zetas que operaban en territorio michoacano y apoyó a la población del Estado que sufría los estragos de la violencia generada por los Zetas y su confrontación con otros cárteles y con las fuerzas de seguridad estatales; sin embargo, eso no le impidió ser partícipe del gran negocio que representaba el trasiego de drogas. Para poder exportar su mercancía, fue necesario

---

y Jalisco. Posteriormente, habría una evolución del cártel y se hicieron llamar el Cártel del Milenio, comenzaron a operar de manera independiente; sin embargo, con la llegada de los Zetas tuvieron que replegarse y hacer alianzas con los cárteles más poderosos para poder recuperar su zona de influencia en el Pacífico.

<sup>131</sup> Hope Alejandro, "De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano", *Narcodata - Animal Político*. [En línea] Dirección URL: <http://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/>

que la Familia estableciera vínculos con otra organización criminal que tuviera el control de alguna plaza fronteriza y “todo indica que la Familia lo hizo con la organización de Sinaloa”<sup>132</sup>, asimismo logró expandir sus actividades a la zona metropolitana del Valle de México.

La situación que tuvo lugar en Michoacán llegó a un nivel extremo, incluso es posible afirmar que se alcanzó la etapa simbiótica, denominación que Bruce Bagley utiliza para describir el nivel de penetración que el crimen organizado tiene en las estructuras gubernamentales y en la que prácticamente las autoridades forman parte de las organizaciones criminales y trabajan para ellas. En este sentido, la Familia logró dominar los gobiernos municipales del Estado gracias a la presión ejercida sobre los funcionarios públicos y las continuas amenazas de las que eran víctimas, aunque cabe destacar que algunos trabajaron para la organización por su propia voluntad.

#### *2.2.4. Guerra contra las drogas y el fortalecimiento de la cooperación estadounidense*

Cuando Felipe Calderón asumió la presidencia en 2006 heredó una situación en materia de seguridad caracterizada por lo siguiente: a) control territorial de partes del país por el narcotráfico; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) una renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenca en la frontera; e) un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox; f) un aumento considerable en los niveles de consumo de drogas ilícitas en México (...).<sup>133</sup>

Por las razones citadas anteriormente, la crisis de seguridad que el crimen organizado generó se exacerbó a raíz de la “lucha contra la delincuencia organizada”<sup>134</sup> o lo que más tarde sería conocido como guerra contra el narcotráfico emprendida en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). Con tal declaración, “el narcotráfico se securitizó al ser identificado como amenaza existencial para el Estado, legitimando así medidas extraordinarias y urgentes, como lo es el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de

---

<sup>132</sup> Váldez Castellanos, *Óp. Cit.*, pág. 271.

<sup>133</sup> Chabat Jorge, *Óp. Cit.*, 7-8 pp.

<sup>134</sup> Término utilizado por primera vez en el discurso de Felipe Calderón en la inauguración del Foro de Inversiones y Cooperaciones Empresarial Hispano Mexicano el 4 de diciembre de 2006. Fuente: Omar Rábago Vital y Lucía Vergara, “La violencia en México y el discurso gubernamental”, *Animal Político*, México, 10 agosto de 2011. [En línea] Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2011/08/10/laviolenca-en-mexico-y-el-discurso-gubernamental/#axzz2wFqmwsM7>

seguridad pública”.<sup>135</sup> Los resultados de dicha “guerra” arrojaron cifras alarmantes de muertos y un incremento en la violencia en todo el país, hechos que fueron reconocidos por el Secretario de Gobernación actual, Miguel Ángel Osorio Chong.<sup>136</sup>

Además se marcó una pauta con el establecimiento de la Iniciativa Mérida, al fortalecerse la cooperación bilateral con Estados Unidos y poner en marcha nuevos instrumentos que permitieran fortalecer el Estado de Derecho y debilitar al crimen organizado. La instauración de un programa de cooperación con Estados Unidos para fortalecer las instituciones mexicanas y eficientar el combate al crimen organizado trajo como consecuencia una inevitable comparación con el Plan Colombia, sin embargo, este tópico será analizado en el capítulo 3 de la presente investigación

Al mismo tiempo en que se fortalecía la estrategia en contra del crimen organizado, en el 2010 se da la ruptura entre los Zetas y el cártel del Golfo y la Familia Michoacana había cobrado mayor relevancia en el territorio michoacano. Empero en el 2011 el panorama en Michoacán cambió en virtud de la captura de “El Chango”, uno de los líderes de la Familia Michoacana, y así fue como la estructura operacional de dicho cártel se debilitó y dio paso a la conformación de uno nuevo - con las mismas características e ideología que el anterior, ya que fue fundado por los otros líderes de la Familia michoacana Servando Gómez Martínez, “la Tuta”, Dionisio Loyola Plancarte, Enrique Plancarte y Nazario Moreno, “El Chayo” - llamado “Caballeros Templarios”.

Los Templarios utilizaron la base social que la Familia Michoacana había creado a partir de la lógica de la defensa de los michoacanos en contra los Zetas, también lograron cooptar a diversos funcionarios públicos con lo que su penetración en el espectro político fue más que evidente, además continuaron implementando el sistema de cuotas por protección que se cobraba tanto a los dueños de tienditas como a los grandes empresarios agrícolas. Las extorsiones y violencia de la que fueron víctimas los pobladores de Michoacán fue el detonante para la creación de las autodefensas en la región de Tierra Caliente, los cuales eran grupos de ciudadanos que se reunieron y se armaron para poder hacerle frente al poderío de los Templarios ante la desconfianza que existía en las autoridades; la aparición de las autodefensas permitió que de nueva

---

<sup>135</sup> Gálvez Salvador Yadira, “Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, en Requena Miguel, *VI Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, México, 2014, pág. 568.

<sup>136</sup> S/a, “En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam”, *Sin Embargo*, México, 21 de octubre de 2013. [En línea] Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>



cuenta el término “colombianización” apareciera en la mayor parte de los análisis que los medios de comunicación realizaban, haciendo una comparación con la situación que se vivió en Colombia al conformarse los grupos de autodefensa para hacerle frente a la guerrilla. La estrategia de descabezamiento de los cárteles - la cual será posteriormente analizada - golpeó fuertemente a este cártel y debilitó su estructura.

Sin embargo, esta misma estrategia tuvo como consecuencia inmediata la fragmentación de los grandes cárteles y mientras esto pasaba, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) - que fuera un reducto del Cártel de los Valencia y posteriormente operara como una facción de Ignacio “Nacho” Coronel del Cártel de Sinaloa - se fue consolidando al grado de obtener un poder tal que le permitió confrontar directamente al Estado, todo esto bajo el liderazgo de Nemesio Oseguera, alias “el Mencho”. La fortaleza de este cártel radica en la multiplicidad de contactos con los que cuenta para poder exportar las metanfetaminas que produce, lo cual ha llevado a considerarlo como uno de los cárteles más importantes que existen en la actualidad.

Asimismo, funcionarios del Departamento del Tesoro estadounidense han hecho referencia a que la pérdida de poder de los grandes cárteles ha contribuido a la fragmentación de los mismos, lo que ha originado que nuevos grupos como “Guerreros Unidos”, “Los Viagras”, “Los Rojos” y “Los Cuinis” vayan adquiriendo un mayor poder en la estructura del crimen organizado mexicano a pesar de que son relativamente pequeños; sin embargo, han logrado establecerse en otras ciudades del país generando un mayor umbral de violencia, como por ejemplo en Acapulco, Guerrero.

Mapa 3. Áreas que dominan los cárteles mexicanos



Fuente: Drug Enforcement Administration, 2015 National Drug Threat Assessment Summary.

### **3. Estrategias de seguridad para el combate al narcotráfico en Colombia y México**

Como ya se hizo referencia en el capítulo pasado, la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes se gestó a partir de la conformación del régimen internacional de control de drogas, el cual promueve un enfoque prohibicionista en torno a la producción, trasiego y consumo de dichas sustancias. Dicho régimen está sustentado en la Convención Internacional del Opio de 1912, la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Sicotrópicas en 1988.

El punto más crítico de la lucha contra las drogas tuvo lugar en la década de 1980, Latinoamérica se enfrentaba a un gran avance e incremento de poder por parte de los grupos narcotraficantes, así como a altos niveles de violencia, lo que en conjunto ponían en riesgo la estabilidad del Estado así como la seguridad de sus ciudadanos. Los gobiernos de la región emprendieron diversas acciones para reducir el poder económico y el control territorial que tenían los narcotraficantes para así debilitar sus estructuras operativas y ponerle fin al negocio ilícito de las drogas; las acciones llevadas a cabo por Colombia y México serán el punto central de análisis de este capítulo, sin dejar de lado la influencia que Estados Unidos ha ejercido sobre los gobiernos de estos países para que colaboren con la llamada "guerra contra las drogas".

Tras la implementación de políticas de carácter represivo en torno al tráfico de drogas, los resultados obtenidos distan de ser los esperados, la producción de estas sustancias continúa en aumento aunado a un incremento en los niveles de violencia en todo el continente, particularmente en los países productores y de tránsito. Los grupos del crimen organizado se han visto favorecidos gracias a un ambiente de corrupción en el sector público y a un aumento del consumo, lo que ha abierto nuevos mercados que generan grandes ganancias, como el mercado europeo.

#### *3.1. Estados Unidos y la guerra contra las drogas en América Latina*

Si bien todos los países coadyuvaron a la formación del régimen de control de drogas y a la promoción del cumplimiento de sus principales normas, Estados Unidos fue el Estado que mayor participación ha tenido al propagar el enfoque prohibicionista que

caracteriza a dicho régimen<sup>137</sup>, ya sea en el seno de Naciones Unidas, en mecanismos de integración regional o al interior del país; por tal razón, las presiones estadounidenses en torno al combate al narcotráfico se han intensificado para los países latinoamericanos.

Durante la década de los setenta, Estados Unidos experimentó un repunte en los niveles de consumo de drogas, los cuales fueron asociados a diferentes causas, dejando claro que la producción de estas sustancias en otras partes del continente americano iba en aumento y que además existía una gran facilidad para que éstas entraran a territorio estadounidense, desligando que la demanda de drogas en su país era un factor detonante que incrementaba la oferta de las mismas. Esta situación impulsó al presidente Nixon a declarar la guerra contra las drogas en 1971. Sin embargo, “al empezar la década de los ochenta la explosión global de la producción, del tráfico y del consumo de drogas ilícitas y la apertura del mercado de cocaína en Estados Unidos ofrecieron un entorno propicio para la creciente “securitización” de las políticas antinarcóticos”.<sup>138</sup>

Como parte de la estrategia estadounidense, el narcotráfico fue considerado como una amenaza a la seguridad nacional desde 1986 y, posteriormente, dieron a conocer la implementación de la Estrategia de Control de Narcóticos. Una segunda guerra contra las drogas fue declarada por el presidente Ronald Reagan en 1988; en ese momento y debido a la coyuntura, se llegó a considerar que el narcotráfico era el enemigo número uno de Estados Unidos y que además existían vínculos entre los narcotraficantes y los movimientos revolucionarios que se estaban gestando en la región.

Estados Unidos se asumió como el garante del cumplimiento de las normas establecidas en las diversas convenciones sobre el control de sustancias ilícitas y, como tal, planteó diferentes estrategias para combatir al narcotráfico en Colombia y el resto de Latinoamérica, tales como los programas de erradicación (Operación Cóndor) y sustitución de cultivos, así como la interdicción de cargamentos de droga y la mejora en término de la aplicación de la ley.

---

<sup>137</sup> Cabe destacar que con el paso del tiempo y los resultados obtenidos de la guerra contra las drogas, el gobierno estadounidense ha optado por cambiar su estrategia para reducir el consumo de estupefacientes por parte de la población en su territorio; así ha permitido que en algunos Estados de la Unión Americana sea legal el cultivo para fines recreativos de la cannabis.

<sup>138</sup> Serrano Mónica, *Óp. Cit.*, pág. 137.

Asimismo, estableció un nuevo mecanismo de evaluación: la "certificación"<sup>139</sup>, a través de la cual podía validar el compromiso de otros países para luchar en contra del narcotráfico. "La certificación se convirtió en el principal instrumento de la diplomacia antinarcóticos de Washington"<sup>140</sup>, a través de ella Estados Unidos condicionó la ayuda en términos económicos y sometió la relación bilateral a los resultados obtenidos por los países productores de droga.

Por medio de la certificación, el Presidente tenía que evaluar los avances de los países latinoamericanos productores de droga y países que son considerados de tránsito, así determinaba si le otorgaba la certificación. En caso de que la certificación fuese negada, los países en cuestión enfrentaban "una serie de sanciones, incluyendo la supresión de la mayor parte de la ayuda extranjera estadounidense no relacionada directamente con programas antinarcóticos o ayuda humanitaria"<sup>141</sup>; incluso, Estados Unidos podía votar en contra de las decisiones que favorecieran a dichos países en el seno de las instituciones financieras internacionales.

Los gobiernos latinoamericanos incrementaron sus esfuerzos en torno a la lucha contra el narcotráfico ya que además de las sanciones económicas, la descertificación traía consigo una pérdida de legitimidad e inestabilidad política al interior, tal y como sucedió en Colombia después de las tres descertificaciones consecutivas.

El proceso de certificación fue blanco de diversas críticas debido al subjetivismo con el que eran evaluados los distintos países de América Latina, claro ejemplo es que México fue certificado de manera consecutiva a pesar de ser el país por donde pasaba la mayor cantidad de cocaína proveniente de los Andes hacia territorio estadounidense, mientras que Colombia no obtuvo la certificación durante tres ocasiones seguidas. Finalmente, este mecanismo desapareció después de casi dos décadas de mantenerse en vigor y sin que durante su aplicación se hayan registrado resultados importantes.

Mientras que la militarización del combate al narcotráfico fue el resultado de la incesante presión estadounidense sobre los gobiernos latinoamericanos, ya que "tan

---

<sup>139</sup> La certificación se promulgó por medio de una enmienda al Acta de Asistencia Externa en 1986.

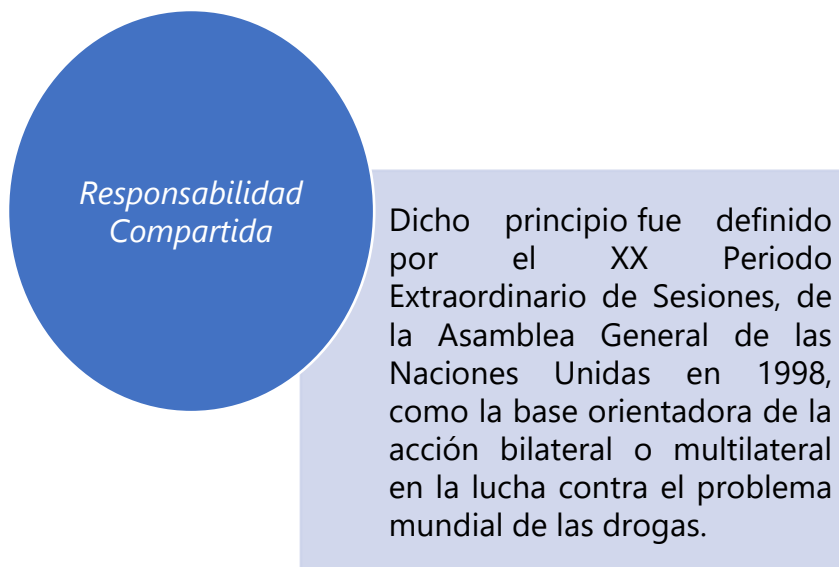
<sup>140</sup> Serrano Mónica, *Óp. Cit.*, pág. 138.

<sup>141</sup> S/a, *Certificación antidrogas: una herramienta inadecuada para enfrentar severos problemas en Latinoamérica*, The Washington Office on Latin America, Estados Unidos, 2003. [En línea] Dirección URL: <https://www.wola.org/es/2003/01/certificacion-antidrogas-una-herramienta-inadecuada-para-enfrentar-severos-problemas-en-latinoamerica/>

pronto como el país del norte definió al problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional la internacionalización de las respuestas militares cobró fuerza".<sup>142</sup>

El uso de los militares para combatir al tráfico ilícito de drogas no se reflejó en avances sustanciales en la reducción de la producción y trasiego de droga, sino que obligaron a los narcotraficantes a buscar nuevos métodos, más violentos, que le permitieran continuar con el negocio y los cultivos se desplegaron por todo el territorio nacional, incluso los países vecinos sufrieron las consecuencias de esta medida.

Finalmente, ante el reconocimiento del principio de *responsabilidad compartida*<sup>143</sup> por parte de Estados Unidos, la cooperación bilateral entre este gobierno y los gobiernos latinoamericanos se profundizó y favoreció el establecimiento de nuevos mecanismos para hacerle frente a los grupos criminales, así como la promoción del fortalecimiento de los sistemas de justicia, esta cooperación se tradujo en la implementación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, los cuales serán abordados más adelante.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>142</sup> Serrano, *Óp. Cit.*, pág. 140.

<sup>143</sup> Bajo este principio se asume que todos los países son responsables de combatir el tráfico de drogas debido al carácter transnacional de éste, así como que todos sufren las afectaciones ocasionadas por dicho problema, por lo tanto se promueve la cooperación para combatir a los grupos del crimen organizado y así generar seguridad y estabilidad en dichos países.

### 3.2. La guerra contra las drogas en los Andes: el caso de Colombia

Como parte de los esfuerzos emprendidos por parte de las autoridades colombianas para terminar con la producción y tráfico de drogas que se generaba en su país, una de las principales acciones que se puso en marcha fue la destrucción de los cultivos ilícitos a través de la aspersión de diversos químicos sobre las zonas detectadas.

Desde 1974, el paraquat fue el herbicida que sirvió para fumigar los campos donde se cultivaba marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta; posteriormente, en 1978 tuvo lugar la "Operación Fulminante", con la que se destruyeron 100,000 hectáreas de plantaciones de marihuana. La fumigación aérea de cultivos fue y continúa siendo una constante dentro de las estrategias para disminuir la producción de drogas a pesar de los daños que se ocasionan al medio ambiente y a la salud como consecuencia del uso de diversos químicos, esta tendencia aumentó con la puesta en marcha del Plan Colombia y actualmente se registra una reducción significativa de las zonas de cultivo, a pesar de que ahora la erradicación de realiza manualmente.



Tal y como se hizo referencia en el capítulo 2, la extradición fue un instrumento legal - impulsado tenazmente por Estados Unidos- que jugó un papel fundamental en la forma de combatir a los narcotraficantes, a través de ella se ejerció una continua presión contra los líderes de los cárteles colombianos ya que serían juzgados por las leyes estadounidenses si eran capturados; la extradición se convirtió en el artilugio constitucional más funcional de las autoridades colombianas después de ceder a la presión de Estados Unidos, teniendo en cuenta que sus agencias de seguridad y autoridades estaban infiltradas y al servicio de los cárteles de la droga.

Después de aprobado el Tratado de Extradición de 1979 y la entrada en vigor de la Ley 27, el clima de hostilidad aumentó debido a la reticencia de los narcotraficantes a someterse a la justicia de otro país, y tras la muerte del Ministro de Justicia, el presidente Betancur decidió hacer uso pleno de esta figura jurídica.

Los narcotraficantes, especialmente los que conformaban el cártel de Medellín, intentaron negociar con el gobierno del presidente Betancur la eliminación de la extradición a cambio de su retiro de las actividades ilícitas; buscaron la supresión de esta figura al interponer acciones judiciales, como las demandas interpuestas en 1985 y en 1986 con las que lograron que la Corte declarara inexecutable la Ley 27; sin embargo, la extradición por la vía administrativa fue la opción que el gobierno determinó emplear.

Mientras que los líderes criminales entablaron una batalla en términos legales, también utilizaron el miedo y la violencia como sus armas en contra de la extradición con lo que buscaron presionar a las autoridades para que ésta desapareciera por completo de la legislación colombiana, de ahí el surgimiento de los llamados "extraditables". La violencia y el caos fueron una constante durante este periodo; sin embargo, gracias a la captura y posterior extradición de Carlos Lehder en 1989, las autoridades colombianas lograron dar un duro golpe a la estructura del cártel de Medellín.

Durante este periodo, la violencia en las calles de las principales ciudades colombianas aumentaba debido a la confrontación que se gestó entre los narcotraficantes y las autoridades; por ello, en el mandato presidencial de Belisario Betancur se acordó decretar el estado de sitio e implantar la "justicia militar" a través de la cual las Fuerzas Armadas podrían participar directamente en el combate a los cárteles del narcotráfico, así fue como se dio la primera declaratoria de la guerra contra las drogas por parte del Estado colombiano en contra de los narcotraficantes.



En 1983 y 1984 ante la persecución de las autoridades, los grupos de narcotraficantes - en particular, miembros del cártel de Medellín - buscaron tener un primer acercamiento con el Procurador Carlos Jiménez, con el objetivo de negociar su salida del negocio a cambio de someterse a la justicia colombiana, si ésta les garantizaba eliminar la figura de la extradición, además se ofrecieron a saldar la deuda externa de Colombia por medio de las ganancias obtenidas de la venta de drogas. Dichas negociaciones fracasaron por la incesante presión que Estados Unidos ejerció sobre las autoridades colombianas, así como por la oposición de gran parte de la sociedad civil que era testigo de las atrocidades que los narcotraficantes eran capaces de cometer.

En 1986, los militares fueron nuevamente los encargados de combatir a los grupos criminales y en 1988, como consecuencia de la muerte del Procurador Carlos Mauro Hoyos en 25 de enero de ese año, "el gobierno expidió (...) el Estatuto Antiterrorista (Decreto de 1988); sin embargo, este estatuto (...) no contemplaba sanciones para conductas específicamente ligadas al narcotráfico"<sup>144</sup>, por el contrario, permitió que otros delitos fueran considerados como terrorismo y evidenció su ineficacia para hacer frente al tráfico ilícito de drogas.

La muerte del precandidato a la presidencia, Luis Carlos Galán, desató una nueva guerra contra la mafia, la cual incluía el combate frontal a los grupos narcotraficantes y a sus brazos armados; como parte de las nuevas medidas adoptadas se dieron numerosos decretos de estado de sitio que

pueden clasificarse (...), por un lado, [como] medidas específicas contra el narcotráfico: extradición por vía administrativa, confiscación de bienes, disposiciones sobre control de pistas de aterrizaje; por otro lado, medidas de protección de jueces y funcionarios: en forma directa mediante el aumento de los recursos financieros para tal efecto, o a través de (...) reformas procedimentales que buscaban preservar la identidad de quienes tomaban decisiones; finalmente, otras medidas cuya relación con el desafío planteado por los empresarios de la droga no era claro: limitaciones de garantías procesales (...) y aumento de penas para delitos ya existentes.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Uprimny Yepes Rodrigo, "El 'Laboratorio' colombiano: narcotráfico, poder y administración de justicia", en Boaventura de Sousa Santos y García Villegas Mauricio, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Colciencias/Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Universidad de los Andes/Universidad Nacional/Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2004, pág. 378.

<sup>145</sup> *Ibid.*, 379-380 pp.

Si bien, la extradición había sido declarada inexecutable, el Decreto 1869 emitido en 1989 permitió que la extradición se llevara a cabo mediante la vía administrativa sin la necesidad de la aprobación por parte de la Corte Suprema de Justicia. Las secuelas de esta decisión se reflejaron en el fortalecimiento de las acciones denominadas como narcoterroristas por parte de los criminales, tales como el asesinato de policías en Medellín, la explosión de bombas en edificios gubernamentales o de periódicos como *El Espectador*, así como en el vuelo de Avianca.

El narcoterrorismo fue el arma de la que se hicieron valer los narcotraficantes para obligar a las autoridades colombianas a negociar la paz, a pesar que durante la gestión de Virgilio Barco sí se dieron diversos acercamientos que fracasaron por distintas razones.

### *3.2.1. La política de sometimiento a la justicia*

Con la llegada del nuevo presidente, César Gaviria (1990-1994), la estrategia en contra del narcotráfico sufrió un viraje y transformó la lógica de combate frontal a una solución negociada al conflicto. Durante su mandato, tuvo lugar uno de los procesos más importantes dentro de la historia criminal colombiana: el fin del cártel de Medellín.

Gaviria promovió la llamada *política de sometimiento* a través de la cual se ofreció la reducción de penas por los delitos cometidos y que fueran confesados por los propios narcotraficantes, a cambio de su sometimiento a la justicia colombiana con la plena garantía de la eliminación de la extradición.

El 5 de septiembre de 1990, se expidió el Decreto 2047, "que abría la posibilidad de eliminar la extradición y conceder una importante rebaja de penas (...), a cambio de la entrega a los jueces, la confesión de todos los delitos, la colaboración con las autoridades y el cumplimiento efectivo de la condena"<sup>146</sup>, dicho decreto no fue aceptado por los narcotraficantes ya que argumentaban que la posibilidad de ser extraditados a Estados Unidos aún estaba latente si se descubría que no habían confesado todos los delitos cometidos; además, el decreto estipulaba que los beneficiarios de esta política serían aquellos que no hubiesen cometido ningún delito antes de la fecha de expedición del mismo, lo cual hacía imposible la entrega de grandes capos que formaban parte de "los extraditables", ya que aún mantenían personas secuestradas.

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, pág. 383.

Como demostración de la buena voluntad del gobierno y de la urgencia por terminar con la violencia que aquejaba al país, se decidió expedir el Decreto 3030 el 14 de diciembre de 1990; en él se acordó que la confesión de un solo delito cometido y el sometimiento a la justicia eran las dos únicas condiciones necesarias para evitar la extradición. Mientras que el Decreto 303 estipulaba que la consecución de un delito podía haber sido realizada antes de la fecha de entrega del narcotraficante, sin importar la fecha de expedición del Decreto.

Asimismo, la administración de Gaviria impulsó la *política de fortalecimiento de la justicia*, a través de la cual realizó una reforma a la legislación penal con el objetivo de consolidar una justicia que fuera capaz de hacerle frente al narcotráfico garantizando un proceso penal justo y eliminando por completo la corrupción. Los pilares de esta reforma fueron “la creación de los llamados ‘jueces sin rostro’ y la admisión de testigos igualmente secretos, [así como la incorporación de] la negociación de penas”.<sup>147</sup>

La esencia de la nueva política de Gaviria quedó plasmada en la Constitución de 1991, la extradición se eliminó por completo y se dio la creación de un Fiscal General, mientras que “la mayoría de las normas de estado de sitio expedidas durante las administraciones Barco y Gaviria fueron convertidas en legislación permanente. Todo ello confirió un gran soporte jurídico-constitucional a la estrategia gubernamental”.<sup>148</sup>

A pesar de las críticas que obtuvo la estrategia del gobierno colombiano, los resultados fueron factibles en un primer momento, ya que los principales miembros del cártel de Medellín se entregaron a las autoridades, además se dio una reducción significativa de los niveles de violencia, ya que los narcotraficantes optaron por negociar sus penas y dejar de lado los actos terroristas, los cuales resultaron sumamente viables para su propósito y obligaron al gobierno a negociar.

Asimismo, fue en el marco de esta estrategia que el 19 de junio de 1991 se logró la entrega de Pablo Escobar, líder del cártel de Medellín; sin embargo, la entrega del capo estuvo condicionada a que su internamiento sería en un lugar que él había determinado: la cárcel de la Catedral. Desde ahí, Escobar y los demás narcotraficantes que estaban presos con él, continuaron operando en el negocio, lograron sobornar a los guardias y a miembros del Ejército que custodiaban la prisión a cambio de que les permitieran seguir teniendo beneficios al interior de la misma.

---

<sup>147</sup> *Ibidem*

<sup>148</sup> *Ibid.*, pág. 384.

El gobierno de Gaviria, apoyado por la DEA, comprobó que existían nexos entre los guardias y los criminales, los cuales permitían que estos últimos pudieran seguir dentro del negocio de las drogas. Posteriormente, se decidió que Escobar sería removido hacia una nueva prisión que estuviera bajo el control de las autoridades del Estado, mientras que las fuerzas militares tomarían el control de la prisión en la que se encontraba. Fue así que el 22 de julio de 1992 Eduardo Mendoza, Viceministro de Justicia, y Hernando Navas, Director de Prisiones, ingresaron a la Catedral para informar a Escobar de la decisión del gobierno; ante el comunicado recibido, Escobar junto con sus hombres secuestraron a los funcionarios, desencadenando un operativo de seguridad por parte del Estado que devino en el rescate de Mendoza y Navas y la fuga de Escobar junto a algunos de sus sicarios de la Catedral.

La fuga de los narcotraficantes tuvo serias repercusiones en la política de sometimiento de Gaviria, ya que evidenció la corrupción que existía dentro de las instituciones de seguridad del Estado; a pesar de la crisis que sufrió dicha política su aplicación continuó de manera habitual lo que contribuyó a que más criminales se entregaran a la justicia, especialmente los prófugos que escaparon con Escobar de la Catedral, mientras que otros fueron abatidos en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad.

Tras varios intentos fallidos por negociar su reaprehensión, Escobar seguía huyendo a pesar de estar profundamente debilitado y sin estar rodeado de su círculo de seguridad; sin embargo, aún tenía la capacidad de realizar ataques terroristas en algunos puntos de Medellín, como el sucedido en las cercanías del Estadio Atanasio Girardot el 3 de diciembre de 1992, en donde un coche bomba explotó dejando múltiples víctimas mortales.

Al tiempo en que Escobar huía de las autoridades, se conformaba el Bloque de Búsqueda, el cual estaba conformado por miembros de élite de la Policía Nacional y el Ejército, y aparecían los Perseguidos por Pablo Escobar (Pepes), quienes comenzaron una guerra contra el capo aprovechando la coyuntura por la que atravesaba.

Tras más de un año de búsqueda incesante, el 2 de diciembre de 1993 Pablo Escobar murió mientras huía después de ser encontrado por el Bloque de Búsqueda en Medellín. El abatimiento de Escobar se dio en medio de rumores que aseguraban que la DEA, los Pepes y miembros del cártel de Cali participaron en las operaciones de búsqueda y que un miembro de los Pepes había sido el responsable de la muerte del capo.

### *3.2.2. La estrategia del capo*

Con la muerte de Pablo Escobar Gaviria se afirmó que el cártel de Medellín se había debilitado de tal manera que ya no podría participar en el negocio del trasiego de drogas. Bajo esta lógica fue que se asumió la denominada “estrategia de la captura del capo” (kingping strategy<sup>149</sup>), la cual consistía en la captura de los líderes de las organizaciones criminales. Dicha estrategia estaba basada en el supuesto de que a través de la detención de los líderes criminales, la estructura operativa de la organización se debilitaría lo que la llevaría a su ocaso; en teoría, también se realizaría la detención de los posibles sucesores, así el grupo de narcotraficantes desaparecería y con ellos los índices de violencia y producción de drogas serían reducidos significativamente.

Básicamente, la estrategia de la captura del capo se fundamenta en el trabajo de las agencias de inteligencia, ya que es por medio de ellas que se pueden explotar las vulnerabilidades de las organizaciones criminales al interceptar sus comunicaciones, rastrear sus fuentes de aprovisionamiento de materias primas para la fabricación de la droga y las rutas de trasiego que utilizan para comercialarla, así como ubicar sus zonas de operación y los lugares donde los líderes de las organizaciones podrían estar escondidos, generando así mayores posibilidades para su captura.

Sin embargo, los artífices de la estrategia no consideraron el ascenso de otros líderes que mantenían un perfil bajo dentro de la organización criminal ni la fragmentación de las organizaciones en diversos grupos más pequeños y, por lo tanto, más difíciles de combatir; además de la generación de la violencia inter-carteles por el control del negocio que termina afectando a la población.

Fue así como la estrategia del capo complementó los esfuerzos emprendidos por el Bloque de Búsqueda y los resultados obtenidos por la política de sometimiento a la justicia en términos del combate al narcotráfico.

### *3.2.3. La guerra contra Cali*

Tras la captura del mayor líder del cártel de Medellín, las autoridades colombianas se centraron en perseguir y debilitar la estructura del de Cali. Gaviria, presionado por Estados Unidos, optó por dejar de lado la política de sometimiento para centrarse en

---

<sup>149</sup> La estrategia de la captura del capo ha cobrado gran relevancia en la política antinarcóticos y en el combate al terrorismo, principalmente en Estados Unidos.

una política de enfrentamiento directo contra los miembros del cártel de Cali, apoyado por el Bloque de Búsqueda.

Con la llegada de Samper a la Presidencia, se desató una crisis política en el país debido a la filtración de recursos de los grupos criminales en la campaña política cuando él era candidato a la Presidencia. La presión por parte de Estados Unidos no se hizo esperar y la fragilidad política del mandatario al interior del país era evidente; para tratar de contrarrestar la falta de legitimidad de su gobierno, Samper decidió iniciar una ofensiva policial en contra del cártel de Cali, con la que logró que sus líderes fueran detenidos o dados de baja entre 1994 y 1996.

A pesar de las detenciones de los líderes de Medellín y Cali, había otras estructuras delincuenciales que continuaban operando bajo la sombra de la ilegalidad - incluidos los grupos guerrilleros que incrementaron su participación en el tráfico de drogas después de la desaparición de los dos cárteles -, fue así que el gobierno colombiano emprendió la implementación de nuevas medidas para hacerle frente a los pequeños grupos que aún participaban en el tráfico de drogas, una de las medidas fue la aprobación de una reforma constitucional que restablecía la extradición de colombianos a Estados Unidos - aunque ésta no era retroactiva -, mientras que durante este tiempo también se impulsó una fuerte campaña de fumigación de cultivos ilícitos, aunque los resultados no fueron los esperados ya que no hubo una reducción significativa de las áreas cultivadas.

Tal y como se hizo referencia en el capítulo 2, el cártel del Norte del Valle también fue el blanco de la persecución policiaca y gran parte de sus líderes fueron capturados entre 1995 y 1996, mientras que en 2007 y 2008 fueron abatidos y capturados Diego Montoya, Hernando Gómez Bustamante y Wilber Varela, con lo cual se logró la destrucción parcial de dicho cártel. Las operaciones en contra del cártel del Norte del Valle estuvieron enmarcadas por el proceso de implementación del Plan Colombia, el cual fue uno de los mayores logros atribuidos al gobierno de Andrés Pastrana y que comenzó a operar en el período presidencial de Álvaro Uribe.

#### *3.2.4. Plan Colombia.*

El Plan Colombia fue resultado de uno de los esfuerzos de cooperación bilateral más importantes a finales del Siglo XX entre Colombia y Estados Unidos (EE.UU.). Las negociaciones entre ambos gobiernos comenzaron durante las administraciones de los

presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Bill Clinton (1993-1997/1997- 2001) y tenían el firme objetivo de consolidar la paz en Colombia después de casi medio siglo de violencia interminable producto de la simbiosis entre guerrilla, narcotráfico y paramilitarismo.

Cabe destacar que la versión final del Plan que el Congreso estadounidense aprobó, distaba en gran medida del Plan diseñado por el presidente colombiano, “para el Presidente Pastrana, la prioridad del Plan Colombia nunca fue el narcotráfico; pensaba que lo más importante para Colombia era el desarrollo económico”<sup>150</sup> y la solución pacífica del conflicto con la guerrilla; sin embargo, prevaleció el interés estadounidense y se estableció como principal objetivo el combate al tráfico de drogas.

El Plan Colombia estuvo basado en 4 ejes fundamentales. Dentro de los objetivos más importantes estaba la reducción en un 50% de la producción de narcóticos. Por otra parte, se pretendió lograr la modernización de la Fuerza Pública a través de la transferencia de tecnología por parte de Estados Unidos; mientras que promover un Acuerdo de Libre Comercio fue la cuestión primordial en términos de la reactivación económica.<sup>151</sup> En el esquema 1 se presentan desglosados los objetivos específicos de cada eje fundamental del Plan.

---

<sup>150</sup> Rosen, Jonathan Daniel, Zepeda Martínez, Roberto, “La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas”, *Ánfora*, vol. 21, núm. 37, Colombia, 2014. [En línea] Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357833888008>

<sup>151</sup> Sin embargo, la realización de este objetivo se vio reflejado hasta el 2011, año en el que Tratado de Libre Comercio entre ambos países fue aprobado por el Congreso estadounidense.

## Esquema 1 Objetivos del Plan Colombia

### Lucha contra el problema mundial de las drogas

- Reducir en 50% la producción de narcóticos en territorio colombiano
- Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y proteger a la ciudadanía.
- Modernización del sector seguridad y defensa.

### Reactivación económica y social

- Promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social.
- Promover el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia.
- Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional.

### Fortalecimiento institucional

- Proteger a los ciudadanos y todo el entorno físico que fue víctima de la violencia producida por el conflicto armado y el narcotráfico.
- Fortalecer la impartición de justicia en aras de reducir la impunidad y la corrupción creada por los grupos narcotraficantes en las instituciones colombianas.
- Capacitar al Estado y su Fuerza Pública para que garanticen los Derechos Humanos.

### Desmovilización, desarme y reintegración

- Apoyar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley (GAML).

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Balance Plan Colombia 1999-2005*. [En línea] Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal\\_plan\\_Col\\_espanol\\_final](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final).



En un primer momento, el Plan fue diseñado para ser puesto en marcha durante dos años con un presupuesto de 7,500 millones de dólares<sup>152</sup>; sin embargo, con la llegada al poder de Álvaro Uribe y George W. Bush, se dieron ciertas modificaciones en torno al presupuesto aprobado y la duración del Plan en virtud de las afirmaciones del presidente colombiano sobre la presencia de terroristas en el país que se financiaban a través del tráfico ilegal de drogas, lo cual hizo que ganara todo el apoyo de su contraparte estadounidense debido a la coyuntura por la que Estados Unidos atravesaba después de los atentados terroristas del 11-S.

En términos generales, el presupuesto se destinó a reformar el sector defensa, así como al fortalecimiento institucional, al igual que a la mejora de condiciones de vida de los habitantes en zonas vulnerables como los municipios con presencia de desmovilizados y las fronteras, y un porcentaje más reducido de la ayuda estadounidense se utilizó para erradicar cultivos de coca. Además es necesario destacar que la mayor parte del presupuesto que Estados Unidos destinó al Plan Colombia se dio en término materiales, a través de la transferencia de helicópteros, así como entrenamiento militar.

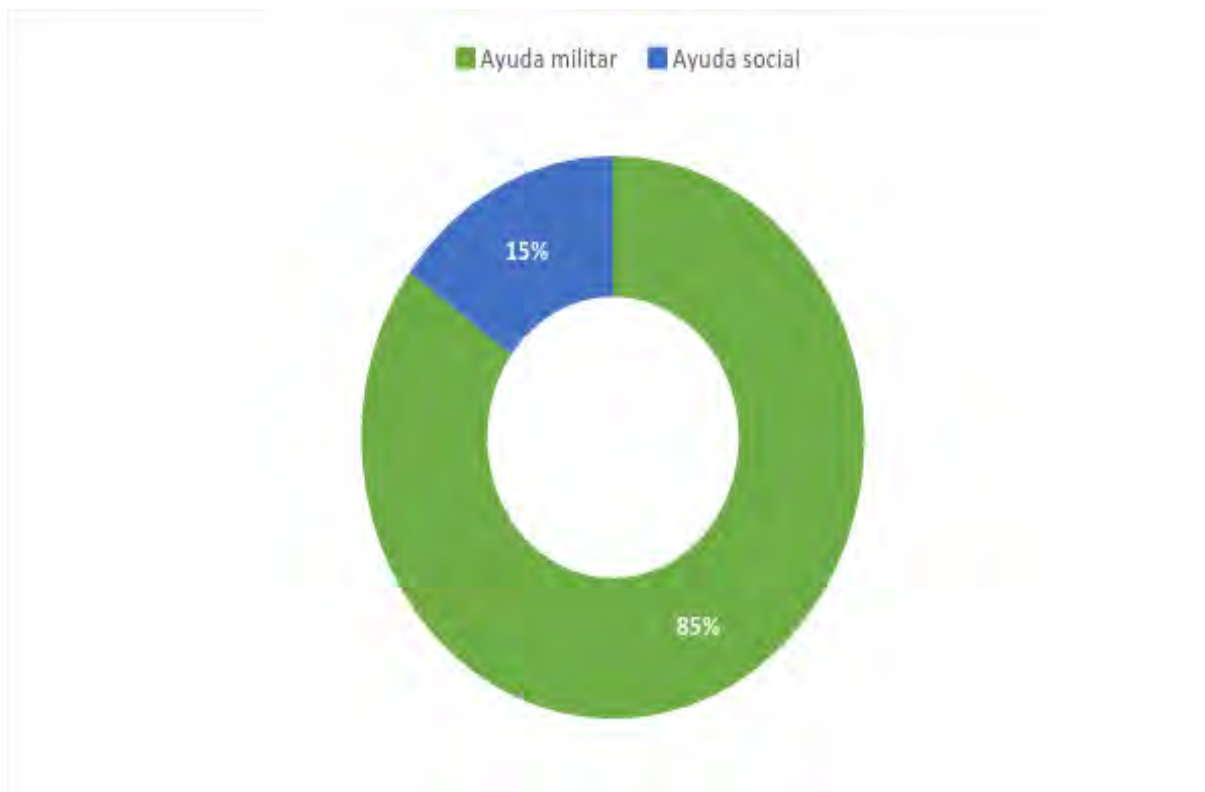
La inversión total en el Plan Colombia fue de 141 mil millones de dólares de los cuales Estados Unidos aportó 9,600 millones de dólares, mientras que Colombia participó con 131,000 millones de dólares, De acuerdo con Simón Gaviria Muñoz, director del Departamento Nacional de Planeación, "durante los últimos 15 años, de cada 10 dólares del Plan Colombia, 7 se destinaron a ayuda militar y policial y 3 a inversiones para el desarrollo económico y social. La mayoría de recursos para la fuerza pública (85%) fueron dirigidos a la lucha contra el narcotráfico".<sup>153</sup> (Ver gráfica 2)

---

<sup>152</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Una meta, dos países 2000-2015*. [En línea] Dirección URL: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/plan-colombia.html>

<sup>153</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Óp. Cit.*

Gráfica 2. Distribución del presupuesto final



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, *Plan Colombia DNP 15 años*. [En línea] Dirección  
URL: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Colombia-DNP-15-a%C3%B1os.aspx>

El Plan Colombia ha sido ampliamente cuestionado debido a los resultados desfavorables que éste ha logrado, en gran parte por focalizar toda la atención en el sector militar y el combate al narcotráfico, dejando de lado la recuperación y reactivación económica, así como la atención a las comunidades más afectadas por la violencia. Sin embargo, el mejoramiento en términos de seguridad es indudable, condición necesaria para generar un progreso en el sector social y económico.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a lo largo de la primera fase del Plan, el combate a los cultivos ilícitos en la región de Putumayo a través de la fumigación, así como la recuperación territorial en Cundinamarca y Meta, además de la protección de infraestructura estratégica en diversas zonas del país fueron las acciones en las que se ocupó gran parte del presupuesto.

Incluso el Congreso estadounidense afirmó que en 2003 se había logrado fumigar y erradicar 1,300 km<sup>2</sup> de cultivos de coca, afectando así la capacidad financiera de los grupos criminales y guerrilleros (FARC y ELN). Para 2015, el país ya había destruido la mitad de los cultivos de coca al pasar de 163,000 a 69,000 hectáreas mediante erradicación manual y la aspersión; mientras que se incautaron 2,381 toneladas de cocaína equivalente a la producción potencial del alcaloide en 5 años.<sup>154</sup>

Asimismo, la gran cantidad de presupuesto destinado al sector militar desencadenó el mejoramiento de los sistemas de seguridad y de comunicación, así como en el equipamiento de las fuerzas militares y la Policía Nacional, lo que dio como resultado una mayor capacidad de despliegue y de actuación de las fuerzas estatales frente a la guerrilla. Además gran parte de la capacitación a las fuerzas de seguridad se ha centrado en la protección de los Derechos Humanos.

La guerrilla fue la más afectada en términos operativos gracias al trabajo de las fuerzas policiales, lo cual significó un gran avance para el combate al narcotráfico si se toma en cuenta que estos grupos eran partícipes del negocio. Por otra parte hubo una reducción significativa de los niveles de violencia, los homicidios disminuyeron 60% en los últimos 15 años, los secuestros decrecieron de 3,752 a principios del siglo a 210 en 2015, mientras que el número de desplazados decreció un 12% anual.<sup>155</sup>

El declive en los niveles de criminalidad ha sido favorecido por la desmovilización de integrantes de la guerrilla, los paramilitares y las bandas criminales, y de acuerdo con el Director del DNP, en los últimos 14 años se desmovilizaron 57,275 combatientes, de los cuales existen cálculos que señalan que 20.168 eran miembros de las FARC y 4.004 eran miembros del ELN.

Por otra parte, se creó la Red de Apoyo Social cumpliendo así con uno de los objetivos del eje fundamental "Reactivación económica y social", la cual fue financiada a través de recursos del Gobierno y de recursos provenientes de la cooperación internacional que estaban aglutinados en el Fondo de Inversiones para la Paz.

El impacto causado por el programa "Empleo en Acción" se vio reflejado en la creación de empleos transitorios que beneficiaron a 170,000 personas durante el periodo comprendido entre 2000 y 2004; mientras que el programa "Jóvenes en Acción" ofreció

---

<sup>154</sup> *Ibidem*

<sup>155</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Plan Colombia DNP 15 años*, DNP, 2016. [En línea] Dirección URL: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Colombia-DNP-15-a%C3%B1os.aspx>

cursos de capacitación a cerca de 90,000 jóvenes, realizando así una inversión de 74 millones de dólares.

También se buscaron implementar otras medidas de desarrollo alternativo con el objetivo de disuadir a los campesinos de cultivar coca para lograr uno de los ejes fundamentales del Plan, a ellos se le proponían programas de sustitución de cultivos. Mientras que “los programas de reforma judicial se han orientado a conseguir que el vapuleado sistema de justicia colombiano opere en forma más rápida y eficiente”.<sup>156</sup>

Sin embargo, a pesar del éxito que tuvo el Plan Colombia en materia de seguridad, éste fue objeto de múltiples y severas críticas debido a diversas situaciones que tuvieron lugar durante la aplicación del Plan. Por ejemplo, después de los continuos esfuerzos para terminar con la producción de cocaína, en 2014 se registró un incremento en las hectáreas cultivadas, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se pasó de 48.000 a 69.000 hectáreas.

El problema del tráfico ilegal de drogas en el país no llegó a su fin, tras la desmovilización de las AUC y la detención de los capos del cártel del Norte del Valle, los criminales se reunieron en torno a las denominadas “Bandas Criminales” o BACRIM, las cuales continuaron beneficiándose de las ganancias que deja el trasiego de droga. Esta condición sólo provocó la dispersión de los criminales en diversas bandas, lo que generó una mayor dificultad para las fuerzas de seguridad colombianas al plantear estrategias para su combate.

Mientras que las FARC y las llamadas BACRIM vieron mermadas sus fuentes de financiamiento, tuvieron la necesidad de expandir sus actividades hacia otros horizontes que les generaran mayores beneficios económicos; fue así que mientras el Ejército y la Policía Nacional estaban enfocados a reducir la producción de droga para evitar su comercio, estos grupos comenzaron a participar y a fortalecer el negocio que representaba la minería ilegal.

Además, el uso de glicosofato en el ejercicio de la erradicación fue duramente cuestionado por los efectos que éste causa en la salud, por lo que el Gobierno colombiano prohibió su uso en 2015; sin embargo, gran parte de las tierras asperjadas ya están contaminadas, evitando así que puedan volverse a utilizar para cultivos lícitos que favorecieran la economía de los agricultores y los alejara de las redes criminales.

---

<sup>156</sup> Isacson Adam, “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”, *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008, pág. 2.

Después de prohibir el uso de glicosofato en las aspersiones aéreas, se promovió la erradicación de cultivos manualmente.

Asimismo, la implementación del Plan Colombia impactó directamente en la forma de operar de las organizaciones criminales en el país, por lo que se vieron obligadas a reubicar sus centros de operación y cultivo, así regresaron a operar en zonas de Perú y Ecuador, mientras que México también sufrió los embates del Plan, situación que en términos teóricos es conocida como el efecto globo y efecto cucaracha.

Por otra parte, las violaciones a los Derechos Humanos aumentaron, a pesar de que dentro de los objetivos del Plan se encontraba la capacitación de las Fuerzas de Seguridad en dicha materia.

### *3.2.5. La Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.*

Con la llegada de Álvaro Uribe al poder, la política de seguridad giró en torno a la guerra contra el terrorismo – practicado principalmente por las FARC –, la guerrilla y el crimen organizado. Se formuló la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) a través del cual se pretendía que las personas asumieran que la seguridad se lograría por medio de su participación, además de la recuperación de territorios ocupados por guerrilleros y una reforma al sistema judicial. La PSDS reconocía que existían diversas amenazas que ponían en riesgo la seguridad democrática, entre las que destacaban: “el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro y la extorsión y el homicidio”.<sup>157</sup>

Bajo una coyuntura muy específica donde el conflicto armado era el eje rector de la política de seguridad debido a que los actores armados ilegales constituían una amenaza real a la seguridad y estabilidad del Estado colombiano, la amenaza vinculada con el tráfico de drogas ilícitas estaba directamente relacionada con la participación de las FARC y de los grupos de autodefensa en dichas actividades, los cuales se fortalecieron en el negocio tras la desaparición de los dos grandes cárteles de la droga; además del empoderamiento del Cártel del Norte del Valle.

Por otra parte, la vinculación que había entre la guerrilla, las autodefensa y los grupos narcotraficantes fue más que evidente durante esta etapa, la violencia continuó siendo

---

<sup>157</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003, pág. 24. [En línea] Dirección URL: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

una constante, por lo cual era necesario combatir el negocio que representaba el tráfico de sustancias ilegales a través de la erradicación de cultivos, la interdicción de los cargamentos de droga y de los insumos para su producción, junto con la desarticulación de los grupos criminales, la incautación de sus bienes y el combate al lavado de dinero.

Uno de los logros más importantes que Uribe consiguió durante su mandato, además de los exitosos golpes a la guerrilla, fue el acuerdo de desmovilización con las Autodefensas Unidas de Colombia, el cual se llevó a cabo en 2006; sin embargo, varios de los integrantes de dichas autodefensas se reagruparon en las ahora denominadas Bandas Criminales (Bacrim), los cuales adoptaron violentas tareas como su eje de acción además del tráfico de drogas.

En términos del combate al negocio de las drogas, debido a los esfuerzos emprendidos por parte de las autoridades para fumigar cultivos ilícitos, en 2006 se registraron 77,870 hectáreas cultivadas en comparación con las registradas entre 1991 y 2000, las cuales ascienden a 162.510 hectáreas.<sup>158</sup> Asimismo, "se pasó de incautar 151 [toneladas métricas] en 1993-1997, a 361 en 1998-2002 y a 689 en 2003-2007"<sup>159</sup>; mientras que también hubo un aumento significativo en el número de detenciones relacionadas con el narcotráfico, entre las que destacan la captura y abatimiento de algunas figuras importantes del cártel del Norte del Valle como Diego Montoya y Wilber Varela.

A pesar de las medidas tomadas por el gobierno, el narcotráfico continúa siendo uno de los mayores retos a los que se enfrenta Colombia; los narcotraficantes han sabido proteger sus cultivos y han expandido sus áreas de cultivo hacia otros municipios donde antes no tenían presencia, con el fin de evitar las incautaciones y fumigaciones por parte de las autoridades.

Durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe se estableció la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), entendida ésta como la continuidad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, pero ajustada a la nueva realidad nacional, con el objetivo de hacer prevalecer los avances logrados en la primera fase del gobierno de Uribe y hacerle frente a los nuevos retos que se venían configurando,

---

<sup>158</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2003, pág. 76. [En línea] Dirección URL: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/estu\\_tematicos/impacto\\_poli\\_segdemocratica.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/estu_tematicos/impacto_poli_segdemocratica.pdf)

<sup>159</sup> *Ibid.*, pág. 83

particularmente el desarrollo de las Bacrim y la preeminencia de las FARC en diversas zonas del país.

Como parte de las nuevas estrategias de la PCSD se promovió “mayor énfasis (...) a la erradicación manual, que presenta ventajas por su precisión y por la durabilidad de sus efectos. Sin embargo, no se [renunciaba] a la aspersión aérea”.<sup>160</sup> Asimismo, se propuso el mejoramiento de la seguridad urbana y la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana para hacerle frente a las llamadas bandas criminales, que aunque se dedican a cometer delitos comunes como el secuestro y la extorsión, también participan en el tráfico de drogas y en la minería ilegal.

### 3.2.6. La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

En el 2010, Juan Manuel Santos asumió la presidencia de Colombia promoviendo una nueva política de seguridad llamada “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”, la cual reconoce que las FARC y el ELN continúan operando en el país lo que los convierte en un importante reto para la seguridad nacional, mientras que las denominadas bandas criminales se han convertido en un gran reto al ser actores

que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país. Estas organizaciones (...) pretenden ejercer control territorial para garantizar las condiciones necesarias para el mantenimiento del negocio del narcotráfico.<sup>161</sup>

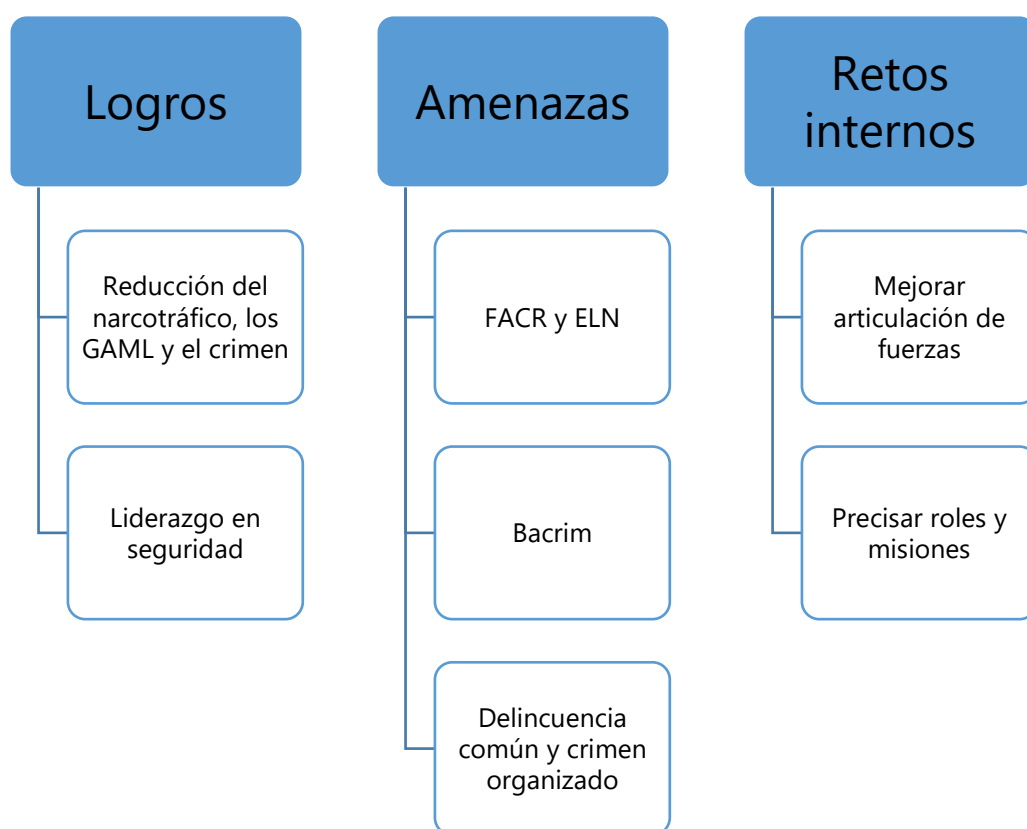
En el siguiente cuadro es posible vislumbrar cuáles han sido los logros alcanzados durante la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática entre el 2002 y el 2010, así como los retos que aún persisten y que fueron atendidos en la formulación de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad bajo el mando de Santos.

---

<sup>160</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Imprenta Nacional de Colombia, 2007, pág. 12. [En línea] Dirección URL: [https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/colombia%202.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf)

<sup>161</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, 2011, pág. 17. [En línea] Dirección URL: [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL\\_INT\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf)

Cuadro 4. Logros, amenazas y retos para la Política de Defensa y Seguridad Democrática



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, 2011, pág. 19. [En línea] Dirección URL: [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL\\_INT\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf)

La implementación de esta política está basada en el entendido de que hay diversas zonas donde las amenazas que ahí prevalecen son de distinto orden y es en función de ellas que se establece cómo se actuará para cumplir con los objetivos que van desde poner fin a la violencia hasta crear condiciones óptimas para la convivencia ciudadana, bajo la lógica de la seguridad ciudadana, pasando por la reducción de los cultivos de narcóticos, así como la atención y protección ante desastres naturales.



Cuadro 5. Zonas de la seguridad



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, 2011, pág. 27. [En línea] Dirección URL: [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL\\_INT\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf)

La lógica del combate al narcotráfico durante este periodo giró alrededor de la captura de líderes y se implementó la llamada “guerra contra las ollas”<sup>162</sup> en 20 ciudades colombianas con lo que las capturas de miembros de las organizaciones criminales incrementaron y se dieron grandes decomisos de drogas afectando seriamente el microtráfico; los resultados han sido favorecedores de acuerdo con datos de la Policía Nacional, “durante los dos meses [que duró la operación] se realizaron 314 allanamientos en los que se decomisaron 780,067 dosis de drogas ilegales y detuvieron a 1,641 personas –entre ellos a 42 líderes de las redes de microtráfico– y cerraron 23

<sup>162</sup> Las ollas son el nombre con el que se les ha denominado a los puntos de venta de drogas en las calles de ciudades colombianas. La guerra contra las ollas se dio en el marco de la “Operación Corazón Verde”, la estrategia de combate al microtráfico emprendida en Colombia durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos.

ollas".<sup>163</sup> Sin embargo, los resultados han sido cuestionados debido a la reubicación de los centros de venta de drogas, así como por la inexistencia de un plan integral de ayuda a los adictos y a la falta de eficacia para terminar con las organizaciones criminales que continúan operando a pesar de la detención de los vendedores de droga.

### *3.2.7. Enfoque de la seguridad ciudadana*

Debido a los altos índices de violencia de los que eran víctimas las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, un nuevo enfoque sobre la seguridad comenzó a tener lugar dentro del nivel local/municipal, la aplicación de este nuevo enfoque y sus políticas públicas se vieron favorecidos por las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 en esta materia.

A pesar de que la lógica de la seguridad ciudadana está basada en mejorar la convivencia social y combatir la delincuencia común, los hacedores de políticas públicas en Colombia decidieron aplicar los fundamentos principales en los que se basa este enfoque para hacerle frente a los grupos delincuenciales que operaban en las ciudades ya mencionadas, ya que aunque su principal actividad estaba relacionada al tráfico de drogas, estos grupos habían expandido su espectro de actividades para seguir teniendo poder e implantando miedo, ahora también se dedicaban al robo, a la extorsión y al microtráfico de droga, entre otros delitos.

Uno de los casos más importantes a nivel local tuvo lugar en Bogotá, donde se crearon programas locales de seguridad y convivencia ciudadana; mientras que a nivel federal, en Colombia se aprobó la reforma de la Policía Nacional.

Posteriormente en 2011, a nivel federal se formalizó la aplicación del paradigma de la seguridad ciudadana en la formulación de las estrategias de seguridad colombiana a través de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual ha sido puesta en marcha a la par de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana tiene como objetivo reducir la incidencia delictiva y sancionar a quienes cometen los delitos, los cuales afectan principal y directamente al ciudadano y que son cometidos por grupos de la delincuencia organizada y las Bacrim; también promueve

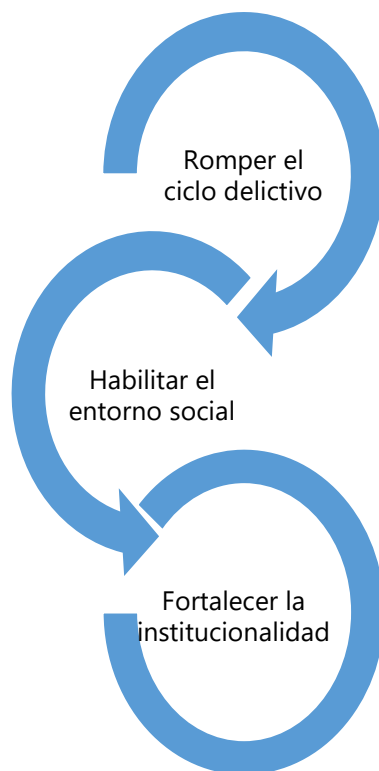
---

<sup>163</sup> Bargent James, "Moviendo el problema de lugar: La 'guerra' de Colombia contra el microtráfico", *Insight Crime*, noviembre de 2013. [En línea] Dirección URL: <http://es.insightcrime.org/analisis/moviendo-el-problema-de-lugar-la-guerra-de-colombia-contra-el-microtrafico>

combatir el crimen y la delincuencia organizada; (...) desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (...) responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva o atenten contra ella; (...) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia; (...) proteger los derechos individuales y colectivos; [y] promover una cultura ciudadana y cívica.<sup>164</sup>

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Organizada se planteó lograr sus objetivos por medio de diversos lineamientos estratégicos que permitieran romper el ciclo delictivo a través de la prevención social y situacional para evitar que los delincuentes incidan y reincidan en la realización del delito, mientras que se promovió la mejora de las capacidades de los cuerpos de seguridad; para posteriormente habilitar el entorno social y fortalecer la institucionalidad.

Figura 3. Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Organizada



Fuente: Elaboración propia con datos la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Colombia, 2011, p. 8.  
[En línea] Dirección URL: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciud>

<sup>164</sup> Política de Seguridad Ciudadana, pág. 5

Durante la primera mitad del 2012, “la reducción de los índices de delincuencia (...) se debió a la puesta en marcha de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, [la cual permitió, a través de] los operativos policiales (...) la captura de sesenta integrantes de las bandas criminales”.<sup>165</sup>

Asimismo, el gobierno de Juan Manuel Santos ha sido uno de los mayores promotores del cambio de paradigma sobre el que se basa la estrategia internacional para el combate a las drogas, ya que consideran que ha habido un fracaso en los esfuerzos antinarcóticos que se han implementado debido al poder económico de las organizaciones criminales y la corrupción que permea las instituciones de impartición de justicia; por lo que es necesario adecuar las estrategias para evitar que el flujo de capitales llegué a manos de los criminales, fortaleciendo el combate al lavado de dinero, además de generar mecanismos de cooperación con la Unión Americana para debilitar la tendencia de gran consumo de drogas en Estados Unidos lo que reduciría significativamente la demanda y por lo tanto la producción de narcóticos, teniendo en cuenta que en ciertos estados del país norteamericano ya se ha legalizado la marihuana.

Por otra parte, se ha señalado que se deben crear nuevas estrategias que no sólo privilegien la reacción punitiva frente a los delincuentes, sino que permita analizar las causas que propician la participación de ciudadanos en este negocio ilícito para poder prevenirla, particularmente lo relacionado a los eslabones más débiles de la cadena que conforman las grandes organizaciones criminales, tal y como son los pequeños cultivadores y las mulas.

Actualmente, la estrategia colombiana para combatir el tráfico de drogas ha logrado combinar dos factores que han permitido que se generen mayores resultados; a través del fortalecimiento y capacitación de la Policía Nacional se ha conseguido un mayor desarrollo en los trabajos de inteligencia los cuales han facilitado la captura de narcotraficantes así como la destrucción de laboratorios utilizados para la elaboración de drogas y la interceptación de cargamentos dirigidos hacia otras partes del mundo, a pesar de una mayor participación por parte de bandas criminales que son resultado del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa; en conjunto con un cambio de paradigma en la forma de concebir a la seguridad, generando estrategias que

---

<sup>165</sup> Sandra Borda Guzmán y Juan Francisco Gómez, “Avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la administración Santos, julio de 2012-julio de 2013”, en Niño Guarnizo Catalina (ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Colombia, 2013, pág. 62.

privilegian la prevención y la atención a los problemas de las personas para reducir así los niveles de violencia en todo el país.

### *3.3. La guerra contra las drogas en México*

El combate a la producción y el tráfico de drogas en México ha estado enmarcado por ciertas particularidades que han tenido un impacto certero en la forma de enfrentar a las organizaciones criminales, las cuales han devenido en la crisis de inseguridad y los altos índices de violencia por los que atraviesa nuestro país.

En un principio, el tema del tráfico de drogas era tratado por las autoridades mexicanas como una cuestión directamente relacionada con la seguridad pública; sin embargo, la incapacidad de las instituciones de garantizar seguridad debido a la corrupción que ha logrado permearlas, más el crecimiento de las organizaciones criminales, las alianzas que se generaron entre ellas, así como el poder corruptor que ostentan, han dejado en claro la necesidad de generar nuevos mecanismos que garanticen la seguridad de los ciudadanos y la permanencia de las instituciones del Estado, además de la implementación de un nuevo sistema de justicia penal que garantice la correcta impartición de justicia.

El Siglo XX se caracterizó por ser la etapa en la que las organizaciones criminales surgieron y se fueron consolidando en distintas zonas del país bajo el amparo de los gobiernos priístas - tanto a nivel local como federal -, tal y como se explicó en el capítulo 2 de esta investigación. Lo anterior resultó en el control de las organizaciones criminales y la sujeción de éstas a los acuerdos pactados con el gobierno, con lo cual también se impidió que hubiera conflictos entre las organizaciones por el control de plazas y de éstas con las autoridades al evitar que sus ganancias se acrecentaran y buscaran el control de las instituciones del Estado, por lo que se estaba inmerso en un ambiente de estabilidad y ausencia de violencia.

#### *3.3.1. Plan Canador y la Operación Cóndor*

Como parte de las respuestas a la incesante presión que Estados Unidos ejercía sobre las autoridades de nuestro país fue necesario implementar algunas medidas para hacerle frente a la producción de narcóticos y así reducir los flujos de estos hacia el vecino del norte. La erradicación de cultivos se hizo presente como una de las formas más eficaces de reducir los niveles de producción, tanto de adormidera como de

marihuana, siendo el Ejército la institución encargada de apoyar a la Procuraduría General de la República en su realización.

Dentro de las operaciones de erradicación de cultivos más destacadas se encuentra el Plan Canador, llamado así debido a que su objetivo era terminar con los plantíos de cannabis y adormidera en la zona del llamado Triángulo Dorado.<sup>166</sup>

Posteriormente, el 13 de noviembre de 1975 dicho plan fue sustituido por la Operación Cóndor, la cual se dio a conocer por el entonces Procurador General de la República, Pedro Ojeda Paullada, su área de acción se delimitó en la zona noreste del país, particularmente en el Triángulo Dorado, y en regiones de Oaxaca, Guerrero y Michoacán; contó con la "participaron de 500 soldados y 350 agentes de la Policía Judicial Federal de tiempo completo".<sup>167</sup>

Durante el primer año de acciones de la Operación Cóndor, los resultados fueron alentadores ya que se decomisaron vehículos, aviones utilizados para el trasiego de droga y armas; mientras que grandes cantidades de cultivos de amapola y marihuana fueron destruidos. "Esto redujo la participación de México en el mercado estadounidense del 70 al 10 por ciento para 1983, sucedió algo muy similar con la heroína".<sup>168</sup>

Así, esta operación sirvió de base a los estrategias antidrogas para crear operaciones similares que contaban con una gran participación de los elementos castrenses en otros lugares del continente, como en Colombia donde se puso en marcha la Operación Fulminante entre 1978 y 1980.

Sin embargo, los efectos de la Operación Cóndor causaron daños irreversibles que no fueron contemplados antes de expandir su aplicación a otros países; por ejemplo, los cultivos se expandieron a lugares recónditos de la Sierra y otras regiones de México y a países como Colombia, con lo que la producción de droga que ingresaba a Estados Unidos no cesó; "a los narcos se les combatía, parecía como la hiedra: le cortaban una

---

<sup>166</sup> El Triángulo Dorado comprende los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, localizados en la Sierra Madre Occidental, lo cual ha favorecido el cultivo de drogas.

<sup>167</sup> Froylán Enciso, "Los fracaso del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Alvarado Arturo y Serrano Mónica (coords.), *Los problemas grandes problemas de México*, Tomo XV, COLMEX, México, 2012, pág. 80.

<sup>168</sup> Craig Richard, cit. pos. Contreras Velasco Oscar, *La evolución del narcotráfico en México*, pág. 12. [En línea] Dirección URL: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>

cabeza, pero nacían dos o tres más”.<sup>169</sup> Asimismo, los militares cometieron múltiples violaciones de derechos humanos y no hubo bajas considerables en torno a los capos de la droga.

Prácticamente desde principio de la década de los ochenta, la Operación Cóndor se debilitó, con lo que cárteles mexicanos lograron reposicionar la oferta de drogas en el mercado estadounidense aumentando la producción de drogas en territorio nacional, además de que México comenzó a ser la principal ruta del trasiego de droga proveniente de Colombia con dirección a Estados Unidos, debido a la puesta en marcha de la Operación Fulminante en aquel país; lo anterior provocó que los cárteles mexicanos comenzaran a tener mayor poder.

La Operación Cóndor destacó por ser la detonante de la movilización de la cúpula criminal mexicana a una nueva sede en busca de estabilidad para el negocio: Guadalajara, ahí se sentaron las bases del que sería conocido posteriormente como el Cártel de Sinaloa.

### *3.3.2. Las décadas perdidas. Violencia, corrupción y el caso Camarena.*

En 1985 fue secuestrado el agente de la DEA, Enrique Camarena, y posteriormente se encontró su cadáver en el estado de Michoacán, este hecho provocó una grave crisis en la relación bilateral con Estados Unidos, al tiempo que desencadenó una gran presión por parte de las autoridades estadounidenses en torno a la necesidad de una estrategia más sólida para combatir al narcotráfico.

Una de las primeras respuestas del gobierno del presidente De la Madrid fue la captura de los principales líderes de la Organización de Guadalajara, la cual en ese momento era la organización criminal más consolidada en México, ya que se aseguraba que miembros de dicha organización habían sido partícipes del asesinato del estadounidense. Ernesto Fonseca y Caro Quintero fueron detenidos en 1985 y Miguel Ángel Félix Gallardo fue capturado en 1989.

Las detenciones de los capos más importantes del cártel de Sinaloa tuvieron serias repercusiones en el desarrollo de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, ya que fue el punto de ruptura del pacto de conveniencia que existía entre éstas y el gobierno mexicano. A su vez, se generó una fragmentación del cártel de

---

<sup>169</sup> Lazcano y Ochoa M., *Una vida en la vida sinaloense*, Universidad de Occidente, México, 1992, pág. 232.

Guadalajara y se conformaron otros grupos con liderazgos que posteriormente generaron mayores conflictos.

Por otra parte, fue necesario emprender un reacomodo institucional con el firme objetivo de depurar las instituciones del Estado que estaban sujetas al poder del narcotráfico y terminar con las redes de protección que existían, lo que quedó en claro cuando fueron miembros de la Dirección Federal de Seguridad los que colaboraron y facilitaron el escape de Caro Quintero. Así, la Dirección Federal de Seguridad desapareció en 1985 y se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. A la par de la creación del CISEN, se dio la conformación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, el cual desaparecería en 1997 cuando quedó al descubierto la corrupción que existían al interior de dicha institución y la protección que el General Gutiérrez Rebollo, titular del Instituto, brindaba al líder del cártel de Juárez, Amado Carrillo.

Fue además en este momento que las autoridades estadounidenses promovieron la aplicación del proceso de certificación, con lo cual el gobierno mexicano se vio obligado a colaborar con Estados Unidos impulsando mayores acciones en contra de los traficantes de droga con la finalidad de recibir la certificación estadounidense y evitar sanciones en términos económicos. "Como resultado del establecimiento del proceso de certificación antidrogas, el gobierno de Salinas se dedicó a arrestar cada año, en las fechas previas al anuncio de la certificación, (...) a algún capo de la droga connotado, para facilitar la decisión de la Casa Blanca de aprobar a México".<sup>170</sup> El proceso de certificación terminó en 2002, como resultado de la amplia colaboración del gobierno mexicano para hacerle frente a los narcotraficantes a través de la captura de líderes criminales, y sirvió para profundizar la cooperación bilateral en materia de seguridad con Estados Unidos, lo que permitió que las autoridades mexicanas no enfrentaran los problemas en lo que se vieron inmersas las autoridades colombianas al no obtener la certificación, como en el periodo presidencial de Ernesto Samper.

Las detenciones de grandes capos aumentaron en virtud del asesinato del Cardenal Posadas en Guadalajara y del clima de violencia que comenzaba a tener lugar en diversas regiones del país. Así, Joaquín Guzmán Loera fue capturado en 1993 como el principal sospechoso del asesinato del clérigo.

---

<sup>170</sup> Chabat Jorge, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos. Las fuentes del conflicto*, Documento de trabajo del CIDE, No. 193, CIDE, México, 2009, pág. 5. [En línea] Dirección URL: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-193.pdf>



Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, la estrategia de seguridad continuó rigiéndose bajo los mismos fundamentos aplicados por Salinas de Gortari, la cooperación con Estados Unidos se mantuvo constante, incluso aumentaron las extradiciones de mexicanos acusados de traficar droga a ese país y se permitió que agentes estadounidenses entraran a territorio mexicano para participar en el combate al tráfico de drogas.

Por otra parte, durante este período se realizaron diversas acciones encaminadas a la conformación de nuevos cuerpos de seguridad para hacerle frente al narcotráfico de una manera efectiva, ya que era considerado como un problema de seguridad nacional, la Policía Federal Preventiva creada en 1999 fue el resultado de este proceso; mientras que en términos institucionales se dio la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1994 y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en el 2000; y se fortaleció el sistema institucional mexicano a través de la expedición de nuevas leyes como Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996.

La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico durante los últimos años del Siglo XX aún era delimitada y la PGR era quien mantenía la batuta en torno a las operaciones de erradicación de cultivos e intercepción de cargamentos de droga; así durante el gobierno de Salinas de Gortari, "la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) efectuó solamente el 5% de las confiscaciones de cocaína, cifra que aumentó a 35% durante la gestión de Ernesto Zedillo. [Mientras que la PGR] realizaba el 60% de los decomisos de marihuana y otras drogas".<sup>171</sup>

En suma, a pesar de los esfuerzos emprendidos por los gobiernos priístas de De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo, el narcotráfico no se vio afectado considerablemente a pesar de la captura de algunos líderes de los principales cárteles de la droga ni por los decomisos realizados por las autoridades; incluso, estos grupos aumentaron su influencia en otras zonas del país y se crearon nuevos cárteles como el del Golfo, que poco a poco fue ganando poder y consolidando su influencia en el norte del país, lo que posteriormente resultaría en un clima de hostilidad y violencia entre organizaciones criminales por el control del mercado.

---

<sup>171</sup> Borjón Nieto José, *La lucha contra el crimen organizado y la sombra de la militarización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008, pág. 25. [En línea] Dirección URL: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3005/4.pdf>

### 3.3.3. La alternancia política y ¿la nueva estrategia?

La llegada de Vicente Fox a la presidencia significó la alternancia en el poder, al ser el candidato de un partido diferente al PRI, el cual había gobernado por más de 70 años en nuestro país; lo anterior dejó en claro que se había dado la ruptura por completo de los pactos que antes habían existido con los cárteles de la droga, los cuales habían comenzado a resquebrajarse desde el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y la desaparición de la DFS.

Con Fox en el poder, la estrategia para hacerle frente al narcotráfico también sufrió modificaciones. El nuevo gobierno optó por una confrontación directa con los narcotraficantes y privilegió la estrategia del capo al basar sus acciones en la formulación de operativos que permitieran capturar a los principales líderes de las organizaciones criminales; los resultados dañaron profundamente y obligaron a un reacomodo en las filas del cártel del Golfo después de la captura de Osiel Cárdenas, mientras que el cártel de Tijuana también recibió un golpe certero con la captura de Benjamín Arellano Félix y el abatimiento de Ramón Arellano Félix.

Sin embargo, las captura de los capos mencionados no significó una reducción significativa en los niveles de violencia, incluso las confrontaciones entre los cárteles por el control de territorios se exacerbaron, particularmente entre el cártel del Golfo y el cártel de Sinaloa, después de que este último se fortaleciera después de que Joaquín "El Chapo" Guzmán se fugara del penal de alta seguridad de Puente Grande en 2001. La violencia que se generó dio cuenta de un "Estado fragmentado por el narcotráfico".<sup>172</sup>

Además de continuar implementando la estrategia del capo, durante el gobierno de Fox también se continuó con la erradicación de cultivos y el aseguramiento de cargamento de droga. De acuerdo con datos de la PGR, durante 2001 se "aseguraron 340% más psicotrópicos que en el mismo periodo del año 2000 y en el primer semestre del 2001 se erradicaron 17,781 hectáreas de sembradíos de marihuana y amapola, lo que representa un incremento de 12%"<sup>173</sup> respecto al año anterior.

Por otra parte, "el enfoque más audaz de la administración de Fox pudo verse, entre otras acciones, en el establecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la

---

<sup>172</sup> Froylán Enciso, *Óp. Cit.*, pág. 86.

<sup>173</sup> S/a, "Las diferencias en la política de drogas en los años de Fox, Calderón y Peña, *CNN Expansión*, 10 de mayo de 2016. [En línea] Dirección URL: <http://expansion.mx/nacional/2016/04/20/las-diferencias-en-la-politica-de-drogas-en-los-anos-de-fox-calderon-y-pena>

disolución de la notoriamente corrupta Policía Federal Judicial, y su reemplazo por la Agencia Federal de Investigación (AFI), dirigida por la PGR, en 2001".<sup>174</sup> Dentro del reacomodo institucional se creó la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) que quedó a cargo de la PGR, con el objetivo de agrupar a todas las oficinas dedicadas al combate de las drogas. Asimismo, se creó la Ley de Seguridad Nacional en 2005; sin embargo, ésta no consideró en ningún momento al crimen organizado como una amenaza a la seguridad nacional.

La violencia fue una constante y las ciudades más afectadas se encontraban en la frontera con Estados Unidos, por lo que el gobierno estadounidense mostró su preocupación y presionó a las autoridades mexicanas para eficientar el combate al narcotráfico; particularmente, Nuevo Laredo fue una de las principales ciudades donde los cárteles desplegaron su poder beligerante y crearon condiciones mínimas para la seguridad.

El gobierno de Vicente Fox implementó el "Operativo México Seguro" el 12 de junio de 2005, el cual tenía como objetivo tomar el control de 8 ciudades en los Estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California para restablecer la paz y la seguridad, cabe destacar que este operativo se extendió tiempo después a Michoacán, el Estado de México, Guerrero y Chiapas; la tarea estuvo a cargo del ejército y la Policía Federal Preventiva. Los resultados no fueron alentadores y la violencia se trasladó a otras regiones del país, incluso surgieron grupos como La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios en Michoacán, ante esta situación el gobierno reconoció el fracaso del operativo e instó su reordenamiento. El 15 de marzo de 2006 fue presentado el Proyecto Frontera Norte, mismo que sustituía la Operación México Seguro.

Durante el tiempo en que la Operación México Seguro estuvo vigente, se

depuró a entidades de la policía local infiltradas por la corrupción del narcotráfico, desplegó agentes federales de la PFP y la AFI y soldados en las calles de las ciudades afectadas por la narcoviencia y el crimen, estableció puestos de control militar en las ciudades para llevar a cabo pesquisas en automóviles y camiones, ejecutó órdenes de detención pendientes, impulsó

---

<sup>174</sup> Meyer Maureen, *En la encrucijada. Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, WOLA/The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007, pág. 5. [En línea] Dirección URL: [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20(2)%20(1).pdf).

investigaciones en crímenes federales, organizó cateos para buscar drogas ilegales y armas y detuvo a sospechosos buscados por las autoridades.<sup>175</sup>

A pesar de los reiterados esfuerzos por debilitar las estructuras de las organizaciones criminales, las confrontaciones entre éstas resultaron en un repunte de la violencia, la cual sería una condicionante para la formulación de la estrategia de seguridad de su predecesor, ya que las elecciones estaban próximas a realizarse.

### *3.3.4. La guerra contra el narcotráfico y la militarización de la seguridad pública*

En diciembre de 2006, Felipe Calderón asumió la presidencia del país en medio de un clima de ilegitimidad que se generó tras los resultados de las elecciones presidenciales de ese mismo año, además de un clima de violencia e inseguridad debido a que las organizaciones criminales se enfrascaron en un conflicto por el control de plazas y rutas de trasiego de droga que generó niveles de violencia muy altos, una gran cantidad de muertos y supuso el control de ciertas zonas a manos de los criminales.

La respuesta gubernamental a este problema fue el uso de la fuerza y la declaratoria de guerra en contra del narcotráfico el 4 de diciembre de 2006.

En virtud de ello se tomaron nuevas medidas para hacerle frente al crimen organizado, la participación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) fue inminente, por lo que se dio una gradual militarización de la seguridad pública generando diversas reacciones entre las organizaciones criminales y consecuencias tan devastadoras como la violación de Derechos Humanos de la población en general.

En un primer momento, los militares sí tenían una participación en las tareas relacionadas con el combate al narcotráfico, sin embargo estas tareas “se ha transformado de actividades marginales y restringidas en tiempo y espacio (como la erradicación de cultivos e interdicción de narcóticos en apoyo a las autoridades civiles encargadas del tema) a tomar un papel central en la estrategia de combate a las organizaciones criminales”.<sup>176</sup>

El cambio cualitativo más importante se dio durante el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006 - 2012) cuando él declaró la guerra<sup>177</sup> contra el narcotráfico, por lo que fue necesario incrementar la participación de las FF.AA. con acciones que van desde la

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, pág. 6

<sup>176</sup> Yadira Gálvez, *Óp. Cit.*, pág. 561.

<sup>177</sup> Cabe destacar que el Presidente Calderón usó de manera incorrecta el término “guerra”.

participación en operativos y la captura de capos de la droga hasta la realización de patrullajes en zonas con altos índices de inseguridad y violencia. “El argumento que justifica esta intervención es que los militares colaboran con autoridades civiles y policiales en la conservación del orden interno y cumplen con sus tareas constitucionales de resguardar la seguridad interior de la nación”.<sup>178</sup>

El primer operativo que se realizó tuvo lugar en Michoacán - posteriormente se trasladó a otros Estados como Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa - donde se desplegaron cerca de 6,500 miembros del ejército y de la Policía Federal para hacerle frente a los cárteles que ahí operaban y que estaban expandiendo sus actividades al soborno y secuestros de la población local, mientras que controlaban la producción de marihuana y la producción de drogas sintéticas. De acuerdo con datos oficiales, alrededor de 50,000 efectivos del ejército fueron movilizados para participar en la guerra que el Estado había desatado en contra del crimen organizado.<sup>179</sup>

El saldo del operativo puesto en marcha en Michoacán dejó resultados positivos, ya que en un primer momento “la oleada de arrestos y decomisos que siguió a aquel operativo contribuyó a bajar los niveles de violencia. En 2007 se registraron 328 ejecuciones en Michoacán, 38% menos que el año anterior. En 2008 hubo 289: un descenso de 45% con respecto a 2006”.<sup>180</sup>

Durante el primer año del gobierno de Calderón,

se interceptaron 928 toneladas de marihuana, más de 5.5 toneladas de semillas de marihuana, 192 kilos de látex de opio, y 3.6 toneladas de cocaína. El gobierno también reportó la detención de más de 10,000 personas por delitos relacionados a drogas, incluyendo a cabecillas y operadores de siete organizaciones de narcotráfico, la incautación de dinero y armamento, así como la erradicación de más de 12,000 hectáreas de marihuana y 7,000 hectáreas de amapola.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibidem*

<sup>179</sup> Watt P. y Zepeda Roberto, cit. pos. Rosen Jonathan Daniel y Zepeda Martínez Roberto, “La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas”, *Ánfora*, Vol. 21, No. 37, Colombia, 2014, pág. 189.

<sup>180</sup> Guerrero Eduardo, “La estrategia fallida”, *Nexos*, México, 2012. [En línea] Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

<sup>181</sup> Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre, 2007; y Meyer Maureen, *Op. Cit.*, pág. 8.

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados en materia de decomisos e incautaciones y de la implementación de las Fuerzas Armadas como mecanismo para luchar contra las organizaciones del crimen organizado, se suscitó un incremento en la narcoviolenencia; los operativos implementados en otros Estados no obtuvieron los mismos resultados favorables como lo que sucedió en Michoacán, en aquellas entidades el número de ejecuciones fue mayor en 2009 que en 2007, excepto en Nuevo León: en el conjunto de esos estados las ejecuciones aumentaron 325% en el lapso de dos años.<sup>182</sup> Incluso el 15 de septiembre de 2008, mientras se festejaba el aniversario del Grito de Independencia en la plaza central de Morelia, Michoacán, un comando armado arrojó granadas a la multitud causando graves heridos y muertos, mientras que el 25 de agosto de 2011 los Zetas atacaron e incendiaron el Casino Royale en Monterrey. Los actos descritos llevaron a realizar afirmaciones sobre el carácter terrorista que las organizaciones criminales comenzaron a ejercer; comparando así la situación que tenía lugar en México con los brotes de violencia generada por Pablo Escobar en Colombia, los cuales también fueron considerados como narcoterrorismo.

Otro problema recurrente que se dio entre 2006 y 2012 como resultado de la confrontación entre el Estado y los grupos narcotraficantes fue la fragmentación de estos últimos; la razón es que prácticamente al detener a los líderes de las organizaciones, nuevos liderazgos surgieron al interior lo que provocó divisiones internas y se generaron escisiones dentro de los cárteles. En 2006, el gobierno mexicano reconocía la existencia de 6 de ellas, mientras que a final del sexenio se contabilizaron 12 organizaciones de narcotraficantes. La fragmentación que tuvo lugar en este periodo provocó que el combate a los narcotraficantes se dificultara debido a que cada vez existían grupos más pequeños que actuaban bajo la sombra de la ilegalidad.

El incremento en el número de muertos, la violencia acrecentada y la falta de resultados de la estrategia del presidente Calderón generaron la profunda preocupación de las autoridades estadounidenses, lo que marcó la pauta para el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación bilateral que permitieran hacerle frente, pero sobre todo obtener resultados factibles, al combate contra las drogas.

---

<sup>182</sup> Guerrero Eduardo, *Óp. Cit.*

En suma, al final del sexenio de Calderón el presupuesto otorgado para la lucha contra el narcotráfico ascendió a 810 mil millones de pesos en materia de seguridad<sup>183</sup>, mientras que el número de muertes asociadas a la violencia del narcotráfico se contabilizó en 70 mil y el número de personas desaparecidas se elevó a 26,000. El saldo de la guerra reflejó la debilidad del Estado y un trabajo de inteligencia deficiente por parte de las instituciones encargadas de ello, incluso se llegó a afirmar que México era un Estado fallido, o al menos zonas muy específicas sí lo eran; además se hizo necesario replantear la estrategia de seguridad y reorientarla hacia una formulación más integral, donde existieran políticas públicas que permitieran atender el problema del narcotráfico en todos sus frentes para poder garantizar la seguridad de los ciudadanos, inclusive, se comenzó a pensar en la vía de la legalización de las drogas como una forma de atacar a los grupos narcotraficantes.

El fracaso de Calderón se explica en gran parte debido a la mala formulación su estrategia de seguridad nacional y a la falta de objetivos concretos; mientras que la confusión que el presidente tenía en torno a sus objetivos lo llevó a considerar que los medios por los que pretendía lograr sus objetivos eran los objetivos en sí mismos, por ejemplo, llegó a considerar que la erradicación de cultivos era el objetivo de la estrategia de seguridad cuando el objetivo primordial era la reducción de la producción y oferta de drogas.<sup>184</sup> Aunque es necesario tomar en cuenta que hubo ajustes en la estrategia que permitieron revertir el repunte de violencia que se generó durante los primeros años de su gobierno, trayendo consigo una disminución gradual de la violencia a partir de 2011.

### *3.3.5. La Iniciativa Mérida*

Como ya se mencionó, el establecimiento de las negociaciones para crear la Iniciativa Mérida en 2007 fue resultado de la preocupación que existía dentro de las esferas de la política estadounidense debido al incremento de la inseguridad en México y de la propuesta hecha por Felipe Calderón a su homólogo estadounidense.

Fue así que la Iniciativa Mérida, antes Plan México, se erigió como un programa de cooperación en materia de seguridad que incluía a México, Estados Unidos, Honduras,

---

<sup>183</sup> Olivares Alonso Emir, "La guerra de Calderón contra el narco, causa del alza en la violencia y homicidios", *La Jornada*, México, 5 de febrero de 2013. [En línea] Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/05/politica/016n1pol>

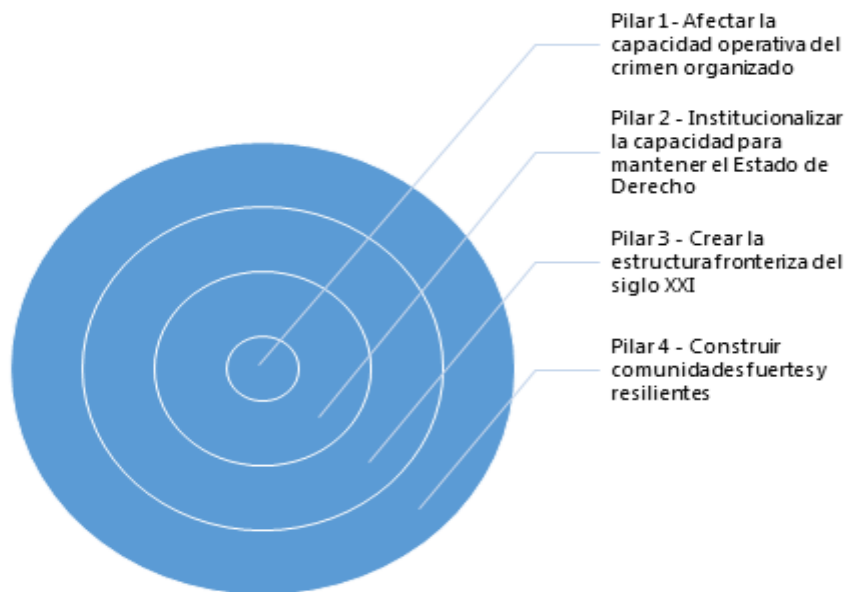
<sup>184</sup> Guerrero Eduardo, *Óp. Cit.*

Guatemala y países del Caribe, como Haití y República Dominicana, que entró en vigor el 30 de junio de 2008 después de que el Senado estadounidense la aprobó. Su objetivo principal es el combate al crimen organizado, principalmente el narcotráfico, así como la reducción de la violencia que amenaza la seguridad de los ciudadanos tanto de México como de Estados Unidos y los países de Centroamérica y el Caribe.

Para lograr su objetivo, se contaría con un presupuesto estimado en 1,400 millones de dólares durante los 3 años en que estaría operando. Como parte de la implementación de la Iniciativa Mérida, se estableció la cooperación interagencial entre el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la CIA, la FBI, la DEA y por parte de México: la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

El establecimiento de esta Iniciativa hizo patente el reconocimiento de la responsabilidad compartida en torno al problema del tráfico de drogas debido a la gran demanda que existe en territorio estadounidense y lo relacionado con el tráfico de armas, cuestión que hasta hace unos años era negada completamente por las autoridades estadounidenses, particularmente con el presidente Nixon. El nuevo programa de cooperación estuvo centrado en 4 pilares.

Figura 4. Pilares de la Iniciativa Mérida



Fuente: Elaboración propia con datos de la Embajada de Estados Unidos en México. [En línea]  
Dirección URL: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>



Básicamente, el pilar uno respaldaba y promovía las acciones emprendidas por el presidente Calderón durante la “guerra” contra el narcotráfico, ya que impulsaba la detención de los líderes de las organizaciones criminales, así como el decomiso de drogas y fomentaba la erradicación de cultivos con el fin de reducir la producción de enervantes. Es en este rubro que se recibiría una gran cantidad de transferencia de tecnología para hacer eficientes las acciones anteriores y así obtener resultados certeros.

Mientras que el pilar dos pretende colaborar para mejorar las capacidades de las autoridades mexicanas para mantener el Estado de Derecho, lo que implica reformar a los cuerpos policiales para mejorar sus capacidades y mejorar su actuación en el combate al narcotráfico; asimismo, se promovió la reforma de los centros penitenciarios y la implementación de una reforma al sistema penal de justicia.

El pilar tres tiene su razón de ser en la vecindad de México con Estados Unidos y la larga frontera que comparten por la que se han creado importantes flujos de comercio, pero que también ha sido la zona donde actividades ilegales han tenido lugar, incluidos el tráfico de drogas, armas y personas; por lo tanto, la Iniciativa Mérida tiene como objetivo fundamental crear una zona más segura a través del fortalecimiento de la vigilancia en los cruces fronterizos para así garantizar la seguridad de los ciudadanos de ambos países.

Asimismo, el pilar cuatro está basado en una lógica de la creación de la comunidad, en términos sociales, la cual promoverá la convivencia basada en el respeto a las leyes; mientras que se crearán empleos que atraigan a los jóvenes para evitar que sean cooptados por las organizaciones criminales. Así, los esfuerzos para hacerle frente al narcotráfico estarán directamente relacionados con la participación ciudadana y crearán una estrategia integral para combatir la desigualdad social, condición que es un detonante para ser partícipe del negocio ilícito en busca de mejores condiciones de vida.<sup>185</sup>

Los recursos provenientes de los fondos pactados para la Iniciativa han sido destinados a lograr el objetivo del pilar uno, prácticamente el 61.26% del presupuesto destinado durante el tiempo de operación de la Iniciativa fue destinado al rubro del pilar uno, por

---

<sup>185</sup> Véase Embajada de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. [En línea] Dirección URL: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>; y Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, *La Iniciativa Mérida: ampliación de la asociación entre Estados Unidos y México*, Departamento de Estado, 2012. [En línea] Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/191539.pdf>

lo que ha habido una constante transferencia de tecnología que ha beneficiado a los cuerpos de seguridad, particularmente destaca la cesión de helicópteros Blackhawk a la Secretaría de Marina y a la Policía Federal, así como el entrenamiento de policías estatales a través de las academias que se han establecido en ciertas zonas del país. Hay que destacar también el establecimiento del Programa de Correcciones, el cual está destinado a promover la mejora de condiciones en las prisiones para obtener la certificación internacional; sin embargo, aunque a principio de su aplicación 20 nuevos centros obtuvieron la acreditación, actualmente podemos ver que las deficiencias en torno a los centros penitenciarios continúan, mientras que algunos son “gobernados” por el crimen organizado, otros son escenario de confrontaciones entre los presos y motines que desencadenan en fugas.

Si bien, han existido grandes transferencias de tecnología centradas en el mejoramiento de las fuerzas de seguridad y el combate al narcotráfico, no se han dedicado suficientes recursos para crear instituciones de procuración de justicia más fuertes ni se combatió la corrupción que permea a muchas de ellas.

Otra parte receptora de gran cantidad de recursos es la ligada a la seguridad fronteriza, ya que se han adquirido equipos para fortalecer las fronteras, así como se ha mejorado la infraestructura, para evitar el tráfico de armas y drogas.

Cabe destacar que desde que se aprobó la Iniciativa Mérida y comenzó la transferencia de los recursos, México fue el país que acaparó la mayor cantidad de ellos; así en 2010, el Congreso de Estados Unidos aprobó un nuevo fondo destinado únicamente a Centroamérica en la denominada Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés).

A pesar de que las autoridades estadounidenses y mexicanas decidieron cambiar el nombre de Plan México por el de Iniciativa Mérida para evitar así las comparaciones con el Plan Colombia, lo anterior fue prácticamente imposible. Diversos analistas estudiaron las similitudes existentes entre ambas estrategias de seguridad, en ambas concepciones el factor militar fue el predominante y las victorias generadas se convirtieron en logros parciales al no existir un cambio sustantivo en las demás instituciones de seguridad y al dejar de lado problemas como la exclusión social, la falta de oportunidades y la

pobreza; no fue posible vislumbrar “las supuestas bases de un ‘nuevo paradigma para la seguridad regional’”.<sup>186</sup>

Aunque es necesario reconocer que en los últimos años la Iniciativa Mérida ha sido implementada bajo un nuevo concepto que se adapta a los lineamientos de la nueva estrategia de los gobiernos de Obama y Calderón/Peña Nieto bajo un enfoque totalmente bilateral, después de la escisión de CARSI. Los nuevos lineamientos en los que estaría basada la nueva etapa de la Iniciativa se dieron a conocer en un comunicado oficial resultado de la II Reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, el 23 de marzo de 2010; los objetivos estratégicos de esta nueva etapa eran:

1. el desmantelamiento de las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países;
2. fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada;
3. desarrollo de la frontera del siglo veintiuno que facilite el flujo legítimo de mercancías y personas;
4. fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países con énfasis en la prevención y la reducción del consumo de drogas.<sup>187</sup>

Los resultados de esta segunda etapa dieron cuenta que las prioridades se han centrado en el fortalecimiento del sistema de justicia y la transferencia de capacitación; mientras que ha habido un incremento en la preocupación porque se respeten los derechos humanos en el marco del combate al crimen organizado, así el Congreso estadounidense ha exigido que México rinda cuentas sobre la situación de derechos humanos para poder liberar la partida del presupuesto correspondiente al año fiscal, lo cual ha marcado un parteaguas en la protección de los derechos humanos.

### *3.3.6. El regreso del PRI y el cambio en la estrategia de seguridad*

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia, hubo un cambio a nivel discursivo y se trató de hacer menos visible las confrontaciones con los grupos criminales y la violencia causada por estos para darle paso a la promoción económica del país en el

---

<sup>186</sup> Shanon, *cit. pos* Mónica Serrano, *Óp. cit.*, pág. 145

<sup>187</sup> Benítez Manaut Raúl y Rodríguez Luna Armando, “México: la seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico”, en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Óp. Cit.*, pág. 156.

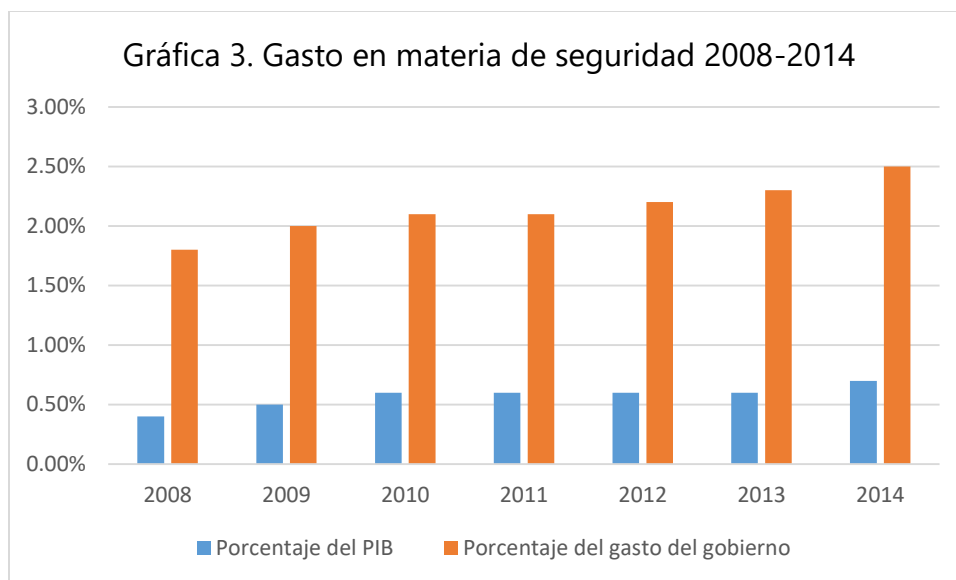
extranjero a través de la formulación de las reformas estructurales; sin embargo, la estrategia de seguridad nuevamente se configuró aunque mantuvo los mismos objetivos que la de sus antecesores: hacerle frente al crimen organizado y reducir la violencia a través de la atención a los problemas sociales y económicos que afectan a la población y que tienden a hacerla vulnerable frente a los grupos criminales.

Dicha estrategia se dio a conocer en 2012, en el marco de la II Sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública y estaba basada en la lógica de consolidar uno de los pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo: “Un México en paz”.

La estrategia contemplaba seis líneas de acción que se promovieron desde el inicio de su sexenio para combatir el crimen organizado:

- Fijar metas claras: reducir la violencia y recuperar la paz.
- Prevenir el delito y la participación ciudadana; atender las causas del fenómeno delictivo.
- Protección y respeto a los derechos humanos.
- Coordinación entre las instituciones del gobierno federal y las autoridades de los estados y municipios.
- Transformación institucional; por lo que Peña Nieto anunció la incorporación de la gendarmería nacional con 10 mil elementos.
- Evaluación y retroalimentación; el Presidente explicó que ésta será permanente y transparente.

En términos prácticos, el gobierno de Peña Nieto cambió la retórica de un combate frontal en contra de las organizaciones criminales por la formulación de una estrategia integral, con el fin de desecuritizar la agenda de seguridad, la cual también incluía el despliegue de las Fuerzas Armadas, así como el trabajo de las agencias de inteligencia para la estructuración de golpes certeros a los miembros de grupos narcotraficantes; sin embargo, el gasto en materia de seguridad aumentó considerablemente en comparación con lo destinado a dicho rubro durante el sexenio anterior, lo que dejó en claro la posición del gobierno actual frente al narcotráfico (ver gráfica 4).



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database 2015. [En línea] Dirección URL: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-GDP-share.pdf>

Como parte de la estrategia contra el crimen organizado, el gabinete de seguridad del gobierno de Peña Nieto evaluó a las organizaciones criminales y elaboró una lista de los 122 criminales que deben ser neutralizados debido a su alto grado de peligrosidad y que fueron definidos como tal teniendo en cuenta la posición estratégica que mantienen en la estructura de determinada organización criminal.

Durante los primeros 4 años de la gestión de Peña Nieto, se han capturado 94 de los 122 objetivos estratégicos, 80 de los cuales se encuentran detenidos en prisiones de máxima seguridad, mientras que los 14 restantes fueron abatidos durante la operación para su captura.

“La mayoría de los criminales capturados en este periodo pertenece al cártel de Los Zetas, que ha sido el más golpeado en el combate al narcotráfico, con 23 detenciones y cuatro muertos, debido a que es uno de los cárteles más violentos”.<sup>188</sup> Mientras que una de las capturas más significativas fue la captura de Miguel Ángel Treviño Morales, alias “Z-40”, el cual era considerado como el líder de Los Zetas; así como la doble detención de Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del cártel de Sinaloa en 2014 y en 2016 después de la fuga del capo del penal de máxima seguridad El Altiplano en julio de 2015. Asimismo, durante este periodo se abatió a Nazario Moreno “El Chayo”, líder de los Caballeros

<sup>188</sup> Rossen Jonathan y Zepeda Roberto, *Óp. Cit.*, pág. 191.

Templarios, a quien el gobierno de Felipe Calderón había dado por muerto en 2010, esta situación generó gran cantidad de críticas debido a la ineficacia y falta de coordinación entre las agencias de seguridad, y la falsedad de la información que se dio a conocer durante el sexenio anterior. Empero durante esta administración, el cártel Jalisco Nueva Generación ha ampliado su espectro de influencia y ha sabido aprovechar los golpes a los otros cárteles para ir creciendo en el negocio de las drogas, lo que lo ha colocado como una de las organizaciones criminales más poderosas, por encima de los Cárteles de Juárez, Tijuana, el Golfo, Los Zetas, La Familia Michoacana, los Beltrán Leyva o Los Caballeros Templarios que han sido debilitados.

No obstante, las capturas no se han traducido en una reducción significativa de los niveles de violencia en todo el país ni en el deterioro del negocio ilícito; por el contrario, otras organizaciones han aprovechado el vacío de poder dejado por los cárteles debilitados para adueñarse de las plazas y las rutas de tránsito - muchas veces estas disputas generan mayor violencia -, a la par de que dichos cárteles han diversificado sus actividades y ahora realizan secuestros y extorsiones para seguir obteniendo ganancias que les permitan continuar en el negocio. "Un ejemplo es Guerrero, donde al menos seis pequeñas y sangrientas células, como Guerreros Unidos, Los rojos o el Cártel Independiente de Acapulco nacidas del Cártel de los Beltrán Leyva o La Familia Michoacana se enfrentan en diferentes comunidades".<sup>189</sup>

Por otra parte, la ciudadanía también ha exigido protección y seguridad y ha contribuido a la aparición de las autodefensas como respuesta a la inhabilidad del gobierno por satisfacer sus necesidades y ante las amenazas constantes de miembros de organizaciones criminales.

En términos de delitos cometidos, "los casos de tráfico, distribución y comercio de drogas a gran escala se incrementaron en 2015 en comparación con 2013, de acuerdo con los datos oficiales revelados por la Procuraduría General de la República a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública"<sup>190</sup>, lo que se ha reflejado en un crecimiento sostenido de los delitos relacionados con el narcotráfico desde que inició el sexenio.

---

<sup>189</sup> Narcodata, Con Peña Nieto, "'El Chapo' y Jalisco Nueva Generación dominan el negocio de la droga", *Animal Político*. [En línea] Dirección URL: <http://narcodata.animalpolitico.com/con-pena-el-chapo-y-jalisco-nueva-generacion-dominan-el-negocio-de-la-droga/>

<sup>190</sup> Ángel Arturo, "La lucha antinarco: son detenidos 94 de 122 capos pero casos de narcotráfico suben 48%", *Animal Político*, 1 de abril de 2016. [En línea] Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2016/04/la-lucha-antinarco-son-detenidos-94-de-122-capos-pero-el-trafico-de-drogas-aumenta-48/>

De acuerdo con datos de la PGR, los Estados más afectados y donde se han abierto el mayor número de averiguaciones previas por los delitos mencionados anteriormente son Sinaloa, Sonora y Durango, lugares donde la influencia del cártel de Sinaloa es innegable y donde las actividades ilícitas continúan realizándose a pesar de la captura de "El Chapo", el líder de la organización.

Además fue en esta gestión y ante la coyuntura que se vivía en el país y en todo el mundo, que el gobierno decidió promover un nuevo enfoque para tratar el tema de los estupefacientes, ya que los resultados de la "guerra" contra las drogas solo han generado mayor violencia y han mermado la seguridad de los ciudadanos.

Este nuevo enfoque en materia de política de drogas fue presentado por el presidente Peña Nieto en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016<sup>191</sup>, en él se considera que el consumo de drogas es un problema de salud pública y como tal es necesario tratarlo desde esa perspectiva privilegiando el respeto a los derechos humanos de los consumidores, ya que generalmente se suele criminalizarlos en vez de garantizarles atención médica y psicológica para ofrecerles otras alternativas y oportunidades; asimismo, promueve la generación de mecanismos de prevención de las adicciones y de la prevención social de la violencia para fortalecer la cohesión social y evitar la penetración de los criminales en las comunidades.

Sin embargo, las políticas en materia de drogas que han hecho uso de estrategias de confrontación directa con los grupos del crimen organizado bajo una lógica punitiva no serán eliminadas, sino que acompañarán a las nuevas políticas públicas más integrales, ya que a través de ellas se han buscado reducir la oferta de sustancias ilícitas por medio de la captura de los principales líderes de las organizaciones del crimen organizado, lo que ha generado una reducción importante en términos de incidencia delictiva y un acotamiento de la violencia a algunas zonas específicas del país.

El cambio de paradigma en torno al combate contra el narcotráfico se dio en virtud de los magros resultados obtenidos durante décadas de guerra contra las drogas y en el cual ha prevalecido el enfoque prohibicionista, donde la reducción en la producción y tráfico no se ha logrado inhibir favorecida por la gran demanda mundial de drogas,

---

<sup>191</sup> La realización de dicha Sesión fue promovida por los gobiernos de México, Guatemala y Colombia en 2012, con el objetivo de evaluar y generar nuevas propuestas en materia de política de drogas que privilegie el bienestar de los individuos.

además de que la violencia ha dañado el tejido social y mermado la capacidad de desarrollo de los ciudadanos y del propio Estado, es por ello que fue necesaria la formulación de un nuevo enfoque para abordar un tema que tantos daños colaterales ha generado en México y en el mundo, sin dejar de atender los lineamientos en materia de drogas establecidos en el marco de las convenciones internacionales.

La propuesta presentada por Peña Nieto incluyó la exigencia a los países, tanto como productores y consumidores de drogas, del principio de responsabilidad compartida, el cual ha favorecido la cooperación internacional para hacerle frente al problema mundial de las drogas. Bajo la lógica de este principio, Peña pidió que se refuercen las acciones en contra de los grupos criminales para debilitar sus estructuras a través de cerrar espacios a sus operaciones financieras y delitos conexos, así como el intercambio de información que contribuya al desmantelamiento de estas organizaciones.<sup>192</sup>

La presentación de este nuevo enfoque en materia de política de drogas permitió iniciar un debate sobre el prohibicionismo y la legalización de la marihuana en México. Las discusiones se han dado en el seno de organizaciones civiles, en el Senado de la República, con miembros de distintas comunidades y entes especializados, sin que hasta la fecha existan resultados concretos que permitan crear un marco de regulación efectivo.

---

<sup>192</sup> Centro de Información de las Naciones Unidas, *Discurso emitido por el Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la UNGASS 2016*, ONU, Comunicado No. 16/083, 19 de abril de 2016. [En línea] Dirección URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/>



## Consideraciones finales

La "guerra" contra las drogas ha sido la estrategia que por más de 40 años los gobiernos de distintos países han aplicado para hacerle frente a la amenaza que representa el tráfico de estas sustancias, los resultados son bien conocidos: violencia, muertes, millones de dólares invertidos y la supervivencia de las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad ilícita. Hoy en día es necesario hacer un balance sobre la viabilidad de dicha estrategia y la posibilidad de aprobar nuevas políticas que contribuyan a mejorar la seguridad de los países más afectados por el narcotráfico, sobre todo aquellos que son países productores o de tránsito.

México y Colombia, países que han adoptado la "guerra" contra las drogas como un estandarte para hacer frente al tráfico ilícito de estupefacientes, hoy son los mayores promotores de un nuevo enfoque, que permita replantear la política de drogas a nivel global para generar mayores resultados favorables y menos costos en términos tanto económicos como sociales.

Paradójicamente, Estados Unidos, el mayor promotor de la lucha contra las drogas, es hoy en día uno de los países que cuenta con una de las políticas más progresistas en materia de drogas, ya que en las elecciones de 2016 California, Maine, Nevada y Massachusetts aprobaron el consumo de cannabis con fines lúdicos, con lo cual suman 8 Estados donde este tipo de consumo está permitido y 29 Estados donde han aprobado el consumo de la marihuana para fines médicos.

El cambio de paradigma que tuvo lugar en Estados Unidos, puede ser un factor fundamental que influya en la reducción de la demanda de drogas, lo que devendría en afectaciones considerables para los cárteles de la droga, ya que su principal mercado es el estadounidense; sin embargo, estas organizaciones han demostrado tener la capacidad para transnacionalizar las drogas y han podido llegar a nuevos mercados en Europa y Asia; mientras que han expandido sus tareas hasta participar en otras actividades ilegales, tales como el secuestro o la extorsión, con el objetivo de acrecentar sus ganancias, lo cual ha favorecido que la percepción de seguridad empeore para los ciudadanos.

Es por ello que en la reestructuración y formulación de la política de drogas y las estrategias de seguridad para hacerle frente al narcotráfico se debe tomar en

consideración que el problema de las organizaciones criminales es que son como Hidra de Lerna, el mítico personaje de la mitología griega, al que cuando le cortaban una cabeza tenía el poder para regenerar dos más y así sucesivamente, lo que describe a la perfección el funcionamiento, el poder y la capacidad de recuperación con el que cuentan las organizaciones criminales.

Lo anterior se comprobó tras la aplicación de la estrategia del capo la cual a pesar de haber resultado en la captura de los grandes líderes de la droga como Pablo Escobar o Joaquín Guzmán Loera, tanto en Colombia como en México, devino en una fragmentación de las organizaciones criminales predominantes y en un incremento de la violencia debido a la disputa por el poder al interior de las estructuras criminales; mientras que se comprobó que tras la captura de los líderes de las organizaciones criminales, el tráfico de drogas no terminó.

La nueva estrategia para hacerle frente debería contener políticas más integrales a través de las que se privilegie el aspecto social sobre el militar; así, se debe tratar de reducir gradualmente la participación de los militares en tareas de seguridad pública para reducir los casos de violaciones de derechos humanos, como el caso Tlatlaya<sup>193</sup>, y debe darse de manera gradual para evitar la generación de vacíos de poder en algunas regiones del país, los cuales podrían ser aprovechados por las organizaciones criminales para establecer nuevos centros de control; al igual que se debe reducir la participación de los militares en puestos políticos, situación que ha sido una constante en los últimos años y sus efectos son poco visibles.

Por otra parte, la captura de los líderes de las organizaciones debería de continuar aplicándose, pero debe estar enfocada a detener a los criminales que poseen una posición estratégica dentro del cártel aunque no sea el líder máximo, incluidos los operadores financieros y miembros de los brazos armados, ya que así será más difícil consolidar su poder después de golpes certeros orquestados por las agencias de inteligencia de cada país.

Además se debe recuperar el enfoque de salud en el que en un principio estaban basadas las políticas de drogas, para poder promover la reducción de la demanda de

---

<sup>193</sup> De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), militares ejecutaron a 15 de los 22 muertos que fueron encontrados en una bodega en Tlatlaya, Estado de México; mientras que las autoridades argumentaron que eran presuntos criminales que fueron abatidos tras un enfrentamiento con las Fuerzas Armadas.

drogas a través de campañas de prevención destinadas a los sectores más propicios a tener adicciones; así como a atender a los adictos por medio de atención especializada y programas de reinserción social sin criminalizarlos y enviarlos a los centros penitenciarios, los cuales son conocidos como “las mejores escuelas del crimen”.

Asimismo, se debe atender el tráfico de armas, ya que es a través de ellas que los cárteles continúan afianzando su poder y generan más violencia a través de las confrontaciones entre ellos o con las autoridades; mientras que el tema del lavado de dinero es fundamental para bloquear la entrada de recursos económicos a la organización criminal lo que reducirá significativamente su margen de operación, a la vez que perciben menos ingresos por el tráfico de drogas tras la reducción de la demanda de las mismas en otros países.

En términos institucionales es necesario combatir la corrupción e impunidad que aqueja a las instancias encargadas de la impartición de justicia y a las agencias de seguridad, así como a funcionarios de los diferentes niveles de gobierno, e integrantes de las policías estatales y locales, para lograr la correcta impartición de justicia y evitar una mayor infiltración del crimen organizado que ha ocasionado la aparición de los narco-gobiernos y el hartazgo de la población lo que ha llevado a que se originen autodefensas en distintas regiones del país.

En la misma lógica, ya son varias las propuestas que se han formulado alrededor de la reforma policial y la creación de un mando único que permita una mejor coordinación entre todas las instituciones policiales, sin embargo, en México aún no se consolida este modelo; mientras que en Colombia, la reforma policial se consagró con la Ley 87/1993. La reforma policial en el país sudamericano contribuirá a combatir la corrupción que existe dentro de estos cuerpos y evitar que sean cooptados en un futuro inmediato a través de exigir que los policías tengan una formación integral y obtengan un aumento significativo de sus salarios para reducir las probabilidades de que se unan a las filas del narcotráfico.

En términos sociales, es menester hacer frente a la pobreza la cual es un factor que determina la participación de jóvenes en los grupos criminales, a través de la implementación de políticas que contribuyan al desarrollo de las comunidades y la generación de oportunidades para este sector en el mercado laboral, incluso gran parte del presupuesto destinado a la seguridad se podría utilizar en la creación de

oportunidades para los jóvenes y para apoyar a las comunidades de la sierra en la reconfiguración de cultivos legales que contribuyan a alejarlos de la cadena productiva de drogas, lo que los convierte en el eslabón más débil de la estructura del crimen organizado.

Por otra parte, la cooperación internacional continúa siendo un elemento de suma importancia para la generación de estrategias para hacerle frente al crimen organizado, específicamente al narcotráfico, ya que éste es una amenaza transnacional que requiere de colaboración entre distintos países para lograr resultados tangibles, prueba de ello ha sido la instauración de mecanismos bilaterales como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, los cuales han contribuido con los países receptores de ayuda con transferencia de tecnología, intercambio de información y capacitación.

Sin embargo, para poder formular las estrategias de seguridad - sobre todo las promovidas a través de otros países, como Estados Unidos - es necesario tomar en cuenta las particularidades de cada caso, con lo cual se evitará caer en la tentación de exportar las mismas estrategias implementadas en determinado país a otro, que si bien también enfrenta el problema del tráfico de drogas, lo hace en condiciones sumamente distintas. Lo anterior sucedió tras la exportación del modelo colombiano de combate a las drogas, formulado por Estados Unidos, a México, lo que llevó a afirmar que México se estaba colombianizando, en un primer momento debido al incremento de la violencia que logró que se comparara la situación por la que se atravesaba en territorio mexicano con la situación de violencia que imperó durante la persecución a Pablo Escobar en Colombia; mientras que después se consideró así tras la implementación de la Iniciativa Mérida y la aparición de las autodefensas en el estado de Michoacán.

La comparación entre ambos países deja entrever que hay un profundo desconocimiento del desarrollo del narcotráfico en Colombia, de la situación de violencia que tuvo lugar en ese país y de los actores que participaron en tal dinámica. En primer lugar, la inestabilidad política como la violencia que se generó en Colombia a raíz de la lucha contra el narcotráfico durante de la década de los ochenta y noventa tuvo su razón de ser en la debilidad institucional del Estado y las características propias de las organizaciones criminales, en particular del cártel de Medellín que se distinguió por ser sanguinario y violento, donde además su líder tenía serias ambiciones políticas. En segundo lugar, no se toma en consideración que la debilidad institucional y la percepción de inseguridad en el país andino tuvo que ver con la existencia de otros

actores ilegales que perturbaron la vida de los ciudadanos colombianos y que también se inmiscuyeron en el negocio del narcotráfico, en un primer momento como vigilantes de cultivos y posteriormente ya como participantes activos en el tráfico de drogas, como las FARC que han inmiscuido al país en un conflicto armado desde hace más de 50 años; así como la existencia de grupos paramilitares, denominados autodefensas, que surgieron por la necesidad de proteger a los hacendados de los abusos de la guerrilla y terminaron participando en el negocio de las drogas, mientras que también surgieron grupos paramilitares que funcionaron como brazos armados de los grupos de narcotraficantes.

Teniendo en cuenta los elementos descritos anteriormente es posible afirmar que si bien México atraviesa por una grave crisis de seguridad tras la puesta en marcha de la guerra contra las drogas, la situación que tiene lugar en nuestro país es diferente a lo que se vivió en Colombia, por lo cual no se puede asegurar que México se ha colombianizado ni muchos menos se pueden copiar las estrategias de seguridad que se implementaron durante la etapa más violenta de la historia del narcotráfico colombiano, tal y como sucedió con la Iniciativa Mérida.

A pesar de que ambas situaciones son sumamente diferentes, los distintos gobiernos mexicanos implementaron estrategias sumamente parecidas a las que Colombia utilizó para enfrentar a las organizaciones criminales como la erradicación de cultivos, la estrategia del capo, la declaratoria de "guerra" contra las drogas y la instauración de programas de cooperación bilateral con Estados Unidos, los resultados han sido expuestos a lo largo de la investigación, sin embargo, tanto Colombia como en México, la aplicación de dichas estrategias no representaron ni han representado un golpe contundente al tráfico de drogas, por lo que éste continúa siendo una de las actividades con mayores ganancias a nivel global.

Si bien, se ha aprendido de la experiencia colombiana en el combate al narcotráfico, es necesario que las autoridades mexicanas comprendan cuáles han sido los puntos focales que han generado ciertos éxitos en Colombia para hacer una adecuación a la estrategia mexicana; sobre todo es necesario evaluar y aprender que los colombianos cambiaron su paradigma en torno al problema mundial de las drogas y lograron entender que es necesario centrar los esfuerzos en recuperar el tejido social y en la seguridad ciudadana por medio de "una serie de políticas públicas policiales y no policiales para generar entornos comunitarios más seguros, basadas en la convivencia

ciudadana y el respeto a la cultura de la legalidad” , a la vez que han demostrado un enfoque progresista al avanzar hacia la legalización de la marihuana para fines médicos y al ser uno de los principales promotores a nivel mundial de la eliminación del enfoque prohibicionista en el marco de la discusión sobre la política de drogas que prevalece desde principios del siglo pasado.

El punto central sobre el cual dependerá el éxito o fracaso del combate a la producción, tráfico y consumo de drogas de drogas dependerá directamente del cambio de paradigma en torno a este tema, el cual permitirá adoptar una política más progresista a través de la eliminación del enfoque prohibicionista, el cual da el valor más alto a las drogas, lo que ha convertido a este negocio en uno de los más rentables en todo el mundo.

## Fuentes de consulta

### Fuentes bibliográficas

#### Libros:

- Astorga Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza Janés, México, Primera edición, 2005.
- Bushnell David, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Planeta, Colombia, 2007.
- Chanona Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Escobar Juan Pablo, *Pablo Escobar. Mi padre*, Planeta, México, 2014.
- Jorge Chabat y John Bailey (coords.), *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003.
- Katzenstein Peter (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia, University Press, 1996.
- Mats Berdal y Mónica Serrano (coords.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo, José Arturo Yáñez R., *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, México, 1994.
- Santana Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 2004.
- Tokatlian, Juan Gabriel, *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*, Editorial Norma, 2000.
- Valdés Castellanos Guillermo, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.
- Vega García Gerardo, *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*, SEDENA, México, 2002.
- Williams Paul, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Nueva York, 2008.

## Capítulos en libros:

- Bagley Bruce, "Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo veintiuno", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert, Colombia, 2012.
- Benítez Manaut Raúl y Rodríguez Luna Armando, "México: la seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Colombia, 2013.
- Enciso Froylán, "Los fracaso del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Alvarado Arturo y Serrano Mónica (coords.), *Los problemas grandes problemas de México*, Tomo XV, COLMEX, México, 2012.
- Gálvez Salvador Yadira, "Fuerzas Armadas y combate al narcotráfico en México: las difusas fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública", en Requena Miguel, *VI Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, México, 2014.
- Guerrero Sierra Hugo Fernando, "La narcotización del conflicto armado colombiano: lucha contra las drogas y su incidencia en la dinámica reciente del conflicto", en *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, España, 2013.
- Marco Palacios y Mónica Serrano, "Colombia y México: Las violencias del narcotráfico", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010.
- Medina Gallego Carlos, "Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado", en *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, CLACSO, Buenos Aires, 2012.
- Sandra Borda Guzmán y Juan Francisco Gómez, "Avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la administración Santos, julio de 2012-julio de 2013", en Niño Guarnizo Catalina (ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Colombia, 2013.
- Uprimny Yepes Rodrigo, "El 'Laboratorio' colombiano: narcotráfico, poder y administración de justicia", en Boaventura de Sousa Santos y García Villegas



Mauricio, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Colciencias/Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Universidad de los Andes/Universidad Nacional/Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2004.

Artículos:

- Atehortúa Cruz Adolfo y Rojas Rivera Diana Marcela, "El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos", *Revista Historia y espacio*, No. 31, Colombia, 2008.
- Bagley Bruce, "Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región", *Revista Trans-pasando fronteras*, Universidad ICESI, Número 3, Colombia, 2013.
- Benítez Manaut Raúl, "Crimen Organizado: fenómeno transnacional, evolución en México", *Centrales*, Fundación Preciado. [En línea] URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R\\_Benitez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc215/R_Benitez.pdf)
- Borjón Nieto José, *La lucha contra el crimen organizado y la sombra de la militarización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008.
- Buzan Barry, "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, 1990.
- Carrión Fernando, "La seguridad ciudadana en América Latina y Europa", *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, 2005.
- Chabat Jorge, *El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales*, CIDE, México, pág. 5. [En línea] Dirección URL: [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_42/dossier1.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf)
- Craig Richard, *Operación Intercepción: una política de presión internacional*, COLMEX, México.
- Curzio Leonardo, *La seguridad nacional en México*, CISAN-UNAM, México. Dirección URL: [http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02\\_04.pdf](http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02_04.pdf)
- Hurtado Omar, García Paz Rosa María, "El narcotráfico como un problema transnacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Isacson Adam, "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008.
- Lazcano y Ochoa M., *Una vida en la vida sinaloense*, Universidad de Occidente, México, 1992.

- Páez Cesar, *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo – beneficio*, Centro de Pensamiento Estratégico - Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Prieto Carlos Andrés, "Bandas Criminales en Colombia: ¿Amenaza a la seguridad regional?", *Opéra*, No. 12, Universidad del Externado, Colombia.
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2011.
- Rodríguez Sánchez-Lara Gerardo, *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*, Fundación Preciado. Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf)
- Rossen, Jonathan Daniel y Zepeda Martínez, Roberto, "La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas", *Ánfora*, vol. 21, núm. 37, Colombia, 2014.
- Serrano Mónica, "México: narcotráfico y gobernabilidad", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, número 1, España, septiembre de 2007.

#### Documentos de trabajo:

- Chabat Jorge, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos. Las fuentes del conflicto*, Documento de trabajo del CIDE, No. 193, CIDE, México, 2009.
- Chabat Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, Documento de Trabajo del CIDE, No. 196, enero 2010, México.
- Salgado Ibarra Juan, *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, CIDE, México, No. 8, 2010.

#### Fuentes oficiales:

- Centro de Información de las Naciones Unidas, *Discurso emitido por el Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la UNGASS 2016*, ONU, Comunicado No. 16/083, 19 de abril de 2016. Dirección URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/>

- CICAD, *El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios. La economía del narcotráfico*, Organización de los Estados Americanos, 2013.
- Drug Enforcement Administration, *2015 National Drug Threat Assessment Summary*.
- Embajada de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. Dirección URL: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- OEA, *Seguridad Pública*. Dirección URL: [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp)
- Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, *La Iniciativa Mérida: ampliación de la asociación entre Estados Unidos y México*, Departamento de Estado, 2012. Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/191539.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Compendio de casos de delincuencia organizada. Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*, ONU, Nueva York, Estados Unidos, 2012.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Dirección URL: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Tráfico de drogas*, ONU. Dirección URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015.
- Organización de Estados Americanos, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, 4 de junio de 2002. Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec\\_27.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm)
- Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, 28 de octubre de 2003. Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/decl\\_security\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf)
- Organización de Estados Americanos, *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades*, Estados Unidos, 2008. Dirección URL: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>
- Organización de Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, 2000.

- Organización de Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo del alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Nueva York, 2004. Dirección URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- Procuraduría General de la República, *Delincuencia Organizada*, PGR, México, 2012.

#### Legislaciones, planes y políticas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México
- Ley 599, Colombia.
- Ley de 684, Colombia.
- Ley de Seguridad Nacional, México.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.
- Seguridad Pública un compromiso de la Policía Nacional con el país, Colombia.
- Política de Defensa y Seguridad Democrática, Colombia.
- Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, Colombia.
- Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, Colombia.
- Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Colombia.
- Primer Informe de Gobierno, México.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI, México.
- Una meta, dos países 2000-2015, Colombia.

#### Fuentes en línea:

- Ángel Arturo, "La lucha antinarco: son detenidos 94 de 122 capos pero casos de narcotráfico suben 48%", *Animal Político*, 1 de abril de 2016. Dirección URL:

<http://www.animalpolitico.com/2016/04/la-lucha-antinarco-son-detenidos-94-de-122-capos-pero-el-trafico-de-drogas-aumenta-48/>

- Animal Político, "México es el segundo productor de marihuana, heroína y opio en el mundo", *Animal Político*, México, 27 de junio de 2013. Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/mexico-el-2-productor-de-mariguana-heroina-y-opio-en-el-mundo/>
- Badillo Diego, "La CIA traicionó a Enrique Camarena", *El Economista*, México, 9 de julio de 2015. Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/09/cia-traiciono-enrique-camarena>
- Bargent James, "Moviendo el problema de lugar: La 'guerra' de Colombia contra el microtráfico", *Insight Crime*, noviembre de 2013. Dirección URL: <http://es.insightcrime.org/analisis/moviendo-el-problema-de-lugar-la-guerra-de-colombia-contra-el-microtrafico>
- Bedoya Lima Jineth, "Guerra contra el narcotráfico: 20 años de dolor, muerte y corrupción", *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2013. Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13218657>
- CNN, "Las diferencias en la política de drogas en los años de Fox, Calderón y Peña", *CNN Expansión*, 10 de mayo de 2016. Dirección URL: <http://expansion.mx/nacional/2016/04/20/las-diferencias-en-la-politica-de-drogas-en-los-anos-de-fox-calderon-y-pena>
- Contreras Velasco Oscar, *La evolución del narcotráfico en México*. Dirección URL: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>
- El Espectador, "El revés jurídico de la extradición", *El Espectador*, Colombia, 2012. URL: <http://www.elespectador.com/noticias/el-reves-juridico-de-extradicion-articulo-362926>
- El Tiempo, "Alertan por presencia de 'bacrim' en 338 municipios del país", *El Tiempo*, Colombia, 8 de noviembre de 2015. Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/bacrim-en-colombia/16425126>
- El Tiempo, "La bonanza de marihuana en Colombia (1974-1980)", *El Tiempo*, Colombia, 2010. Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934640>
- Guerrero Eduardo, "La estrategia fallida", *Nexos*, México, 2012. Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

- Hope Alejandro, "De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano", *Narcodata - Animal Político*. Dirección URL: <http://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/>
- Meyer Maureen, *En la encrucijada. Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, WOLA/The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007. Dirección URL: [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20(2)%20(1).pdf).
- Narcodata, Con Peña Nieto, "'El Chapo' y Jalisco Nueva Generación dominan el negocio de la droga", *Animal Político*. Dirección URL: <http://narcodata.animalpolitico.com/con-pena-el-chapo-y-jalisco-nueva-generacion-dominan-el-negocio-de-la-droga/>
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2003. Dirección URL: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/estu\\_tematicos/impacto\\_poli\\_segdemocratica.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/estu_tematicos/impacto_poli_segdemocratica.pdf)
- Olivares Alonso Emir, "La guerra de Calderón contra el narco, causa del alza en la violencia y homicidios", *La Jornada*, México, 5 de febrero de 2013. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/05/politica/016n1pol>
- Omar Rábago Vital y Lucía Vergara, "La violencia en México y el discurso gubernamental", *Animal Político*, México, 10 agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2011/08/10/laviolencia-en-mexico-y-el-discurso-gubernamental/#axzz2wFqmwsM7>
- Redacción Internacional, "Colombia, el primer productor de cocaína en el mundo según Washington Post", *El Espectador*, Colombia, 2015. Dirección URL: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-de-nuevo-el-primer-productor-de-coca-elmundo-articulo-598538>
- Semana, "Yo fui el creador de los PEPES", *Semana*, Colombia, 1994. Dirección URL: <http://www.semana.com/nacion/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3>
- Sin Embargo, "En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam", *Sin Embargo*, México, 21 de octubre de 2013. Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>

- WOLA, *Certificación antidrogas: una herramienta inadecuada para enfrentar severos problemas en Latinoamérica*, The Washington Office on Latin America, Estados Unidos, 2003. Dirección URL: <https://www.wola.org/es/2003/01/certificacion-antidrogas-una-herramienta-inadecuada-para-enfrentar-severos-problemas-en-latinoamerica/>