

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO ESTADOS UNIDOS

**EL EJE WASHINGTON – BOGOTÁ- MÉXICO: ENTRE LA POLÍTICA, LA  
SEGURIDAD Y EL TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS MÉXICO – ESTADOS UNIDOS  
P R E S E N T A

**CÉSAR ALARCÓN GIL**

Asesor  
Dr. Luis Alejandro Astorga Almanza.

SANTA CRUZ DE ACATLAN, ESTADO DE MÉXICO

Octubre 2010



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.



# EL EJE WASHINGTON – BOGOTÁ- MÉXICO: ENTRE LA POLÍTICA, LA SEGURIDAD Y EL TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES

## INDICE

Introducción.....6

Consideraciones teórico – metodológicas.....13

### Capítulo 1.

#### Perspectivas sobre el Estado: formación, génesis y redefinición funcional

1.1 El paradigma weberiano y el modelo empresarial del Estado: de lo privado a lo impersonal.....30

1.1.1 De la nación al Estado.....39

1.1.2 El ejercicio de la soberanía: entre la seguridad y la legitimidad.....43

1.1.2.1 La razón de Estado.....50

1.1.3 El monopolio de la violencia en el orden interno: la función policial .....51

1.1.3.1 El monopolio de la violencia en el orden externo: la función militar.....53

1.2. Entre la política, la seguridad y el mercado: el orden del Estado en construcción permanente.....56

1.2.1 El factor globalización y los escenarios de crisis. ....60

1.3. La recomposición del poder político.....67

### Capítulo 2.

#### Estados Unidos

2.1 Sistema político estadounidense: evolución y características generales.....74

2.1.1 Política exterior.....97

2.2 Supuestos en los que descansa el control de drogas ilegales.....100

2.3 Variables a considerar en la formulación de políticas contra las drogas ilegales.....110

2.3.1 Rol de la Presidencia.....113

2.3.2 Rol del Congreso.....118

2.3.2.1 Legislación relativa al control internacional de drogas ilegales.....123

2.4 Agencias que participan en el control internacional de drogas ilegales.....128

2.5 El vínculo seguridad nacional – políticas antidrogas: las mutaciones en un análisis retrospectivo..... 140

2.6 El 11 de septiembre, el reacomodo de la seguridad nacional y el advenimiento de la amenaza “narcoterrorista”..... 150

### Capítulo 3.

#### Colombia

3.1 Sistema político colombiano: evolución y características generales.....160

3.2. Condiciones de posibilidad para el tráfico de drogas ilegales en Colombia.....176

3.3 Relaciones Colombia – Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales...	182
3.4 Las drogas ilegales en la seguridad nacional colombiana: principales elementos para el análisis.....	193
3.5 Tráfico, traficantes de drogas ilegales y conflicto armado interno: cruce de variables.....	201
3.5.1 Los orígenes.....	201
3.5.2 El ascenso parte I. Crecimiento, consolidación y aseguramiento de las redes del tráfico de drogas ilegales (1975 – 1984).....	202
3.5.3 El ascenso parte II. Los gérmenes de una economía de guerra. De guerrilleros y traficantes (1975 – 1984).....	207
3.5.4 Entre el conflicto armado interno, los traficantes y el terror (1984 – 1993).....	212
3.5.5 Entre los traficantes, la crisis de legitimidad estatal y la búsqueda de la reconstrucción nacional (1993 – 2002).....	227
3.5.6 El tráfico y los traficantes de drogas ilegales en la política de seguridad democrática (2002 – 2010).....	240

**Capítulo 4.  
México**

4.1 Sistema político mexicano: evolución y características generales.....	260
4.2. Condiciones de posibilidad para el tráfico de drogas en México.....	298
4.3 Relaciones México - Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales.....	305
4.4 Las drogas ilegales en la seguridad nacional mexicana: principales elementos para el análisis.....	328
4.5 Tráfico, traficantes de drogas ilegales y poder político en México: cruce de variables.....	337
4.5.1 El origen. El prohibicionismo de la primera mitad del siglo XX en México (1911-1947).....	339
4.5.2 Ascenso y génesis. Entre el autoritarismo, las instituciones de seguridad y los traficantes. (1947 – 1985).....	348
4.5.3. Entre el deterioro institucional del autoritarismo, los traficantes y los militares (1985 – 2000).....	365
4.5.4 La alternancia en el poder político y la recomposición del poder en el campo del tráfico de drogas ilegales (2000 – 2010).....	384

**Conclusiones: El eje Washington – Bogotá – México.....**431

Anexo I. Variables a considerar en la formulación de políticas públicas contra las drogas ilegales en Estados Unidos.....	451
---	-----

Anexo II. Empresas militares privadas que operan en Colombia.....	455
---	-----

Bibliografía.....	459
-------------------	-----

## **Lista de cuadros de contenido.**

### **Capítulo 1.**

#### **Perspectivas sobre el Estado: formación, génesis y redefinición funcional**

Cuadro 1.1. La Nación dentro del proceso formativo del Estado.....	42
Cuadro 1.2. Autores, definición y características de los principales conceptos de soberanía.....	47
Cuadro 1.3. Características y componentes de la agenda de seguridad internacional. Comparativo Guerra Fría – Globalización.....	64
Cuadro 1.3.1. Transformaciones del Estado.....	69

### **Capítulo 2.**

#### **Estados Unidos.**

Cuadro 2.1. Poderes formales y recursos informales de la Presidencia.....	83
Cuadro 2.1.1. Composición del sistema jurídico estadounidense.....	86
Cuadro 2.1.2. La organización del poder político en los Estados Unidos.....	96
Cuadro 2.2. La separación de poderes en la Política Exterior.....	97
Cuadro 2.2.1 Escuelas tradicionales en la Política Exterior estadounidense.....	99
Cuadro 2.3. Administraciones presidenciales y principales iniciativas respecto al control de drogas ilegales.....	115
Cuadro 2.3.1. Rol del Congreso estadounidense en la generación, vigilancia y control internacional de drogas ilegales.....	119
Cuadro 2.3.2 Legislación estadounidense relativa al control internacional de drogas ilegales.....	125
Cuadro 2.4. Agencias estadounidenses que participan en el control internacional de drogas ilegales.....	130
Cuadro 2.5 Principales amenazas identificadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en América Latina (2001- 2008).....	150

### **Capítulo 3.**

#### **Colombia**

Cuadro 3.1. Evolución del bipartidismo y sus prácticas políticas en la sociedad colombiana.....	174
Cuadro 3.2. Orígenes del prohibicionismo colombiano. Legislación y decretos relativos a las drogas de la primera mitad del siglo XX.....	179

### **Capítulo 4.**

#### **México**

Cuadro 4.1. Del autoritarismo a la alternancia. Características generales de las constelaciones de poder en la transición mexicana.....	290
Cuadro 4.1.1. Evolución de los mecanismos de participación dentro del sistema político mexicano.....	294
Cuadro 4.2. Manual de cooperación conjunta. Lineamientos de participación binacional de agentes sobre el terreno. Década de 1960.....	315
Cuadro 4.3. Operativos conjuntos del gobierno de Felipe Calderón. (2006- 2010).....	404

## Introducción

Por caminos diferentes y no libres de contradicciones, las historias de Estados Unidos, Colombia y México se han entrelazado fuertemente respecto al tema de la producción, tráfico y consumo de ciertas sustancias declaradas ilegales. En un lugar destacado de esta constelación, Estados Unidos aparece valorado bajo un doble rasero. Mientras por un lado los niveles de consumo entre sus ciudadanos se mantienen como los más altos del mundo y a nivel interno se trata de reducir este mediante tibias campañas de prevención, por el otro, la principal estrategia al exterior se enfoca a implementar fuertes medidas contra la producción y tráfico en aquellos países que son considerados como de origen o fuente de estas sustancias. Esto es, una estrategia punitiva que históricamente se ha llevado a cabo fuera de su territorio.

Dentro de los países donde las implicaciones de esta estrategia se han hecho más visibles Colombia y México ocupan un lugar preponderante. Ambos países aparecen recurrentemente aludidos en los medios de comunicación, círculos académicos y declaraciones de agentes gubernamentales, como los casos más complejos en cuanto a las ecuaciones de poder, las lógicas de cooperación y/o conflicto entre el campo político y las organizaciones de traficantes, así como las dimensiones que puede llegar a tener el funcionamiento de una industria ilegal orientada inexorablemente hacia los Estados Unidos como principal centro de consumo.

Aunque todas estas percepciones tengan su cuota de validez, no siempre se encuentran sustentadas en información suficiente o análisis sólidos que busquen trascender muchas de las generalizaciones e interpretaciones poco serias que se prestan a los malos entendidos. Tampoco nos muestran los contornos más amplios en las que éstas se desenvuelven. Mucho menos nos hablan sobre las particularidades que es necesario considerar para entender el cómo y el por qué del fenómeno del tráfico de drogas ilegales en esas tres naciones.

Descendiendo brevemente sobre lo antes mencionado conviene hacer algunas precisiones básicas. En muchos círculos académicos de los países de América Latina la problemática de las drogas ilegales en los Estados Unidos ha sido una de las dinámicas más citadas pero menos entendidas cuando menos en los dos niveles antes descritos. En el primero, si bien es cierto que los niveles de consumo al interior de la unión americana son los más altos del mundo, poco se han detenido sobre la forma como se llegó a semejante escenario, los factores que contribuyeron, las lógicas que se encadenaron, las consecuencias que le siguieron. En el segundo nivel, nuevamente es cierto que la estrategia externa de los estadounidenses se ha enfocado principalmente en la interdicción de los fármacos en los países de origen y que esto no pocas veces ha provocado desencuentros con estos países. Pero en ellos se ha entendido muy poco sobre la forma como se ha edificado esta estrategia, los supuestos que la sustentan, en que niveles funciona, mediante que mecanismos y agencias se implementa, cuales son las leyes que la regulan y cuales han sido sus variaciones a lo largo del tiempo.

Por diversas razones que van desde la propia formación hasta la ideología de los analistas, han prevalecido imágenes caricaturizadas de los Estados Unidos: una gran nariz que esnifa cantidades industriales de cocaína, que sumada a una imagen del Tío Sam que en su condición de imperialista, capitalista y explotador de los recursos naturales del mundo, dan una fotografía bastante “acabada” sobre la lógica que sustenta el fenómeno. La falta de comprensión sobre el funcionamiento ideológico, institucional y estratégico del régimen político estadounidense, ha tenido efectos cada vez más perjudiciales para muchos países latinoamericanos que, partiendo de esta falta de conocimientos, interés o entendimiento, han visto limitadas sus capacidades en la generación de propuestas alternativas.

Respecto a los casos de Colombia y México también es conveniente puntualizar sobre algunas cuestiones. Aunque es evidente que existen notables similitudes en algunas de las respectivas dinámicas del tráfico de drogas ilegales, también –y son las más- existen profundas diferencias que han moldeado el funcionamiento de esta industria. Por razones históricas, geográficas, estructurales y coyunturales, el fenómeno del tráfico de drogas ilegales se ha arraigado en el seno de algunos sectores sociales y en algunas regiones de ambos países. Sin embargo, es también cierto que las constelaciones de poder en un caso y otro varían ostensiblemente.

Mientras que para México -por la vecindad propia con los Estados Unidos- los efectos de las primeras regulaciones sobre el tráfico de opio incluso datan desde antes del origen formal de la prohibición misma (*Harrison Narcotics Act* 1914), para Colombia el tema comenzó a ser relevante hasta fines de la década de los sesenta y principios de la de los setenta, siendo solo posible después de la satisfacción de algunas precondiciones. En este punto se debe aclarar que por las capacidades estructurales de un Estado y otro, sumadas a los diferentes horizontes temporales en los que el fenómeno se asentó en ambas naciones y las consecuentes diferencias en la evolución y el tamaño del mercado, del tráfico de drogas ilegales se desarrolló de maneras diferentes.

Llama la atención, por otro lado, la simplificación con la que ciertos agentes sociales identifican algunas de las similitudes de ambos países. Desde mediados de la década de los noventa y ante el fin de las organizaciones de traficantes de Medellín (1993) y Cali (1995), sumado al aumento de la violencia en México, se comenzó a hablar -en la prensa de las tres naciones- de que México estaba viviendo un proceso de “colombianización”. De una forma u otra esta hipótesis ha seguido en los medios hasta el 2010.

Aquí solo conviene recordar que en 2004, en el marco a una visita a México, el propio ex presidente de Colombia, Ernesto Samper (1994-1998) afirmaba que a su parecer México se estaba «colombianizando» “pero con el modelo de la Colombia de los años 80”, esto es, un modelo “dramático” en el que el terror fue usado por los traficantes de drogas para tratar de paralizar la acción del Estado. Se refería a estrategia de confrontación que en su momento fue protagonizada por Pablo Escobar. Acto seguido, Samper mencionó que México debía “hacer esfuerzos para colombianizarse pero con el modelo que Colombia vivió en los años noventa”, lo que curiosamente coincidía con su atribulado período de gobierno donde, en sus palabras, “se inició la lucha frontal y sistemática e integral contra



las drogas.”<sup>1</sup> Como si con él hubiera comenzado la estrategia del Estado contra los traficantes.

Curiosas declaraciones sin duda porque de ellas se podría inferir acriticamente que: a) existía el fenómeno de la “colombianización” como categoría analítica precisa para enmarcar ya sea el aumento de la violencia relacionada con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales o para encasillar los esfuerzos gubernamentales en la estrategia antidrogas y b) no solo existía como concepto preciso sino que además existían diferentes “modelos” que así fuera desde la orbita de la legalidad o la ilegalidad eran susceptibles de réplica por parte de los mexicanos. Estas declaraciones, ampliamente citadas en la prensa de los tres países poco contribuían al establecimiento de un debate serio.

Pero en Colombia también han surgido expresiones similares aunque en sentido inverso. A mediados de la década de 1990 fueron recurrentes las notas en la prensa colombiana sobre los peligros de la “mexicanización” del país, que de acuerdo a las percepciones del momento se traducían en el temor de la implantación de un “modelo estatista, paternalista, autoritario y demagógico” que avanzaba como una “sólida aplanadora.”<sup>2</sup> Como si este tipo de funcionamiento político fuera privativo de México. Paradójicamente estas notas también tuvieron su auge durante el gobierno de Samper. En un caso y otro, poderosas etiquetas mediáticas diluían las complejidades propias del funcionamiento político interno de cada nación ante circunstancias específicas. Generalizaciones tan absurdas hacían parecer que los diversos agentes sociales involucrados en el negocio, inspirados en los acontecimientos en un país, trasladaban este *modus operandi* al otro casi en automático.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de afrontar el tema bajo perspectivas más objetivas e integrales. Sabemos que sería imposible hacer un análisis de todos los elementos que se tuvieron que entrecruzar para que las percepciones públicas e incluso las apreciaciones de actores que en su momento detentaron -y en algunos casos detentan- el poder político llegaran al complejo escenario que se presentó en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, podemos realizar un esfuerzo de comprensión general del fenómeno que trate, desde distintos ángulos y enfoques, de trascender estas temerarias afirmaciones que difícilmente pueden sustentarse.

Después de la revisión de los documentos disponibles, nos dimos cuenta de que existen muy pocos análisis académicos que trabajen sistemáticamente la problemática del tráfico de drogas ilegales entre los tres países. Existe abundante literatura que da cuenta de este tema en el sentido de las relaciones Estados Unidos – Colombia y Estados Unidos – México y viceversa. En términos comparativos esto nos da un buen sustento para entender las semejanzas y diferencias que tienen dentro del diseño geopolítico estadounidense los casos de México y Colombia, así como los movimientos que al interior de ambos países esta política antidrogas genera.

---

<sup>1</sup> Carlos Benavides. “Vive México una fase de narcoterror”. *El universal*, 6 de octubre 2004.

<sup>2</sup> Editorial. “Mexicanización de Colombia.” *El tiempo*, 4 de noviembre de 1996.

En este sentido, observamos además que las posturas históricas tanto de un país y otro frente a los Estados Unidos han sido considerablemente diferentes: mientras que para México la vecindad ha resultado traumática, contradictoria y hasta recientemente había tratado de evitar en lo posible la injerencia estadounidense en sus propios asuntos internos –cuando menos en el sentido de su aceptación pública-, para Colombia, la participación estadounidense en la solución de sus problemas internos, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, ha sido recurrente. Con todo, debemos de aceptar que estas posturas evidentemente han variado a lo largo del tiempo y han operado bajo diferentes consideraciones, niveles y necesidades estratégicas precisas.

Si se acepta lo anterior como punto de partida, estamos en condiciones de establecer la hipótesis que fundamentara la presente investigación. Como supuesto principal, consideramos que mediante un acercamiento e intercambio de experiencias en materia de combate al tráfico de drogas ilegales como fenómeno general, y a los traficantes de las mismas como componentes principales de este fenómeno, México y Colombia han aproximado sus respectivas agendas de seguridad nacional a la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos. Esto implica la articulación de una poderosa alianza antidrogas entre Washington, Bogotá, y México en la que, la seguridad y la lucha contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales se han convertido en uno de los principales ejes que conecta estas tres realidades diferentes.

Para poder comprobar esta hipótesis decidimos dividir el trabajo en 5 partes fundamentales. Después de explicar los modelos teóricos que orientarán la presente investigación, en el capítulo uno evaluaremos la formación, génesis y redefinición funcional del Estado. El objetivo de esto es adquirir las herramientas necesarias para entender las semejanzas y diferencias en la formación y evolución de la práctica del Estado en los casos de que hemos de analizar (Estados Unidos, Colombia y México). Por la amplitud del tema, hemos decidido concentrarnos en aquellos elementos que sabemos fundamentales.

Así, en un primer nivel hablaremos de la idea del Estado según los estudios de Max Weber, llamando la atención sobre la lógica impersonal del Estado enunciada por éste autor; en un segundo nivel aclararemos el concepto de nación y el rol de ésta para la configuración del Estado; posteriormente analizaremos dos de los principios básicos mediante los que opera la práctica estatal: por un lado la soberanía y por el otro la razón de Estado. Al articular el trípode Estado nación – soberanía – razón de Estado, podremos descender aún más y encontrar la lógica que sustenta el monopolio de la violencia como atribución única y exclusiva del Estado. Aquí desarrollaremos brevemente las dos formas que adopta este monopolio, a saber, la función policial para el mantenimiento del orden interno, y la función militar para defender al Estado ante cualquier posible agresión externa.

Posteriormente explicaremos la manera como se han ido refinando los ámbitos de competencia del Estado, esto es, trataremos de entender el funcionamiento de este bajo la interacción de cuando menos tres variables: política, seguridad y mercado. Esto nos servirá para entender la estructura de poder en la que nace el fenómeno del tráfico de

drogas ilegales. A continuación introduciremos la variable de la “globalización” y con ella podremos entender los alcances y límites que tiene la idea del Estado bajo este nuevo contexto. Finalmente haremos una breve recopilación de todas las ideas anteriores tratando de condensarlas en un subcapítulo al que hemos denominado “la recomposición del poder político”.

En el segundo capítulo, entraremos de lleno a nuestros estudios de caso, donde el primer escenario a considerar es el proceso formativo de los Estados Unidos. Aquí buscaremos llamar la atención sobre las principales características del sistema político estadounidense, partiendo del principio básico de controles y equilibrios, lo que en su práctica política se ha traducido en la idea que ningún nivel de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) predomine sobre el otro. Con esto como telón de fondo delimitaremos las principales funciones de estos tres niveles de gobierno, así como la lógica que imperó en el establecimiento de un Estado federal, una constitución política rígida, un Distrito Federal, el sistema de partidos y por último los grupos de interés. Esto nos permitirá, en lo posterior, establecer los grados de complejidad que hay detrás de la formulación de la política exterior.

Una vez explicada la maquinaria institucional estadounidense, procedemos a revisar los supuestos internos y externos en los que descansa el control de drogas ilegales. Subsecuentemente, analizamos brevemente algunas de las diferentes variables que se tienen que considerar para la formulación de las políticas antidrogas. En una órbita más específica, evaluamos los roles de la Presidencia y el Congreso frente al mismo tema. Acto seguido examinamos las principales leyes relativas al control internacional de drogas ilegales. Asimismo, categorizamos a las principales agencias que participan en estos esfuerzos, llamando la atención sobre la multiplicidad de estas, así como los diferentes ámbitos de funcionamiento. Finalmente, tratamos de vincular el tema de la seguridad nacional estadounidense con la cuestión de las drogas ilegales y analizamos los rangos de movilidad del tema ante los acontecimientos del 11 de septiembre.

En el tercer capítulo evaluaremos el caso colombiano. En un primer nivel examinaremos la evolución y las características generales del sistema de su sistema político, poniendo especial atención en las enormes dificultades que ahí se ha tenido para la consolidación del Estado. Esto nos servirá para ilustrar el complejo caldo de cultivo en el que posteriormente se asentará la industria de las drogas ilegales, tema sobre el que profundizaremos en un segundo nivel. Por su importancia y peso específico, en el siguiente subapartado estudiamos brevemente las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales. Observamos aquí, que fue hasta bastante entrada la década de 1970 cuando el tema comenzó a tener presencia en la agenda binacional puesto que en esa década el tema prioritario entre ambos países era el combate a los movimientos insurgentes. Por cuestiones de método, hemos decidido separar el tema de seguridad nacional en un subsecuente nivel, pero como quedará asentado a lo largo del presente trabajo, las muchas de las percepciones sobre las amenazas a la seguridad nacional en Colombia y México, se imbrican profundamente con las apreciaciones de los Estados Unidos al respecto. Evidentemente esto no niega, en lo absoluto que estas

amenazas existan, y que de forma autónoma ambos países traten de establecer medidas para contrarrestar sus posibles efectos perniciosos.

Después, explicaremos la forma como el tráfico y los traficantes de drogas ilegales se introdujeron en la ecuación de la seguridad nacional colombiana. Debemos observar brevemente el entorno más amplio en el que esto ocurrió, es decir, considerar el horizonte temporal y las relaciones de poder en las que este entrelazamiento fue posible. En la parte final de este subapartado, hacemos un breve recuento de las instituciones y las principales características de las instituciones colombianas encargadas de la estrategia antidrogas. Finalmente todas estas variables estudiadas por separado, son articuladas en los acápites posteriores, donde damos una visión general del fenómeno del tráfico de drogas ilegales en Colombia, observando en el trasfondo la confluencia de las variables antes enunciadas tanto en la industria de las drogas ilegales como en el conflicto armado interno.

En el cuarto capítulo daremos cuenta del proceso mexicano. Ahí, como principio, debemos aclarar las características más sobresalientes de su sistema político. Contrastaremos muchas de estas con el caso colombiano en virtud de que ello nos servirá para entender las semejanzas y diferencias de ambos países en cuanto al instrumental del Estado, así como para ilustrar, en un sentido más informado, el tipo de funcionamiento político que dio forma al campo del tráfico de drogas ilegales en ambos países. En este punto es importante reflexionar sobre las paradojas del autoritarismo mexicano y sus implicaciones en el tráfico de drogas ilegales como fenómenos que evolucionaron conjuntamente. En un segundo nivel, explicaremos las condiciones de posibilidad para que la industria de las drogas ilegales se asentara en México, enfatizando que el establecimiento de la prohibición, la vecindad con los Estados Unidos y la corrupción de algunos sectores dentro del poder político mexicano son condiciones indisolubles para la comprensión de un fenómeno tan antiguo como los primeros controles sobre drogas.

En un tercer nivel, analizaremos las relaciones México - Estados Unidos en materia de drogas ilegales. Aquí, será necesario dar un breve repaso sobre la percepción de las autoridades mexicanas sobre su poderoso vecino del norte. Observamos que en muchos sentidos la definición de la identidad nacional mexicana se hizo frente al espejo de lo que se pensaba que eran los Estados Unidos. Consecuentemente, en el prisma de la construcción identitaria de los mexicanos existieron importantes nodos de conflicto que durante muchos años llevaron a asumir una postura marcadamente ambigua de aceptación y rechazo frente al poder estadounidense. Así, el campo del tráfico de drogas ilegales difícilmente podía sustraerse de estas poderosas tendencias. De tal manera que se observa una compleja transformación de estas relaciones a la par de la evolución del contexto interno, el contexto internacional y el subsecuente anudamiento de intereses comerciales de ambas naciones. Posteriormente, apreciaremos la forma como gradualmente se fue incrustando la problemática de las drogas ilegales en el discurso de la seguridad nacional mexicana. Aquí, explicaremos el rol que jugaron las agencias civiles de seguridad en el funcionamiento del tráfico de drogas ilegales, sobre todo de la poderosa Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Policía Judicial Federal en los años dorados del autoritarismo y en el debilitamiento de éste respectivamente. Expuesto lo anterior, procedemos a realizar un recuento de las principales agencias de seguridad que

se encargan de darle seguimiento a la problemática del tráfico de drogas ilegales. Por último, las piezas analizadas serán montadas nuevamente cuando reconstruyamos la evolución de estos fenómenos.

En las conclusiones del trabajo, argumentaremos con mayor solidez los alcances y límites de lo que hemos denominado como “El eje Washington – Bogotá – México”, entrelazando la información de los capítulos precedentes. Corroboraremos así la validez o no de la hipótesis que sustenta la presente investigación.

## Consideraciones teórico metodológicas

Lo primero que es necesario anotar gira en torno a algunas cuestiones de método. El conocimiento se encuentra mediado por la existencia de generalizaciones: se observa el entorno, se generaliza sobre él mediante el lenguaje y se delimita el sentido que se quiere darle. Este proceso en términos de la propuesta teórica de Luhmann implica que las generalizaciones conllevan a dispositivos de reducción de complejidad<sup>3</sup> en los que existe una construcción limitada de racionalidad, con una selectividad necesaria que permite el encadenamiento de racionalidades, permitiendo así la cognición (Luhmann 1998: 293).

En esta misma línea, Bortolini observa que “las generalizaciones y las teorías tienen en común la característica de ser, a la vez, resultado y punto de partida de una investigación. Son el resultado porque presentan el objetivo más ambicionado, dado su potencial predictivo y explicativo y su capacidad de organizar los acontecimientos de modo sistemático y eficaz; y son su base en cuanto que – según una orientación epistemológica que hoy prevalece - no se puede intentar ninguna explicación adecuada de un fenómeno sin recurrir a ellas” (Bortolini 1989: 73).

De tal forma que se impone una distinción necesaria entre generalizaciones y teorías con fines organizativos. Nuevamente, siguiendo a Bortolini “las generalizaciones son enunciados universales, que tienen forma lógica” - y enfatiza- “se trata de hipótesis de relaciones entre fenómenos que ha superado ya el estado de mera conjetura y han logrado un aceptable nivel de verificación a través de numerosas observaciones de su referente y como leyes o cuasi - leyes por que se enuncian como tales”. A pesar de que no compartimos la idea de las generalizaciones como leyes o cuasi leyes – pues muchas veces estas generalizaciones son en el mejor de los casos desinformadas o en el peor manipuladas con fines específicos-, es evidente que existe una exacerbada reverencia a ciertas generalizaciones, sobre todo cuando estas parten de actores socialmente legitimados; conjeturas que observadas desde la perspectiva del poder – ya sea económico, político o incluso académico, tienen la capacidad de orientar las percepciones que se desprenden de la observación de los fenómenos sociales.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Por complejidad se designa aquella suma de elementos que en razón de una limitación inmanente de la capacidad de enlace del sistema, ya no resulta posible que cada elemento quede vinculado en todo momento (Torres Nafarrate 2002: 185).

<sup>4</sup> Esto adquiere una gran nitidez cuando, en nuestro caso por ejemplo, se habla sobre el tráfico de drogas. Siguiendo a Astorga (1995: 25) “En una sociedad determinada, los agentes sociales norman su conducta en función de códigos preestablecidos producto de la historia. Historia convertida en leyes e instituciones, e historia incorporada en forma de *habitus*, como dice Bourdieu. Si bien el contenido de los códigos es cambiante, lo invariable es la división general binaria: lo bueno y lo malo. Seres humanos, actos, cosas y pensamientos son así clasificados y desplazados de uno a otro lado según las personas, grupos, culturas y épocas. Son criterios variables y *sólo tienen valor relacional*, no en si mismos. No hay pues plantas ni agentes sociales intrínsecamente malos y perversos. Lo malo, lo perverso, lo criminal, etc., son juicios éticos creados socialmente, más o menos incorporados e institucionalizados. *Son juicios relacionales e históricos y su éxito depende de una relación de fuerzas*”. Cursivas propias.

Si cuestionamos la idea de las generalizaciones como leyes, nuestra posición se recrudece al respecto de las teorías: son guías organizativas pero no modelos de acción puros e inexorables. Nuevamente, siguiendo a Bortolini (1989: 74) entendemos que:

Una teoría en sentido estricto esta construida por una serie de generalizaciones conectadas orgánicamente. (...) Para que un conjunto de generalizaciones pueda definirse como teoría tiene que cumplir la condición de estar organizado deductivamente. Dicho de otro modo, las teorías tienen que tener (sic) la forma de sistemas axiomáticos, construidos por generalizaciones con carácter axiomático que construyen las premisas del razonamiento deductivo, el cual produce otras generalizaciones como teoremas que se desprenden lógicamente de los axiomas y sirven como conclusión del razonamiento deductivo.

Conformemente a lo anterior, hablar de la existencia de un marco teórico – con la rigidez que las palabras marco y teoría representan - como un cuerpo *acabado* de generalizaciones conectadas orgánicamente resulta, a nuestros ojos, restringido e inadecuado. Por razones de método, preferimos partir de la idea de “consideraciones teórico metodológicas” sin el fuerte carácter axiomático, puesto que la experiencia demuestra que incluso los mas férreos axiomas se han transformado a lo largo del tiempo y no dejan de ser consideraciones más o menos validadas por actores e instituciones.

De la misma forma, es muy difícil hablar de una “teoría de la seguridad” o del “crimen organizado”. Sin caer en la vía muerta del relativismo, debemos reconocer que dimensiones históricas concretas proporcionan formas de razonamiento específicas, en las que se refleja una multiplicidad de tensiones entre diferentes observadores, tensiones que por lo mínimo se confrontan por lo general se complementan.

Los conceptos en las ciencias sociales, también son producto de procesos que difieren en cuanto a sus matrices ideológicas e interpretaciones, de tal forma que la aplicación de dichos conceptos difícilmente puede abarcar todas las dimensiones existentes para su estudio: todo concepto como forma de clasificación tiene un límite y este se establece con la posición del observador quien marca una diferenciación en niveles, dependiendo del lugar desde el que se observa y al lugar al que se dirija esta observación. El orden de las observaciones esta determinado por la relación que se tenga con el elemento a significar. Esta relación puede ser lineal bajo una observación directa -de primer orden- o en caso contrario reflexiva- observar al observador que observa – en una relación de segundo orden (Torres 2002: 151; Molina 2000a : 155; Molina 2000b: 205).

De la mano con la el orden de las observaciones, se hace necesario hablar de la temática de la forma. Podría considerarse un debate estéril y poco serio detenernos en un concepto de uso común y generalmente sobreentendido. Pero como hemos podido observar, el proceso de construcción del conocimiento se desarrolla entre la superposición de conceptos y la expansión de límites teóricos construidos por los observadores. Hacer énfasis en la temática de la forma surge como respuesta a la necesidad de la segmentación del conocimiento para poder trabajarlo y hacerlo operativo. Esto significa que cuando usamos la palabra “forma” nos referimos a una distinción particular que separa dos lados, y cuando hablamos distinguimos uno solo de ellos (Torres 2002: 82).

De acuerdo a lo anterior, para la observación de las dinámicas sociales – con las connotaciones espaciales y temporales que de la palabra *dinámica* se desprenden – es necesaria la atribución de ciertas características para su análisis y explicación, en las que inexorablemente dejamos de lado muchos componentes que harían más rico el análisis. Sin embargo, este proceso de atribución tiene como eje articulador al elemento *relacional que incorpora una distinción llevada a cabo por un observador*. De tal manera, siempre será un tanto arbitrario resaltar algunos puntos y no otros.

Para nuestro estudio, hay dos ejes en torno a los que gira nuestro proceso de atribución: la seguridad y el tráfico de drogas ilegales. Para llegar a la articulación de ambas, debemos tomar como punto de partida la conceptualización de “problemas sociales”. Para Orcutt (2003: 7):

La idea de “problemas sociales” es única en sociedades modernas (...) estas sociedades modernas incluyendo los Estados Unidos, nos muestran una cultura de problemas públicos. Esto es parte de cómo nosotros pensamos y como nosotros interpretamos al mundo que nos rodea, aquellas muchas condiciones que percibimos no solo como desplegadas, sino como capaces de ser repasadas una y otra vez, requiriendo acciones públicas, principalmente por el “Estado”. El concepto “problema social” es una categoría de pensamiento, una manera de ver ciertas condiciones como capaces de ser modificadas a través de acciones públicas.

Así, se hace evidente la existencia del elemento relacional asociado a la temática de la forma. Hay una lógica de atribución / valoración y, a partir de ello, la necesidad de modificar estas condiciones que por el mismo proceso de atribución resultan susceptibles de ser transformadas: una *cultura de problemas públicos* polimorfa y expandible que puede hacer que hasta las cuestiones más disímiles entren en ella. Con esta noción, la relación observador / observado hace posible la adjudicación de características específicas, permitiendo así desarrollar estrategias de análisis, explicación y, en su caso, modificación. Como categoría de pensamiento, la existencia de problemas sociales es correlativa a las condiciones históricas y los patrones culturales dominantes que rigen en un entramado determinado de relaciones económico – político – sociales en el que surge y se les da forma.

La definición misma de problemas sociales conlleva a la superposición constante de la relación verdad – saber – poder. Para Foucault las condiciones históricas y los patrones culturales dominantes mantienen un juego multinivel de construcción de discursos y prácticas en los que el fin último es la maximización de los efectos del poder, ya sea económico, político, cultural, legal, disciplinario, etc. El reflejo de la conjugación de todos estos niveles provoca la reproducción de un orden social que tiene mucho que ver con quien tiene la capacidad de imponer su definición de la realidad; y esta capacidad esta determinada por su mayor o menor ingerencia en el ejercicio del poder.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Quizá este sea el lugar para realizar algunas precisiones sobre lo que en este punto hemos denominado como “ejercicio del poder”. Por principio, aceptamos que no hay una definición universalmente reconocida de poder, pues este es multiforme, sin embargo, lo que si podemos medir son sus efectos, sus condiciones operativas. Complementado los razonamientos antes expuestos por Foucault, Luhmann observa que el poder no es sinónimo de violencia o coerción aunque tiene en ellos su *ultima ratio*. El poder es un particular tipo de comunicación en la que se establece una jerarquía de facto entre los que se comunican, ubicándolos bajo la perspectiva de subordinación y dominio. Aunque el subordinado esté capacitado para



El poder se ejerce: “no es algo que se adquiera, arranque o comparta, algo que se conserve o se deje escapar (...) [el poder] se está produciendo a cada instante, en todos los puntos, o más bien en toda relación de un punto con otro” (Foucault 2005: 114). El poder, produce saber y el saber produce poder, sin ser excluyentes, sin importar la dirección, adquiriendo relevancia desde una perspectiva relacional que al final produce *verdades*. Así, no hay una dislocación significativa entre la forma como opera la trinidad moderna de verdad – saber – poder, pues en su conjunto, mantienen una concordancia que se autorreproduce mediante un entramado de relaciones, que se provocan y justifican a través de dispositivos eficaces que se superponen para la construcción de nociones particulares de orden y su justificación operacional mediante discursos.

Al respecto, Foucault (1999: 53) defiende la inexistencia de una verdad sin adjetivos, pues aún desde la perspectiva axiológica, la verdad es indemostrable, altamente volátil entre los diferentes tipos de sociedades, e incluso, al interior de las sociedades mismas. Así, prefiere hablar de su carácter operativo, de un régimen que la construye y pone en marcha. De esta forma, observa:

... la verdad no está fuera del poder ni carece de poder (...) La verdad es de este mundo; es producida en este mundo gracias a múltiples imposiciones y produce efectos reglados de poder. *Cada sociedad posee su régimen de verdad, su política general de la verdad:* es decir, define los tipos de discursos que acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos de los falsos, la manera de sancionar unos u otros; las técnicas y los procedimientos que son valorados en orden a la obtención de la verdad, el estatuto de quienes se encargan de decir que es lo que funciona como verdadero. (Cursivas propias)

En efecto. La construcción del discurso político en contra el consumo de drogas ilegales no se escapa de este contundente argumento. Al respecto, Lupsha (1997:66- 67) complementa:

... las políticas rara vez se formulan con base en la verdad, los hechos, la observación racional o el análisis empírico. La verdad es improcedente. La verdad en la política obedece a una definición construida. Como las definiciones de crimen o de desviación, esta se deriva y se define cultural y contextualmente por los poseedores de poder. Esto es especialmente cierto con respecto a políticas sobre drogas en donde la cultura, la economía el poder y la política se encuentran tan intrincadamente entrelazados. De este modo. El tabaco, los cigarrillos, la nicotina y el alcohol no se

---

regir su propio comportamiento, el agente dominante puede orientar la toma de decisiones del subordinado mediante mecanismos diversos. Esto corrobora la hipótesis que el poder no necesariamente es sinónimo de violencia, pues al recurrir a esta, todos los demás dispositivos han fracasado: la violencia es el fracaso del poder. El requerimiento fundamental para el funcionamiento del poder consiste en el empleo de una *alternativa de evitación*. Esta consiste en una posibilidad a la que se puede recurrir, pero es preferible evitar, pues es una posibilidad desagradable para el subordinado, pero se está dispuesto a utilizar en caso de que la comunicación – que toma múltiples formas - no sea aceptada. Así, Luhmann observa que “El poder descansa en el hecho de que existen posibilidades cuya realización es evitada. La prevención de sanciones es indispensable para el funcionamiento del poder” – a lo que complementa - “el poder hace su trabajo al transmitir, al ser capaz de influenciar la selección de las acciones (u omisiones) frente a otras posibilidades. El poder es mayor si es capaz de mantenerse incluso a pesar de alternativas atractivas para la acción o inacción” (Luhmann 1995: 10- 32).

definen como drogas aún cuando sus efectos adictivos y los altos costos sociales se conocen bien. La hoja de coca en algunas culturas es una forma social y legalmente aceptable de estimulación, como lo es fumar opio en otras, o el uso del *khat* o el *canabbis* en otras. Las actitudes acerca del uso de drogas, naturales o sintéticas y su disponibilidad varía mucho según la cultura y la jurisdicción política.

Así, es poco productivo analizar el fenómeno desde el esquematismo binario de lo verdadero y lo falso (y estirando al máximo este argumento, a la identificación de lo verdadero con lo bueno y lo falso con lo malo, ambos con profundas connotaciones morales). Resulta difícil determinar cuales son los límites de uno y de otro puesto que las definiciones varían respecto al lugar, al agente social y al tiempo. Lo que ayer fue válido mañana no y lo que hoy es válido probablemente mañana no lo sea. Estos límites forman parte de los vaivenes cíclicos de lo que ha sido considerado como “problemas sociales” y que se va transformando a lo largo del tiempo, articulándose en interpretaciones específicas de lo que la seguridad o la ilegalidad –ambos girando en torno a la temática de las drogas- deben de ser. Nuevamente, siguiendo a Lupsha concluimos que *“cuando hablamos de política sobre droga, hay que recordar que estamos hablando de poder y de cultura, y no de una realidad objetiva o de un análisis empírico”* (cursivas propias).

Una vez establecido lo anterior estamos en mejores condiciones para clarificar las corrientes teóricas y las estrategias metodológicas que orientaran nuestro trabajo. Hablamos en plural, porque, ante la complejidad de los fenómenos a analizar, se hizo necesario recurrir a diversos enfoques para realizar el ensamblaje teórico. Muchas son las disciplinas que se han dado a la tarea de analizar la multiplicidad de los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que se desprenden de la industria de las drogas ilícitas, sobre todo para tratar de medir su impacto en los diferentes niveles de las relaciones sociales. Así, desde la sociología hasta ciencia política, sin olvidar las relaciones internacionales o la economía, diversos autores han realizado valiosos aportes para la comprensión del fenómeno.<sup>6</sup>

Académicos de todas partes del mundo han tratado de analizar algunas de las causas y consecuencias que se derivan del tráfico de drogas ilegales. Por ejemplo, el estadounidense Nadelmann (1993) argumenta que el narcotráfico es un fenómeno multidimensional, en que el gobierno de los Estados Unidos pone énfasis en la represión del consumo en terceros países en lugar de invertir en políticas de reducción del daño, es decir, invertir en la prevención y el tratamiento del consumo. Los recursos para producir drogas ilegales siempre están disponibles, para el consumidor y el vendedor es una acción de compraventa por consenso, donde la demanda es extensa y bien remunerada.

Para el mexicano Luis Astorga (1995) existe toda una mitología que ha rodeado la figura de los traficantes, pues al analizar el caso mexicano, observa que poco tienen que ver con las figuras magnificadas a través de los lentes de los discursos oficiales o los medios masivos de comunicación. Son un agente social que se desenvuelve en un entramado de

---

<sup>6</sup> Al respecto véase entre otros Arango (1986); Astorga (1995, 2003, 2005, 2008); Bagley (1991); Camacho (2006); Castillo (1987); Gootemberg (1999); Krauthausen (1991, 1998); Labrousse (1993); Lupsha (1997) Nadelmann (1993); Salazar (1990); Reuter (1997) Thoumi (1995); Tokatlian (1995, 2000); Toro (1992) Youngers (2005).

relaciones sociales de la cual es producto, no una desviación. Acompañando este argumento pero en el testimonio rescatado de las pandillas juveniles de Medellín, Colombia, Salazar (1990) los observa como actores dinámicos que personifican el aspecto más crudo y profundo del capitalismo colombiano: el que se desprende del dinero de las drogas ilegales y todas las dinámicas sociales que le rodean.

Por su parte, el alemán Krauthausen (1991) observa que la lógica económica del mercado de la cocaína no difiere mucho de los dispositivos económicos legales, sin embargo, por sus características de ilegalidad, asume unas reglas del juego diferentes, donde la violencia entre partes suple la ausencia del sistema de regulación que tradicionalmente proviene del derecho. Por otro lado, el colombiano Francisco Thoumi (1995) y el estadounidense Peter Reuter (1997) analizan las implicaciones económicas del negocio del tráfico ilegal de la cocaína, desmintiendo la percepción de ganancias extraordinarias para todos los componentes de la cadena; si bien hay una distribución diferente, esta no es, ni mucho menos similar para todos, prevaleciendo la concentración de las ganancias al más puro estilo empresarial.

En el ámbito de las relaciones Estados Unidos - América Latina, la estadounidense Yougers (2005) enfatiza que el enfoque que predomina respecto al tráfico de drogas, caracterizadas como ilegales – al que llama paradigma punitivo- ha provocado serios daños a la gobernabilidad democrática de las naciones latinoamericanas, en especial aquellas ubicadas en la zona andina y últimamente, México. En la misma línea podemos ubicar al estadounidense Bagley (1991), al argentino Tokatlian (1995, 2000), éste último en referencia específica al caso colombiano.

Así, el asunto del tráfico y los traficantes de drogas ilegales es multiforme, tocan puntos complejos que están enquistados en la médula del entramado social. Desde la educación hasta el mercado, sin olvidar los aspectos crudos de la violencia juvenil, la violencia con la que necesitan operar las organizaciones ilegales, o incluso, sin olvidarse de la violencia de un Estado que busca hacer valer sus particulares nociones de orden mediante la aplicación de la ley, partiendo del supuesto weberiano internacionalmente reconocido del monopolio de la violencia. Sociología, ciencia política, economía, y relaciones internacionales se entrelazan para hacerle frente al desafío cognitivo de un fenómeno de tan grandes dimensiones. Y en el centro de todo esto aparece el Estado como agente social de mayor importancia para la regulación o desregulación de las relaciones sociales.

## **Orientaciones**

En reconocimiento a las características multidimensionales del fenómeno donde el debate del Estado juega un rol importante, hemos decidido acudir a algunos de los paradigmas de las Relaciones Internacionales para explicar algunos de los puntos clave de la temática del tráfico de drogas ilegales: el realismo, el constructivismo, y la globalización. Esto sin renunciar a acudir, cuando sea necesario, a otras disciplinas o corrientes teóricas. Así, el enfoque que prevalecerá en nuestro estudio, será el de la comprensión del fenómeno desde la esfera de la seguridad, por lo que recurriremos a algunos de los postulados del realismo político como tendencia analítica, en el sentido de que la violencia desprendida

de los traficantes de drogas ilegales puede llegar a constituirse como una amenaza a la seguridad nacional.<sup>7</sup> Partiendo de ello se observará la dinámica que surge entre los estados nacionales a estudiar después de la declaración de ilegalidad y su escalamiento hasta alcanzar el grado de amenaza a la seguridad nacional.

Más el problema de tal punto de vista es que al tiempo en el que se rotula un tema bajo el binomio “ilegal” – “amenaza a la seguridad nacional” desde la perspectiva realista, las dimensiones políticas del fenómeno adquieren connotaciones securitizadoras y el prisma bajo el cual se mira adquiere el estatus de urgencia, sin tratar de explicar el como se llegó a ese punto.<sup>8</sup> Funcionarios y opinión pública se movilizan en debates sesgados y muchas veces desinformados. De tal forma que consideramos que la visión del realismo, si bien útil para nuestro trabajo, no es enteramente funcional para lo que queremos resaltar.

Debido a ello, consideramos que los postulados del realismo pueden ser perfectamente complementados con la visión constructivista. Mediante esta corriente teórica, se pone el énfasis en la construcción de las realidades a través de la interacción, lo que nos lleva a entender que hay diversos factores que conducen a la declaración pública: toma en consideración el rol de las ideas y las percepciones, descifrando fenómenos que bajo la perspectiva realista pueden considerarse como hechos automáticos. Esta perspectiva cuestiona muchos de los supuestos tradicionales de las Relaciones Internacionales y permite la formulación de preguntas distintas. Se permite observar las estructuras de distribución de poder (perspectiva realista) y al mismo tiempo se evalúa el proceso de interacción y aprendizaje entre los actores sociales (constructivismo). De la conjugación

---

<sup>7</sup> El realismo, en el contexto de las relaciones internacionales agrupa una serie de aproximaciones en las que el hilo conductor es la creencia de que la actuación de los Estados está motivada principalmente por el deseo de poder asegurado por medios políticos, militares o económicos en lugar de ideales o consideraciones éticas. Con raíces tan profundas como Tucídides, Hobbes, o Maquiavelo, el realismo es reconocido internacionalmente como *power politics*, y fue algunos de sus postulados fueron desarrollados con amplitud por George Kennan, Nicholas Spykman, John Herz o Walter Lippman. De la escuela política realista se desprenden diferentes ramificaciones, a saber, el realismo liberal, mejor conocido como la escuela inglesa del racionalismo, con Hedley Bull, o Martin Wight. Aunado a ello se encuentra la corriente del neorealismo o realismo estructural que tiene en Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Robert Gilpin o Stephen Walt a sus máximos exponentes. Por último, tenemos al realismo neoclásico cuyos principales exponentes son Hans Morgenthau, Fareed Zakaria, Randall Schweller. Aunque cada corriente tiene particularidades, podemos encontrar puntos en los que confluyen, a saber: 1) La creencia en un sistema internacional anárquico, entendiendo anarquía como la ausencia de una autoridad central capaz de regular las interacciones entre los Estados; 2) Los estados son agentes sociales racionales que se mueven en la búsqueda de sus propios intereses; 3) se tiende e identificar el interés nacional de cada Estado con su seguridad nacional, por lo que la defensa del interés nacional es un asunto de sobrevivencia; 4) las relaciones entre Estados están determinadas por el poder que estos desarrollen, dependiendo fundamentalmente de sus capacidades económicas y militares y; 5) no hay principios universales en torno a los cuales los Estados guíen sus acciones: los Estados desarrollan principios pragmáticos para resolver los problemas en los que se involucran. Para análisis y discusión, véase Doyle (1997); Randall (2003); Baylis (2006); Buzan (1991).

<sup>8</sup> Se entenderá como securitización a aquel proceso mediante el cual algunos de los temas considerados tradicionalmente dentro de la agenda problemática, ya sea de índole social, clínica, policial, etc, pasan a formar parte de la agenda problemática de la seguridad nacional. Mediante el concepto de securitización se eleva el grado de amenaza, o para ser más exactos, el grado de la percepción de la amenaza. El tratamiento del tema cambia, haciéndolo más complejo.

de ambos se crean y modelan instituciones, formas de ver y formas de entender los fenómenos sociales (Went, 1992) (Guaquetá, 2001).

Pero nuevamente se presenta un problema de la articulación de las dos corrientes teóricas antes enunciadas. Y éste va en función de que si bien por un lado se considera el estudio de las estructuras de poder, y por el otro se llama la atención sobre las interacciones y el desarrollo de capacidades de aprendizaje por parte de los agentes sociales, se deja de lado el peso de factores más amplios, como algunas de las principales consecuencias derivadas de la realidad política de la globalización.<sup>9</sup> Y su importancia no es menor. Al amplificar la magnitud y la escala de las interacciones sociales, los componentes usuales de mediación social tradicionalmente ligados al Estado, pierden la centralidad que en algún momento tuvieron y han obligado a la transformación de algunas de sus funciones. De ahí que consideremos importante observar, aunque sea de forma oblicua, algunas de las interrelaciones que se desprenden de las tres corrientes teóricas y bajo este juego de luces, observar el fenómeno del tráfico de drogas ilegales. Sin la articulación de estas tres cosmovisiones (global, internacional, nacional) en los tres países, difícilmente podríamos hacer un diagnóstico informado.

### **La lógica sistémica como método**

Por último, entendemos que la construcción y orientación de cualquier trabajo de investigación se encuentra mediada por el proceso de validación científica llevada a cabo por instituciones y actores académicos que han fijado una serie de procedimientos y paradigmas para el acceso reglamentado al conocimiento: esto es lo que se llama método. Así las cosas, para hacer claro este procedimiento, debemos realizar algunas anotaciones sobre la metodología que servirá como punto de inicio para el presente trabajo.

Para ello la orientación de la propuesta de Luhmann - entendida para efectos de esta investigación como “lógica sistémica” - será de gran relevancia, pues nos proporcionará una poderosa caja de herramientas que nos permitirá orientarnos donde ni el realismo ni el constructivismo han desarrollado suficientemente algunos de los puntos nodales del análisis. La lógica sistémica proporciona un enfoque altamente diferenciado en términos de orden, estableciendo coordenadas de análisis, facilitándonos una distribución conceptual *ad oc* con nuestras observaciones. Iniciando con el cambio de paradigma del *sujeto* por el *sistema*, lo que repercute en un profundo replanteamiento conceptual.

La diferenciación sistema / entorno, significa un cambio de paradigma en las ciencias sociales. Desde la aparición de la teoría de sistemas con Bertalanffy se ha evolucionado en los esquemas de conceptualización, para encontrar, con Luhmann, una propuesta teórica sugerente. La lógica sistémica de Luhmann parte de la noción de que el humanismo, tal como lo conocemos, ya no resulta suficiente como fundamento del

---

<sup>9</sup> La globalización debe ser entendida como la designación de una “...escala mas ampliada, de magnitud creciente, la aceleración y profundización de flujos y patrones transcontinentales de interacción social, [escala que] remite a un cambio o transformación de la organización humana, que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo” (Held, 2003: 13). Sobre ello volveremos en el punto 1.3.

análisis social, puesto que representa múltiples obstáculos epistemológicos, a saber, partir de lo que considera el “prejuicio humanista”, prejuicio que ubica en el centro del análisis al hombre, bloqueando de facto la imparcialidad en el razonamiento. De esto se desprende la necesidad del cambio de paradigma, desde la esquematización sujeto / objeto – punto central en la sociología contemporánea hasta la propuesta de esquematización reflexiva de sistema / entorno.<sup>10</sup>

Al hablar de *sistema* se hace referencia al manejo de distinciones, un sistema de observaciones en el que las operaciones son autorreferenciales,<sup>11</sup> que tienden a mantener sus límites para conservarse a sí mismas como sistemas (Luhmann 1998: 40). Es decir, que cuando hablamos de sistemas hablamos de una operación que se refiere a sí misma, y por ello está clausurada operativamente.<sup>12</sup> De acuerdo con Torres (2002: 73): “tanto la observación como el observador deben ser considerados, previamente como sistemas y esto debido a que la observación no es un acto único y aislado sino que siempre aparece en un entramado de conocimientos, en una especie de memoria; en una limitación de perspectivas, con restricciones de enlace respecto a otras operaciones de observación”.

Se construye así una nueva diferenciación. Se gana identidad en la diferencia respecto otros, a partir de la simple denominación de sistema; se forma una unidad diferenciada. Ni sujeto, ni objeto, sistema como denominación de orden para el manejo de las distinciones. La diferencia central entre sistema y entorno es el enlace de operaciones, - nuevamente el elemento relacional- un enlace que al final refiere a sí mismo; las operaciones continuas de un sistema lo diferencian del entorno.<sup>13</sup> Al hablar de sistemas buscamos llamar la atención sobre nuestras observaciones en términos evolutivos, con la finalidad de establecer jerarquías de análisis más complejas, lo que permite un campo de esquematización más amplio. Así las cosas, al emplear la lógica sistémica buscamos profundizar en el alcance de nuestro análisis.

---

<sup>10</sup> Esto representa un cambio en la posición jerárquica del hombre, que cuestiona y sustituye la visión europea en la cual los sistemas son considerados como objetos. Con la teoría de sistemas son considerados como operaciones, entendiendo operaciones como producciones de una diferencia” todo lo que se pueda designar como entidad sufre un cambio de estado en su interior después que ha ocurrido una operación” (Luhmann 1998: 19-20). En términos del presente trabajo, no se trata de llevar estas observaciones teóricas hasta sus últimas consecuencias, lo cual lo haría altamente complejo, sino, como se refirió con anterioridad, busca de una serie de coordenadas básicas en términos orientativos, quizá como un trasfondo que a su vez será complementado por autores afines para el armado conceptual del presente trabajo.

<sup>11</sup> Se debe entender por autorreferente en estado en el que “el sistema encuentra su propia unidad cuando hace referencia a operaciones del mismo tipo que han acontecido en el sistema y en este sentido, cuando se enlaza con operaciones propias”. Lo que significa que el sistema se considera a sí mismo sistema a partir de enlace de operaciones propias con operaciones propias. De ahí se diferencia del entorno. El propio sistema introduce distinciones y él se observa a sí mismo como una distinción, pero esta distinción parte de la ubicación del observador (Luhmann 1998: 21).

<sup>12</sup> Cuando tomamos en cuenta que el sistema no es simplemente una unidad sino una diferencia, podemos incluir el término de clausura operativa que hace referencia a que el propio sistema produce un tipo de operaciones exclusivas porque el sistema opera en el lado interno de la forma que surge al marcar. “Un sistema no puede operar en el entorno (...) Las operaciones no se pueden reproducir en el entorno porque entonces quedaría saboteada la diferencia entre sistema y entorno” (Torres 2002: 100).

<sup>13</sup> Por lo anterior, el entorno siempre será más complejo que un sistema, que lo construye a partir de sus propias observaciones y su capacidad de reducción de complejidad.

Objeción posible. A partir de este grado de abstracción sería complicado ver al mundo como una proliferación de sistemas autónomos contruidos a partir de lógicas particulares, sin mayor distinción que los límites autogenerados. Si se partiera del hecho en el que un sistema no es más que una distinción llevada a cabo por un observador, la objeción sería razonable. Sin embargo, se olvida que incluso el observador se mueve en un entramado de relaciones sociales, institucionales, psicológicas, biológicas, orgánicas, - de esa especie de memoria de la que habla el autor-, de las cuales es complicado sustraerse, pues dentro de esta correlación de niveles analíticos surgen distinciones que son aplicadas en las observaciones y que tienen como límite estructura de poder que en la que se desenvuelve.<sup>14</sup> Hay una autonomía operacional (la clausura operativa de Luhmann) pero, ésta es muy relativa.<sup>15</sup>

Al respecto Luhmann plantea una solución. Si se acepta la definición de sistema, se hace necesario no perder de vista que los hay de diferentes tipos y grados de desarrollo. En cuanto a los sistemas complejos, sugiere que hay dos principales: los sistemas sociales y los sistemas psíquicos.<sup>16</sup> La idea central es que para los estudios sociales es prácticamente imposible disociar lo social y lo psíquico: uno es condición del otro y por lo tanto son coevolutivos, es decir que uno establece las condiciones de posibilidad en las que se desarrolla el otro y viceversa. Si realizamos un manejo fino de los sistemas sociales y los sistemas psíquicos, podemos estar en condiciones de entender cuales son las diferencias entre la sociedad<sup>17</sup> y el individuo<sup>18</sup> y, con base en ello, dislocar analíticamente la

---

<sup>14</sup> Sobre ello regresamos en la introducción del capítulo 1.

<sup>15</sup> Lo anterior sirve para ejemplificar el manejo teórico de la existencia de conflictos. Más allá de una idflica uniformidad conceptual, Luhmann enfatiza sobre la necesidad de la conflictividad para el movimiento y la expansión del sistema. *El conflicto no se observa como una falla del sistema sino como un sistema mismo.* “La afirmación decisiva de la teoría de sistemas es que los conflictos son sistemas. Y lo son porque ellos posibilitan que al otro se le trate como enemigo, como contrario contra quien se puede actuar de modo agresivo, violento. Surge así una situación en la que al otro se le trata bajo la delimitación de un espectro determinado de valoración” (Luhmann 1998: 344) Esto tiene profundas consecuencias para nuestro tema de estudio, pues el tráfico de drogas activa toda una serie de dispositivos que observados desde esta perspectiva nos permite entender sus dimensiones mas allá de consideraciones dogmáticas del bien y el mal.

<sup>16</sup> Lo cual en ningún momento excluye la existencia de otros como el sistema orgánico, o el sistema biológico, sin los cuales la vida no sería posible, más al escapar del eje de análisis, simplemente merecen ser nombrados.

<sup>17</sup> Bajo la perspectiva de la teoría de sistemas, al hablar de *sociedad* nos referimos a un “sistema omniabarcador que hace posible que se efectúen en su seno distinciones “antónimas” que la describen” Como sistema social, el concepto sociedad permite una subdivisión que puede desplegarse en diferentes partes. La sociedad no es un objeto sino “la instancia en la que toda observación muestra su poder constructivo”. Al sistematizar la sociedad la construimos: “Cada observación de la sociedad expande sus propios límites. Describirla es también construirla (...) la sociedad es la operación que acoge todo lo dispar (lo bueno y lo malo; lo fáctico y lo utópico; el *statu quo* y la revolución); la instancia en fin que distribuye las cargas antiguas de la ontología (bien, unidad, verdad, moral) en distintas sub instancias sociales para que se hagan cargo mediante un manejo mas diferenciado, del principio utilitario (economía); del principio de trascendencia (religión); del principio de justicia (derecho); del principio de participación en el poder (política)” (Torres 2002: 22)

<sup>18</sup> Al referir a los sistemas psíquicos estamos hablando del entorno mutuo del sistema social. A nivel psicológico se presenta el fenómeno de la reflexión, y sus elementos constitutivos son los pensamientos. A través de los sistemas psíquicos se limitan las condiciones de posibilidad, permitiendo la racionalización frente al entorno (Torres 2002: 277).

articulación que hace funcionar prácticas y discursos políticos como actos de fe, separándonos así de consideraciones fuertemente teológicas sobre los fenómenos sociales.

Partimos del hecho en el que la creación de un sistema de símbolos y prácticas que doten de identidad es una condición muy importante para el funcionamiento de los sistemas políticos. Es en estos donde podemos ejemplificar con nitidez la forma como se fusionan sociedades e individuos, y con ello, entender los modos de raciocinio mediante los cuales se produce la asociación y distribución del poder político.

Así, a través de los sistemas políticos, - un tipo específico de sistema social que se desprende de la observación de la idea de *sociedad* -, podemos entender los dispositivos, los valores, las identidades y las diferencias que se desprenden del ejercicio de poder. Al estar constituido como sistema, el político necesita de una figura de legitimación autodescriptiva y autorreferente que a la vez sea una cámara de resonancia a través de la cual pueda ser identificado. En términos operativos, esta es condición de fondo que permite la aparición del concepto de Estado. Según Luhmann “[el estado] es la autodescripción del sistema político. Es un artefacto semántico mediante el cual es posible encontrar la autorreferencia del sistema político, independizarlo de la justificación de situaciones concretas de poder” (Luhmann 1998: 411).

Sintetizando. La noción de Estado conjuga formas de pensamiento, prácticas y relaciones que para su funcionamiento precisan de un discurso que las legitime y una trama pedagógica que las haga posibles: superficies de contacto y de choque multinivel. Estado como concepto, como símbolo, y como principio de distribución del poder cuya formación, génesis y redefinición serán explorados en el próximo capítulo. Sin embargo, la idea de Estado atravesará por completo la lógica del presente trabajo, realizando cortes periódicos en sus dispositivos de funcionamiento, en sus centros de gravedad, en su abigarrada y mutante forma que desplaza constantemente el eje de las preocupaciones sociales.

Antes de clarificar la estrategia metodológica a seguir, consideramos necesario plantear la delimitación conceptual del término *estructura*. Aunque pareciera un término modélico, abstracto y de difícil acceso, consideramos que su comprensión es un punto basal para el diseño y funcionamiento de nuestro trabajo. Se debe entender que los sistemas complejos- en este caso los sistemas sociales y psíquicos- crean estructuras y no pueden existir sin estas, por que “la estructura consigue realizar la transición de una complejidad no estructurada a una estructurada” (Luhmann 1998: 259). Esto significa que la dimensión estructural es el principio organizativo del sistema.

Para la operación del sistema es imprescindible la existencia de estructuras, pues estas contribuyen a su formación interna y orientación externa. Así, la conceptualización de estructura puede entenderse como la “limitación de las relaciones permitidas en el sistema”. Nuevamente se pone de manifiesto el elemento relacional sin el aroma axiomático; estructura como concepto refiere- desde el establecimiento de límites- al “relacionamiento de los elementos más allá de las distancias temporales”. Esto nos lleva a



la consideración de sus componentes: *elemento – relación*, que hacen posible la existencia de la estructura: la relación entre los elementos trasciende la consideración temporal. Las estructuras se abstraen la cualidad concreta de los elementos y con ello “las estructuras siguen existiendo y pueden reactualizarse aún cuando cambien los elementos” (Luhmann 1998: 259).

Simplificando. A través de las estructuras se realiza una selección que fija los límites del sistema, pero paradójicamente los expande al generar nuevos relacionamientos: al abstraerse de las condiciones concretas de los elementos, las estructuras factibilizan la existencia del sistema al generar un dispositivo *relacional* que permite formación y orientación, dotando así de la suficiente coherencia interna y externa aún con el intercambio de elementos. Si se acepta lo anterior, se entenderá que mediante la dinámica estructural las relaciones permanecen en el tiempo condicionando nuevas combinaciones entre elementos que pueden no ser los mismos y a pesar de ello la relación permanece.

### **Estrategia metodológica**

Aclarado lo anterior, estamos en condiciones de hablar de la estrategia metodológica de la presente investigación. Esta se fundamenta en análisis funcionales, entendiéndose por ello una caracterización de doble sentido que esclarece en un primer nivel las estructuras latentes<sup>19</sup> y en un segundo nivel, las estructuras de funciones.<sup>20</sup> Esto significa que desde la dimensión estructural - latente del Estado, (Capítulo 1, formación, génesis y redefinición funcional del Estado), se buscaran establecer las formas particulares que adopta esta idea en Estados Unidos (capítulo 2, apartado 2.1), Colombia (capítulo 3 apartado 3.1) y México (capítulo 4 apartado 4.1). Bajo esta misma dimensión, se observará brevemente las dinámicas históricas que se desprenden de las diferencias entre el control de los espacios físicos (lógica territorial), y las interacciones entre los grupos sociales (lógica política - gubernamental).

De la articulación de estas lógicas, llegamos a las estructuras funcionales, en lo que consideramos es el centro de nuestro trabajo: el tráfico de drogas ilegales y su impacto en la seguridad nacional. Estados Unidos, México y Colombia son analizados bajo esta dinámica, sin embargo, partimos de la aceptación de la asimetría entre ellos, lo que implica que el sistema estadounidense, tiene la capacidad y el poder suficiente como para condicionar la toma de decisiones en México y Colombia. De tal forma que en estos países, las observaciones de los Estados Unidos frente a la temática del tráfico de drogas ilegales han sido incorporadas como un componente estructural, a la vez latente y funcional dependiendo de la situación específica y el horizonte temporal que se vaya a analizar.

---

<sup>19</sup> Estructura latente: relaciones invisibles para el sistema del objeto y que difícilmente pueden hacerse visibles (Luhmann 1998: 74)

<sup>20</sup> Estructura de funciones: funciones manifiestas, conocidas y familiarizadas al contexto de otras posibilidades (Luhmann 1998: 74)

Así, la explicación funcional<sup>21</sup> que fundamenta la parte metodológica se basa en un esquematismo doble que va desde lo general (expansión) a lo particular (en concreto) de las equivalencias funcionales de lo posible, entendiéndose por ello condiciones de posibilidad.

La “problemática” – que una vez analizada la conceptualización de problema preferimos examinarla desde la perspectiva fenoménica - estará orientada por función, es decir, los fenómenos serán limitados y con base en ello explicados. De esta forma se desprende un manejo inexorablemente arbitrario de los elementos a estudiar. Siempre existirá la pregunta de porque hablar de esto y no de aquello: se debe segmentar la realidad y trabajar con ella a pedazos ante la imposibilidad de hacerlo como un todo.

## Sumario

- Generalizaciones y teorías son el resultado y el punto de partida de una investigación
- Las generalizaciones son enunciados universales que tienen forma lógica
  - \* son hipótesis de relaciones entre fenómenos que cuentan con un nivel aceptable de verificación
- Las teorías se construyen a través de toda una serie de generalizaciones que se conectan entre sí.
  - \* se organizan deductivamente en forma de sistemas axiomáticos
- ☉ Dimensiones históricas concretas proporcionan formas de razonamiento específicas, en las que se refleja una multiplicidad de tensiones entre diferentes observadores.
  - Si las condiciones cambian, las teorías deben ser reexaminadas y analizadas con un cariz diferente
- La construcción conceptual también es reflejo de este proceso: se articulan diferentes matrices ideológicas e interpretaciones por lo que es difícil abarcar todas las vertientes de un concepto
- Todo concepto forma parte de una clasificación y como tal tiene un límite
- El límite se establece de acuerdo a la posición del observador que guarda una relación con el objeto a observar
- ☉ La temática de la forma permite ver el límite y la expansión de las clasificaciones. La palabra forma hace una distinción particular que separa dos lados y por lo tanto cuando se construye un concepto se marca de forma oral o escrita la existencia de uno de ellos. Simultáneamente se marca otro lado, que permanece analíticamente latente.
- La idea de problemas sociales es una categoría de pensamiento desarrollada en sociedades modernas. Si algún tema es incluido en esta categorización se busca analizarlo y si se requiere modificarlo. El Estado aparece como el actor privilegiado al respecto.
- La existencia de problemas sociales es correlativa a las condiciones históricas y los patrones culturales dominantes.
- Se genera una cultura pública de problemas sociales.
- ☉ La construcción identitaria de los problemas sociales esta asociada a la superposición constante de la relación verdad – saber – poder de Foucault. De la articulación de sus diferentes niveles surge un régimen de validación de los enunciados que serán aceptados o rechazados. Así lo que se define como verdadero poco tiene que ver con el grado de verificabilidad, y su fundamento se encuentra en las técnicas y procedimientos, no en los hechos mismos. Esto cambia de sociedad en sociedad y es reconocido como régimen de verdad.
- Lo anterior, trasladado al fenómeno del tráfico de drogas ilegales nos permite observar que las políticas antidrogas rara vez se formulan con base en la verdad, los hechos la observación racional o el análisis empírico. En términos del tráfico de drogas ilegales, Lupsha es categórico: la verdad es imprecendente.
- Si se habla de política sobre droga, es imperativo relacionarlo con el poder y la cultura y no de una realidad objetiva o de un análisis empírico
- El esquematismo binario de lo verdadero y lo falso varía respecto al lugar, al agente social y al tiempo en el que se defina.

<sup>21</sup> Por función debemos entender la designación de una intención, una perspectiva para la observación., nuevamente un sistema de observación para el manejo de las diferenciaciones ( Luhmann 1998: 72)

## Orientaciones

- Tráfico de drogas ilegales. Fenómeno multidimensional, orientaciones multidimensionales.
- Enfoque desde las relaciones internacionales.



## La lógica sistémica como método

- Lógica sistémica: herramientas para la construcción metodológica de la presente investigación basada en la propuesta de Niklas Luhmann
  - Cambio de paradigma: del sujeto / objeto al sistema / entorno
    - Sistema: manejo de distinciones llevada a cabo por un observador insertado en un entramado de conocimientos. Limita las perspectivas de enlace constituyendo así “sistemas de observación”
    - Entorno: Contraparte del sistema que lo constituye al diferenciarse de él. El entorno siempre será más complejo que el sistema.
- ☐ Existen diferentes tipos de sistemas pero para motivos del presente trabajo, ubicaremos dos principales: los sistemas sociales y los sistemas psíquicos. Uno condiciona al otro y por tanto son coevolutivos. Si se les maneja adecuadamente se comprenderá las diferencias entre sociedad e individuo.
- El conflicto no es una falla dentro del sistema, sino un sistema mismo. Los conflictos permiten la movilidad del sistema al irritarlo, provocando su expansión. Ello permite tratar la dinámica del tráfico de drogas ilegales no como una anomalía, sino como un componente importante dentro de la complejidad de los sistemas sociales.
  - En la lógica sistémica, el Estado es la auto descripción del sistema político, que se diferencia de los otros por su participación en el poder. Con la denominación de Estado, se independiza conceptualmente al sistema político de situaciones concretas de poder.
    - La noción de Estado conjuga formas de pensamiento, prácticas y relaciones que para su funcionamiento precisan de un discurso que las legitime. De ahí su utilidad como concepto.
    - Bajo la lógica estatal, se crean símbolos y se generan estructuras jerárquicas de distribución de poder.
  - Para la operatividad del sistema es fundamental la existencia de estructuras. Estas son el principio organizativo del sistema puesto que limitan las relaciones de éste. Permiten la transición de la complejidad no estructurada a una complejidad estructurada que se disecciona a través sus dos componentes fundamentales: elemento y relación.
    - Las estructuras se abstraen la cualidad concreta de los elementos.
- ☐ Mediante la dinámica estructural las relaciones del sistema permanecen mas allá de sus elementos. Estos pueden cambiar pero la relación permanece. Desde esta observación podemos entender las características estructurales del control del tráfico de drogas ilegales en los diferentes países. Administraciones van y vienen, pero la relación, al menos en sus aspectos fundamentales permanece.

## Estrategia metodológica

- Análisis funcionales
- Caracterización de doble sentido que esclarece:
  - 1) Estructuras latentes: relaciones invisibles para el sistema del objeto y que difícilmente pueden hacerse visibles.
  - 2) Estructuras de funciones: funciones manifiestas, conocidas y familiarizadas al contexto de otras posibilidades.

- Dimensión estructural latente del Estado
  - Lógica territorial
  - Lógica política – gubernamental: El Estado y su rol en la intermediación de las diferentes constelaciones y fuerzas sociales.
- Dimensión estructural – funcional del Estado
  - Tráfico de drogas ilegales / Seguridad nacional → EU – Colombia – México

## **Capítulo 1.**

### **Perspectivas sobre el Estado: formación, génesis y redefinición funcional**

*Para comprender una época histórica concreta, hemos de traspasar sus límites y compararla con otras épocas históricas. Para juzgar a los gobiernos y sus actos, debemos medirlos según sus propios tiempos y la conciencia de sus contemporáneos*

Karl Marx

Cada época histórica esta asociada con una estructura de poder mundial que en su condición jerarquizada de reglas, prácticas y percepciones, orienta, dependiendo de la aceptación o rechazo de esta estructura, las filias y fobias de sus diferentes componentes, generando superficies de contacto y choque multinivel que frecuentemente son fundamentales para entender las especificidades de los diferentes procesos nacionales. Para hacerlo más claro, podemos decir que en la observación de cualquier proceso nacional se deben de considerar los límites que son marcados por la estructura de poder mundial, esto sin denostar las condiciones de funcionamiento interno.

En el centro de esta estructura de poder, la idea del Estado ha jugado un rol preponderante. Lo que salta a la vista es la velocidad con la que suceden los cambios, sobre todo desde el fin del conflicto bipolar en el que los Estados eran los actores indiscutibles. Hemos sido testigos de la incapacidad de algunos pueblos de vivir junto a otros y solucionar sus desacuerdos de forma pacífica. Hemos visto como los conflictos se multiplican en aquellos lugares donde las instituciones políticas y de seguridad no funcionan adecuadamente, o han sido sobrepasadas. Hemos observado como algunas de las estructuras estatales se han transformado ante la llegada de nuevas presiones transnacionales que por factores diversos han acordado que la democracia y el libre mercado son las mejores formas de organización política y económica. Hemos visto como las innovaciones tecnológicas han permitido la intensificación de las relaciones sociales en muchos niveles sin importar las categorías de lo legal o lo ilegal.

Podemos entender que la vida social se desarrolla en nuestros días de forma vertiginosa. No se acaba de imprimir el periódico y de secarse sus hojas anunciando rimbombantemente la noticia de la semana, cuando un nuevo suceso, aún mas impresionante que el primero lo sustituye en importancia e impacto. Sin embargo, en medio del furor de todas estas transformaciones, no podemos dejar de darnos cuenta de que a pesar de la velocidad con la que suceden los cambios, la organización social sigue manteniéndose anclada, al menos en sus aspectos fundamentales, a algunos de los mismos cánones del Siglo de las Luces y la Ilustración (Osorio 2005: 81). Conceptos tales como soberanía, nación o Estado siguen entendiéndose muchas veces de acuerdo a su concepción original, sin tomar en consideración que las condiciones históricas han cambiado y la correlación de fuerzas es diferente.

Se podría argumentar y con razón, que la forma de organización social que encuentra en la dinámica estatal la razón de su existencia, lleva tiempo transformándose y nos encontramos en un momento de incertidumbre, donde sus funciones comienzan a ser redefinidas bajo la correlación de fuerzas entre el Estado y el mercado, el Estado y la

sociedad civil, el Estado y las organizaciones no gubernamentales, el Estado y los diferentes actores armados: en pocas palabras la pérdida de la centralidad estatal.<sup>22</sup> No obstante, el hilo conductor de todas estas dicotomías y pugnas por el poder, sigue siendo la figura del Estado. Y ello no es gratuito. El Estado desempeña un rol fundamental en el mantenimiento de la autoridad política y en especial, en el control de la violencia. Sigue siendo muy importante para la regulación de las relaciones económicas y sociales, por lo que para los aspectos básicos de la organización social, es un elemento irrenunciable. En virtud de ello debe ser visto bajo prismas más complejos.

El Estado sigue teniendo un enorme peso en la definición del sentido y en las formas de regulación de los cambios. El Estado sigue siendo uno de los elementos centrales de la estructura de poder mundial, pero ahora con funciones diferenciadas. Es por ello que se hace importante observar, aunque sea de forma breve, cuales han sido las lógicas que le dieron forma, las dinámicas que han inducido sus mutaciones y las presiones a las que ha sido sometido en la era global. Es claro que muchas cosas cambian, pero también es claro que hay muchos elementos que permanecen, por lo que estudiar a los clásicos no es una opción que se puede obviar.

De acuerdo a lo anterior, en el presente capítulo estudiaremos la dinámica del Estado desde diferentes ópticas, articulando este capítulo en tres niveles. Analizaremos en un primer nivel la explicación weberiana del Estado como una empresa racional de dominio público, para lo que el monopolio de la violencia es uno de los puntos centrales, pues permite también el monopolio de las reglas del juego y la ubicación del aparato del Estado como el principio de regulación social. Aquí explicaremos en que contexto surge el concepto nación y como esto influye para la posterior conceptualización de “seguridad nacional”. En un segundo nivel acudiremos a Bodín, Grocio, Locke, Hobbes y Rousseau para explicar algunas de las funciones primordiales sobre las que se asienta la idea del Estado tales como la seguridad y la legitimidad partiendo del concepto de soberanía, observando de paso cuales son los elementos que fundamentan la razón de Estado y el rol militar. Posteriormente, después de hacer una breve recopilación de las características del sistema estatal hasta la guerra fría, analizando en que medida se han transformado principios con la introducción del factor globalización en la ecuación.

Todo ello nos permitirá observar con mayor nitidez cual ha sido el proceso histórico en el que la temática de las drogas ilegales se ha ido incrustando, bajo que tendencias se ha desarrollado, y cuales han sido las estructuras de poder mundial que han actuado como telón de fondo. A pasar de qué hablaremos de las diferentes corrientes teóricas que sustentan la idea del Estado como tipo ideal, es fundamental su comprensión, sobre todo para su posterior aplicación en los casos específicos que motivan este estudio.

---

<sup>22</sup> Una hipótesis interesante al respecto es la del francés Zaki Laïdi (1998). Para este autor, la pérdida de la centralidad del Estado debe ser entendida bajo procesos históricos más amplios, pues la crisis del sistema internacional después del fin de la guerra fría es solo un eslabón pequeño de algo mucho más profundo: la crisis del modelo estatal del Siglo de las Luces y la Ilustración.

## 1.1 El paradigma Weberiano y el modelo empresarial del Estado: de lo privado a lo impersonal

A propósito de la práctica económica y su relación con el Estado moderno, Max Weber escribía en 1921: “desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una “empresa” con el mismo título que una fábrica: en esto consiste precisamente su rasgo histórico específico” – añadiendo - “Y se halla así mismo condicionado de modo homogéneo, en esta y aquel, la relación de poder en el interior de la empresa.” (Weber 2008: 1061).<sup>23</sup>

La noción del Estado moderno, que durante mucho tiempo contó con una imagen omniabarcadora, y omnipotente, ha sido una idea que sin la racionalización de la práctica capitalista probablemente se hubiera diluido como una forma entre otras de organización económica – política - social. Su éxito se circunscribe al hecho de que mediante su surgimiento, de la mano de el capitalismo, se identificó al Estado con una específica noción de progreso, construyendo así una serie de condiciones y discursos que lo han particularizado culturalmente, permitiendo el florecimiento de formas de organización social consideradas de vanguardia respecto a otras funcionalmente diferenciadas, formas que definidas desde esta imagen reducida de progreso, han dado la apariencia de atraso y subdesarrollo.<sup>24</sup>

El pensamiento político contemporáneo se encuentra profundamente interrelacionado con la idea del Estado. Actualmente, poco es lo que se escapa su alcance, pues siguiendo a Held (2003: 21): “el Estado parece ser omnipresente, regulando las condiciones de vida, desde la partida de nacimiento, hasta la certificación de la defunción. Desde la supervisión de las actividades cotidianas hasta la provisión de educación y promoción de la asistencia sanitaria”. Tal grado de poder ha sido resultado de un complejo e intrincado proceso histórico, producto de una evolución constante de las relaciones sociales, evolución que ha pasado por distintos momentos, a través de distintos raciocinios, bajo distintos actores.

Nuevamente, siguiendo a Weber (2008: 1061-1062) encontramos una afirmación contundente en el sentido del Estado como una empresa racional de dominio que basa su modelo de éxito en el *cálculo* y la *administración*, al aseverar que: “En el Estado moderno, el verdadero dominio, no consiste en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de los monarcas, sino en el manejo diario de la administración” –a lo que añade- “la empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda

---

<sup>23</sup> Se entenderá como empresa a la acción que persigue los fines de un sector social (sector asociado tradicionalmente al concepto de *clase*) de modo continuo. Bajo este concepto se incluye la realización de actividades económicas, políticas o sociales que presentan características de continuidad en la persecución de fines relacionados con sectores sociales específicos (Weber 1008: 42).

<sup>24</sup> Hasta antes del surgimiento de la idea del Estado moderno, existía una relación de igualdad si no es de competencia entre los diversos tipos de organizaciones sociales. Monarquías africanas, imperios asiáticos, y emiratos árabes se interrelacionaban sin un predominio claro de uno o de otro. Con la consolidación de la idea del Estado, existió un gradual proceso de absorción de los diversos tipos de organización social. Para análisis y discusión, véase el interesante estudio de Rae (2002).

calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina”.

Nos encontramos sin más ante la idea del cálculo, concepto con fuertes implicaciones para la organización y administración de la vida en sociedad, concepto que para ser diferenciado operativamente se le ha puesto la etiqueta de “político” y “económico”.<sup>25</sup> La gran interrogante se presenta cuando al tratar de establecer una disociación práctica entre ambos, la separación se hace completamente nebulosa, inasible y sutil: el desarrollo económico es ante todo un proyecto político.

La noción de cálculo conlleva en un primer momento a la organización de este cálculo y esta organización se lleva a cabo por hombres: el cálculo económico y el cálculo político son gestados mediante una lógica de autoridad donde se busca ante todo preservar el poder e incrementar las ganancias. Aún más: la dimensión del Estado como empresa de dominio público encuentra un formidable complemento en el espacio privado de la acción empresarial, relación de tan grandes proporciones que por momentos no llega a ser clara la superposición de una y otra en el entramado social. Así, en medio de todos estos elementos, la noción del Estado se articula con prácticas fuertemente anudadas en lo económico y lo político.

El Estado moderno articula el cálculo económico con un cálculo político, al mismo tiempo que los separa, administrándolos. La complejidad de las relaciones, prácticas e intereses nos muestran una complementariedad que en muchos sentidos escapan del análisis: el Estado como espacio de poder condensa y subdivide una multiplicidad de racionalidades conectadas por el hilo conductor de la lógica empresarial de éste. Como sugiere Osorio (2005: 48)

El Estado es la forma de organización política principal de las clases dominantes en tanto condensación de las relaciones de dominio y poder. En tanto las clases sociales son heterogéneas, el Estado no las puede representar a todas por igual desde el punto de vista de sus intereses económicos. Sin embargo, este aspecto central debe quedar velado a fin de poder presentarse como el Estado de toda la sociedad (la comunidad ilusoria), lo que favorece el desarrollo de sus funciones centrales de dominio. Por ello el Estado sólo puede funcionar como Estado capitalista apelando a símbolos y fuentes de apoyo que ocultan su naturaleza de Estado capitalista. La existencia de un Estado capitalista presupone la sistemática negación de su naturaleza de Estado capitalista.

Si regresamos a la mirada de Weber, observamos que la cuestión del Estado se encuentra inmersa en una compleja red de relaciones sociales que se han articulado en torno a una doble dinámica: el sistema de producción y las relaciones de dominación que se desprenden de éste; una gestión que articula y al mismo tiempo separa la economía y la política en aras de dotarse de mayores recursos y producir mejores discursos que harán

---

<sup>25</sup> El significado que plantea Rousseau de la palabra *economía* nos habla de una conjugación velada entre lo político y lo económico: “Economía, palabra que viene del griego *oikos*, casa y de *nomos*, ley, y originariamente solo significa el sabio gobierno de la casa para el bien común de toda la familia” (Rousseau 1985: 241).



posible la penetración gradual pero constante en la vida de los seres humanos, transmutados bajo la ética liberal en la noción de *individuos*.<sup>26</sup>

La evolución histórica que hizo posible el nacimiento de la idea del Estado empresarial ha pasado por diferentes momentos. En la Antigüedad hubo una desaparición gradual en la autogestión de las ciudades a favor de un gobierno organizado espacialmente (Weber 2008: 1052).<sup>27</sup> De forma gradual pero constante se fueron imponiendo ciertas comunidades políticas<sup>28</sup> sobre otras, aplicando diferentes dispositivos de control y dominio que oscilaron entre la economía y la política – en ocasiones ambas –, con el telón de fondo de la coerción si algunas de las condiciones anteriores eran suficientes. Llegado su momento esto hizo factible la llegada de un orden feudal, con una sociedad rígidamente jerarquizada en la que los títulos nobiliarios representaban la patente de corso para el pillaje y el hurto en nombre de los reyes, los príncipes o la iglesia misma, un bandidaje organizado y perfeccionado por una sociedad cortesana que compartía los beneficios de la corona en aras de las amistades y afectos emanados de la repartición atomizada del poder político.<sup>29</sup>

Con la llegada del sistema medieval, la búsqueda de ese poder político se encontró operativamente fragmentada: si bien con la necesidad de autoridad –en este caso la monarquía–, se mostraba la existencia de una multiplicidad de intereses dispersos impedía el acceso a un control central: un sistema político de poderes superpuestos y autoridades divididas con reinos, principados y ducados como expresiones evidentes de esta fragmentación (Held 1997: 54-55).

Así pues, a partir de la racionalización de las finanzas de los príncipes (siglo XIV) comienza toda una serie de reformas administrativas que progresivamente cuadruló y jerarquizó el funcionamiento de los reinos. Estas reformas, además de borrar muchas de las barreras que impedían la consolidación de un poder central, también provocaron una especialización de ciertos individuos que fueran capaces de administrar lo que con el tiempo fue conocido como ciudades.<sup>30</sup> De tal forma nace la burocracia profesional, con

---

<sup>26</sup> La raíz etimológica de la palabra individuo, podemos encontrarla en el vocablo latino *indivisum* que significaba la *propiedad* de lo indivisible, lo irreductible. Hasta el siglo XVIII la connotación original de la palabra prácticamente no sufrió de ningún cambio. Pero con el arte liberal de gobernar, esta palabra adquiere connotaciones diferentes, usándose ahora para designar a *un hombre*, con fuertes implicaciones para la teoría del sujeto (Torres 2002: 256).

<sup>27</sup> Para un análisis profundo respecto al paso del mundo antiguo al feudalismo, véase Perry Anderson (1997).

<sup>28</sup> Siguiendo a Weber (2004: 17), comunidad política es un término que hace referencia a un tipo específico de formación política que aglutina – de ahí el término *comunió*n – una serie de intereses concretos, con la capacidad de competir frente a otras y superponiéndose frente a otros mediante el empleo de la fuerza. Al respecto observa: “Lo común a todas las formaciones políticas es el empleo de la fuerza; lo que las diferencia es el modo y el grado en el que usan o amenazan usar dicha fuerza contra las demás organizaciones políticas. Estas diferencias determinan, a su vez, la conformación y el destino específico de las comunidades políticas (...) Como estructuras de poder, las formaciones políticas difieren, pues, en el grado en que están orientadas al exterior”.

<sup>29</sup> Para análisis y discusión, véase Norbert Elías (1982).

<sup>30</sup> El fenómeno de la urbanización debe ser entendido como un complejo proceso histórico en el que por diferentes circunstancias –aunque el factor económico aquí fue preponderante– se genera un crecimiento proporcionalmente mayor en las ciudades, en detrimento de la población rural. Esto ha sido estudiado

habilidades, tácticas y estrategias de orden, control y eficiencia para mejorar la economía política de los reinos.

Pero había que encontrar la forma mediante la cual los individuos aceptaran esta reestructuración jerárquica para el control y eficientización del orden social. El elemento religioso fue uno de los factores que lo hizo posible. El vínculo de los súbditos con el soberano estuvo condicionado por lo que Foucault llamó “pastoreo de almas” un particular tipo de relación social en el que enlazó al cristianismo y la dirección de los hombres por hombres: su tutela eclesial. En el fondo de esta relación de poder se fincó la base de las futuras estructuras políticas del gobierno en occidente:

Ninguna civilización, ninguna sociedad fue mas pastoral que las sociedades cristianas desde el final del mundo antiguo hasta el nacimiento del mundo moderno. Y creo que ese pastorado, ese poder pastoral, no pueda asimilarse o confundirse con los procedimientos utilizados para someter a los hombres a una ley o soberano. Tampoco puede asimilárselo a los métodos empleados para formar a los niños, los adolescentes y a los jóvenes, ni a las recetas utilizadas para convencer a los hombres, persuadirlos contra su voluntad. En resumen, el pastorado no coincide con una política, ni con una pedagogía, ni con una retórica. Es algo enteramente diferente. Es un arte de gobernar a los hombres, y creo que por ahí buscar el origen, el punto de formación y cristalización, el punto embrionario de esa gubernamentalidad cuya aparición en la política marca, a fines del siglo XVI y durante los siglos XVII y XVIII, el umbral del Estado moderno. *El Estado moderno nace cuando la gubernamentalidad se convierte efectivamente en una práctica política calculada y meditada.* La pastoral cristiana es, a mi juicio, el trasfondo de este proceso... (Cursivas propias, Foucault 2006: 193)

Así, la dinámica de religiosa fue el telón de fondo para la organización y posterior ruptura del orden social medieval. La justificación última del poder del Rey, se encontraba condicionada por algo que en el discurso era más grande: la idea de Dios y el poder de Roma tras bambalinas. Según Held (1997: 55) “en la Edad Media, Europa significaba sobre todo Cristiandad. Y el papado y el Sacro Imperio Romano confirieron a la Cristiandad toda su unidad integradora”. En el momento en el que se fragmentó la unidad de la autoridad del Papa y comenzó el período conocido como la Reforma, en pocas palabras se reconfiguró las lealtades religiosas y políticas. Del sistema político de poderes superpuestos y autoridad dividida - que oscilaba entre Roma y los diferentes reinos y principados-, se pasó gradualmente a la búsqueda afanosa de un Estado centralizado.

De tal forma entre los siglos XV y XVIII en toda Europa proliferaron manifestaciones que llegado su momento dieron origen al Estado moderno: nacieron así las monarquías que se pueden clasificar en dos tipos. Las absolutas, donde las características del gobierno fueron despóticas y altamente centralizadas -“El estado soy yo” decía Luis XIV -y entre sus representantes podemos encontrar a Francia, Prusia, Austria, España y Rusia.<sup>31</sup> Por el otro lado, las monarquías constitucionales donde las bases de la

---

mediante una estrategia metodológica conocida como “tasa de urbanización” que es la relación entre la población urbana y la población total (Polese 1998: 30).

<sup>31</sup> Irónicamente el absolutismo resulto ser la piedra de toque mediante la cual se establecieron muchas de las prácticas que aún prevalecen en la lógica del Estado moderno. Quizá la principal de ellas es el aumento sustancial de la autoridad pública desde la cúspide imaginaria de la sociedad. La unidad del gobierno corresponde al cálculo efectivo de la sabiduría del gobernante. Para análisis y discusión, véase Anderson (1980).

participación política fueron mucho más amplias teniendo, por sobre todas las cosas, al comercio como núcleo de significación. Las más sobresalientes fueron Inglaterra y Holanda con fuertes connotaciones como potencias capitalistas.<sup>32</sup>

Así, el paso del mundo medieval al mundo moderno trajo emparejada la reformulación de las prácticas sociales, la tecnificación de la producción, la gradual transformación de la economía, el surgimiento de un orden del discurso hasta entonces desconocido. En el corazón de todos estos cambios se encuentra la idea de racionalización empresarial<sup>33</sup> que en términos materiales factibilizó el salto cuantitativo del mercantilismo al capitalismo;<sup>34</sup> racionalización, que en términos políticos impulsó el traslado de la idea del *feudo* al *reino* y de ahí al *Estado* moderno; racionalización, que permitió el cálculo y la administración de acuerdo a un óptimo;<sup>35</sup> racionalización, que articuló economía y política en una serie de prácticas, tácticas y estrategias que hicieron más eficientes intervenciones cada vez más recurrentes y profundas en el ciclo de vida de los individuos

---

<sup>32</sup> Aunque ninguna clasificación es armónica por completo – podemos encontrar características de una en la otra y viceversa –, es importante mantener en mente las diferencias en la superficie de estas dos formas monárquicas, puesto que nos permiten entender, en una mirada retrospectiva, cuáles fueron las condiciones estructurales que determinaron los heterogéneos mecanismos de colonización en el norte y en el sur del continente americano, lo que inevitablemente repercutirá en la comprensión de las prácticas de Estado en los Estados Unidos de América, México y Colombia.

<sup>33</sup> Racionalidad entendida como la orientación de la acción cognitiva por las preferencias y los valores establecidos en un sistema. Bajo esta luz la racionalidad como concepto obedece a dos formulaciones teóricas: racionalidad conforme a un fin y racionalidad conforme a un valor. De la conjunción de ambas surgen estrategias de acción, fundamentales para el cálculo económico – político. (Luhmann 1998: 199)

<sup>34</sup> Weber (2008: 1053-1055) observa a Inglaterra como el epicentro de estas transformaciones económicas y nos habla de la política mercantilista como aquella que fue impulsada desde la corona para la concentración del mayor número de ingresos posible. Esto implicaba un aumento perpetuo de la carga impositiva y una protección a las empresas nacionales. El mercantilismo entraña una compleja política de poder, donde el aumento de la población y la creación de oportunidades de venta al exterior son los ejes de movimiento del sistema. “El mercantilismo” – dice – “es la alianza del Estado con intereses capitalistas”. Identifica dos tipos de mercantilismo perfectamente diferenciados, por un lado el mercantilismo monopólico estatal, que incentiva una dirección desde arriba, donde hay ya semillas de una planificación y cuotas de racionalidad económica estatal hacia el exterior, y por el otro lado, encontramos al mercantilismo nacional, donde existe una protección sistemática de las industrias nacionales. Aunque ambos niveles no son autoexcluyentes, de la disputa por el predominio de uno sobre otro surgió una dicotomía en el que primero se impuso. Esta bifurcación organizativa enfrente lo que Weber identifica como capitalismo irracional, un tipo de capitalismo que está orientado por las oportunidades del mercado, un tanto anárquico donde el más fuerte prevalece. El capitalismo racional está orientado por el sentido de las oportunidades fiscales coloniales y de los monopolios estatales. Y nuevamente Weber nos dice: “en Inglaterra el mercantilismo solo deja de ser operante cuando se introduce el libre cambio”. Nacen las primeras formas racionales del capitalismo, formas impulsadas por los puritanos y la unión con intereses industriales, lo que permite el abandono del mercantilismo tal como venía funcionando.

<sup>35</sup> De extraordinaria relevancia resulta el conocimiento de la *estadística* para el afianzamiento del Estado moderno. A través de ella se comprende la pluralidad de sujetos que ahora son diferenciados por su estatus, su localización, sus bienes, sus responsabilidades y sus oficios: en una palabra, esta diferenciación observada en términos de clasificación y distribución numérica permite *la gobernabilidad*. El sistema político tiene en este esquema una superficie de agarre para meditar y calcular sobre sus posibles acciones; el sistema económico reconfigura necesidades y las satisface mediante su propia lógica. La estadística permite el salto cuantitativo y cualitativo de un nuevo concepto, de uso común en el discurso político de nuestros días: la *población*. “No se trata entonces de una colección de sujetos jurídicos en relación individual o colectiva con una voluntad soberana. La población es un conjunto de elementos en cuyo seno podemos señalar constantes e irregularidades hasta en los accidentes...” (Foucault 2006:100- 101).

por parte de una comunidad política, orientando filias y fobias sobre la representación formal de lo correcto; racionalización, que en su extremo más visible permitió la consolidación de la idea misma del Estado moderno.

Al respecto es importante analizar las implicaciones espaciales de esta racionalización de la cosa pública, pues fueron de particular importancia para la implantación y funcionamiento del Estado. Existió un principio de continuidad entre la necesidad de centralizar las relaciones de poder y la necesidad de centralizar el espacio físico. La tarea que enfrentó el Estado moderno consistía, en un primer momento, en establecer categorías funcionales - población es un ejemplo de ello - que permitieran distinguir toda aquella actividad que hasta esos momentos no fuera regulada y tazada por las autoridades centrales. Así, a través del Estado se impulsó la identificación de su jurisdicción como el punto de referencia único y exclusivo para la medida y repartición del espacio.

Hasta antes de la consolidación de la idea del Estado, la recaudación de impuestos y el reclutamiento de soldados estuvieron regidos por dinámicas muy parecidas a las de la guerra y el bandidaje, en donde invasiones armadas y expediciones punitivas fueron el principio inequívoco de captación de espacio y poder. Había muy pocos elementos de racionalidad organizada que distinguiera claramente entre un adentro y un afuera, pues la violencia, el robo y el pillaje eran moneda de cambio frecuente para el armado y la dispersión de regiones enteras. Todos esos sistemas locales disgregados e inseguros en cuanto a las condiciones mínimas de funcionamiento, tuvieron en la idea del Estado alivio y un ambiente propicio para lograr el control de las relaciones espaciales, políticas y sociales.

Según Bauman (2006: 43 – 44) difícilmente podría ser entendido el advenimiento del Estado moderno sin su dimensión espacial. Evidentemente, la racionalización de la economía y política representan razones poderosas, pero aunado a ello, el control del espacio es indisociable para el modelo de Estado como empresa de dominio público – en términos weberianos -. En la guerra por la centralización del poder, el espacio es el centro por excelencia para el ejercicio de la soberanía.<sup>36</sup> Al respecto observa

Para lograr el control legislativo y regulatorio sobre los patrones y las lealtades de la interacción social, el Estado debía controlar la transparencia del marco en el cual se ven obligados a actuar los diversos agentes que participan en esa interacción. Los poderes modernos promovían la modernización de las pautas sociales con el fin de establecer y perpetuar el control así concebido. Un aspecto distintivo del poder modernizador fue, pues, la prolongada guerra que se libró en nombre de la reorganización del espacio. (...) La esquivada finalidad de la guerra espacial moderna era la subordinación del espacio social a un solo mapa, aquel que elaboraba y sancionaba el Estado (...) Al cabo de esta guerra debía quedar una estructura espacial perfectamente legible para el poder estatal y sus agentes, a la vez que inmune a toda la manipulación semántica por parte de los usuarios o víctimas, resistente a cualquier iniciativa de interpretación “desde abajo” que pudiera saturar fragmentos de este espacio con significados desconocidos e ilegibles para las autoridades constituidas y de ese modo volverlos invulnerables al control ejercido desde arriba.

El desplazamiento de la atomización del poder medieval hacia la nueva tipología centralizada incluyó una guerra por el espacio. El centro de gravedad se recorrió hacia

---

<sup>36</sup> Concepto sobre el que volveremos en el punto 1.1.2

una idílica homogeneidad territorial en la cual se desautorizó cualquier tipo de reto o interpretación externa.<sup>37</sup> Así, los territorios recién controlados significaron espacios en los que la idea de Estado podía germinar y consecuentemente, regidos de acuerdo a fines específicos.

Del mismo modo que la idea del Estado comenzó a ocupar cada vez mayores espacios físicos, la noción de modernidad pugna por la integración teórico – práctica de esta racionalización efectiva. Para Touraine (1994: 17) la llegada de la modernidad dio respuesta a una profunda necesidad de reorganizar el orden social del medioevo imprimiéndole el sello de esta actividad racional al surgimiento de nuevas jerarquías: de lo científico a lo cultural sin olvidar el impulso que se dio a lo administrativo, modernidad “implica la creciente diferenciación de diversos sectores de la vida social: política, economía, vida familiar, religión, arte en particular, pues la racionalidad instrumental se ejerce dentro de un tipo de actividad y excluye la posibilidad de que alguno de esos tipos esté organizado desde el exterior”.

De tal forma, el concepto de Estado integrado con la noción de modernidad, encuentra en la disociación selectiva del pasado la razón de su existencia. Economía, política, cultura y religión fueron vistas a través de un nuevo lente: una dislocación del orden político medieval, que atendió al mismo tiempo la necesidad de concentrar el poder *racionalmente*, invirtiendo la fórmula de orden y dominio de las leyes de dios, en beneficio de la secularidad impersonal de las leyes del Estado y por ende de los hombres.

Nuevamente siguiendo a Touraine (1994: 17 – 18) observamos que “la idea de modernidad reemplaza, en el centro de la sociedad a Dios por la ciencia, y en el mejor de los casos, deja las creencias religiosas para el seno de la vida privada” – a lo que complementa - “Es necesario además, que la actividad intelectual se encuentre protegida de las propagandas políticas o de las creencias religiosas; que la impersonalidad de las leyes proteja contra el nepotismo, el clientelismo y la corrupción; que las administraciones públicas y privadas no sean los instrumentos de un poder personal; que la vida pública y la vida privada estén separadas, como deben estarlo las fortunas privadas y el presupuesto del Estado o de las empresas”.

En el fondo de esta afirmación se vislumbra que la separación de lo público y lo privado, que fue uno de los puntos centrales relacionados a partir del advenimiento conceptual de la “modernidad”. En el núcleo de la nueva estructura organizativa se fortalecieron las bases del poder político que encontró en esta separación de esferas un argumento de peso contra los excesos de la figura monárquica y feudal. Ruptura, que en el discurso hizo tabula rasa de las creencias y formas de organización sociales, continuidad, que en la práctica hereda ciertas figuras y relaciones camufladas en las nuevas formas de hacer de un mundo regido por la razón.

---

<sup>37</sup> Al respecto, Rae (2002) hace espacial énfasis en la dimensión cultural del establecimiento del Estado moderno y la enmarca bajo la premisa de una “homogenización patológica”, pues en sus dimensiones operativas, la noción de Estado se encarga de crear una frontera entre *nosotros* y *ellos*, buscando uniformar todos los comportamientos dispares. La noción de la otredad resulta ser el eje que articula la diferenciación y consecuentemente la identificación de riesgos.

Entre la ruptura y la continuidad de antiguos y nuevos horizontes temporales, el Estado moderno se consolidó permitiendo la organización de prácticas en las que se creó todo un aparato - el aparato estatal<sup>38</sup> - que permitió la administración y al mismo tiempo naturalizó un *statu quo* funcionalmente adecuado a los patrones culturales e intereses de la comunidad política dominante; se construyeron así maquinarias racionales con dispositivos específicos para la cimentación, mantenimiento y expansión de un ideario empresarialmente construido. Así, la permanencia del Estado moderno se aseguró mediante un efecto expansivo que encadenó administración y cálculo con la creación de una necesidad pública que justificara su existencia. De tal forma que a la par del surgimiento del Estado moderno se fueron erigiendo instituciones reguladoras que permitieron la conexión entre cúspide y base de la pirámide social respondiendo a necesidades político - ideológicas concretas.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Consideramos aquí la noción del “aparato del Estado” como el elemento visible de la organización jerárquica del Estado, en el cual se conjugan e instrumentalizan intereses y proyectos políticos. El aparato del Estado se compone de instituciones, reglas, leyes y personal. Siguiendo a Osorio (2005: 34) “El Estado en cuanto a aparato refiere funciones administrativas y técnicas, como cobrar impuestos, proveer de agua, luz, carreteras, vigilancia y protección, generar leyes y sancionar a quienes las violan, y contar con instalaciones y personal para cumplir con estas y otras tareas”. Esto significa en términos weberianos la eficiente de capacidad del Estado como empresa de dominio público. En la medida que la solidificación de este aparato pueda conectar los objetivos, capacidades y fines para los que fue creado con la administración eficaz de la población, se pueden ubicar indicadores sobre el grado fortaleza o debilidad del Estado. Osorio, siguiendo a Therborn (1979: 162) observa que “El aparato del estado es vital para entender el poder político ya que todo lo que el Estado hace, lo hace a través del aparato del Estado, que funciona, por consiguiente a manera de filtro que determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas del Estado”.

<sup>39</sup> Como principio de regulación, debemos entender las funciones que desempeña el sistema de derecho, exponente por antonomasia de la ideología concreta dentro de un sistema político en específico. Para Luhmann, el sistema de derecho trata de anticiparse a los posibles conflictos; a través del derecho se realiza una interpretación de los acontecimientos, y se establecen expectativas de lo cotidiano; se medita sobre sus causas y consecuencias, y de su valoración en un espectro autoexcluyente se les califica de justas o injustas. Fundamentado en ello, se lleva a cabo una estandarización que permite una disciplina indefinida, brumosa y expansiva que puede ser sometida a retoques permanentes de acuerdo a lo que se necesite de ella. El sistema de derecho funciona en tres niveles diferentes que se articulan y complementan entre sí. En el primer nivel, del cual hemos dado un adelanto, se encuentra la geografía justo - injusto, sustento primario de un sistema que discursivamente apela a los valores de la *justicia* como pedestal de su accionar. En el segundo nivel ubicamos al esquematismo prohibido - permitido. Aquí se puede observar la función creadora del sistema de derecho. Lo que no se encuentra expresamente prohibido, está permitido, lo que nos lleva a considerar que es la forma de comunicación desarrollada a través del sistema de derecho lo que crea la noción de “crimen”. “El derecho no sirve para evitar conflictos, incluso - si tomamos en cuenta la represión de los conflictos en las sociedades cercanas al modelo de interacción - provoca un incremento constante de las probabilidades de conflicto. El derecho sólo trata de evitar la aparición violenta de un conflicto y poner a disposición la forma de comunicación adecuada para cada conflicto (...) el derecho sirve para continuar la comunicación con otros medios. Es adecuado para la sociedad no sólo cuando puede constatar los conflictos existentes, sino, en realidad, sólo cuando puede producir los suficientes conflictos y poner a su disposición su propia complejidad para tratarlos” (Luhmann 1998: 339) En el tercer y último nivel nos encontramos con el esquematismo legal - ilegal. Es en este punto donde podemos encontrar la proclama vibrante del “estado de derecho” y toda la maquinaria que lo acompaña. La instrumentalización del sistema de derecho especifica los límites existentes para una sociedad. Genera normas que tienen la finalidad de estandarizar comportamientos: fuera o dentro de la ley, creando en el ínterin una institucionalidad que se encarga de observar el cumplimiento o no de los comportamientos calificados como “normales”.

Para hacer funcionar una consideración particular de orden social, se hizo necesario provocar el autoconvencimiento de la población sobre los beneficios de su existencia. Como sugiere Osorio (2005: 57) “lograr esto implica la conformación de un proyecto político e ideológico que permita establecer alianzas en el seno de las clases dominantes y también con franjas de las clases dominadas, convencer a los aliados y al resto de las clases o accionar los mecanismos de coacción” – en resumen – “Acumular fuerzas para consensuar o imponer sus posiciones. Todo ello en el marco de una determinada escena política (o recreándola) y utilizando los instrumentos de representación adecuados (viejos o nuevos)”.

En el estiramiento de esta afirmación podemos encontrar el germen de lo que en último de los casos correspondió al nacimiento del *gobierno* en el contexto de las prácticas estatales. Con el trasfondo de la pastoral cristiana como estructura latente, una vez que se materializaron y desdoblaron racionalmente fuerzas capaces de consensuar o imponer modos de razonamiento específico, surgieron – como estructuras de funciones -formas y relaciones institucionales aptas para reproducirlo y en su caso aplicar sanciones en caso de conflicto. Así, entendemos como gobierno “a las formas y las relaciones de las instituciones estatales, a las modalidades de constitución de la escena política, de la representación, de cómo se alcanza la legitimidad y de las alianzas sociales y políticas como se organiza el estado en situaciones históricas” (Osorio 2005: 57).

Esto nos lleva a considerar que es a través del gobierno desde donde se establecen las condiciones de reproducción y mantenimiento del orden social fijado por la práctica del Estado. En estas condiciones se delimitan espacios específicos, prácticas concretas, instituciones, actores y reglas determinadas que rigen el funcionamiento social de acuerdo al cálculo racional del Estado. Economía, política e ideología se amalgaman en lógicas de funcionamiento que buscan preservar al Estado como un todo articulado a pesar de los desajustes, pues prácticas, instituciones, actores y espacios gozan de autonomía que aunque relativa no deja de ser efectiva. El Estado como empresa racional de dominio público requiere de un gobierno que se haga responsable de su supervivencia al asegurar un punto de partida y de llegada de las fuerzas acumuladas socialmente.

De lo anterior se desprende que gobierno no es lo mismo que Estado: de hecho, el gobierno *administra* la idea del Estado.<sup>40</sup> Aunque ambas sean prácticas y productos de relaciones sociales, las dimensiones estructurales de la conceptualización de Estado son mucho más profundas. Su proceso de construcción edifica todo un andamiaje que repercute en una *forma de organización social soberana y coercitiva*, organización social jerarquizada de forma institucional que regula las condiciones de vida en un territorio determinado. Así, el Estado según Weber (2008: 1060) “es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello

---

<sup>40</sup> Y esta administración se presenta sobre los cuatro componentes fundamentales del Estado: hacienda, justicia, ejército y policía.

a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y colocándose a si mismo en lugar de ellos en la cima suprema”.

Por el otro lado, la consideración de gobierno tiene connotaciones mayoritariamente operativas. La noción de gobierno hace referencia a *la conducción política general o al ejercicio de poder*. Esto significa que el gobierno forma parte del aparato del Estado, ejerce diversas actividades estatales y se identifica con la actividad política. El gobierno se vincula al Estado mediante el poder, pero el Estado como práctica establece los principios para su distribución. Las prácticas de gobierno, pueden pasar y transformarse, no así la práctica del Estado, telón de fondo para el gobierno.

En resumen, el paradigma weberiano del Estado implica la construcción de un modelo empresarial de la vida en sociedad, conocida como administración pública, estableciendo relaciones de dominio que son apoyadas mediante la construcción y consolidación de las instituciones. Para ello, expropia a los agentes particulares de los instrumentos tradicionales de dominio público (como ejércitos privados, bandidaje y cobro de impuestos en sus feudos) ubicándose en el centro como el regulador indiscutible de las relaciones sociales, reorganizando espacios, prácticas y competencias mediante la búsqueda y consolidación del monopolio de la violencia. La idea del Estado se nutre conceptualmente con el advenimiento del siglo de las luces y el paradigma de la modernidad que establece una disociación selectiva de frente a la lógica medieval de feudos y autoridades divididas.

Estado no es sinónimo de gobierno. Si bien son conceptos complementarios, en el primero se habla de una forma de organización soberana y coercitiva. En el segundo se habla de la manera como se administra esta forma de organización, lo que nos conduce a las especificidades de la conducción política y el ejercicio del poder. En este sentido, corresponde ahora hacer un breve repaso sobre el concepto que permite la consolidación de la idea del Estado: la nación.

### **1.1.1 De la nación al Estado**

El advenimiento de la idea del Estado moderno provocó un gradual desplazamiento de las instituciones medievales, generando un orden social que hábilmente combinó lo nuevo y lo viejo en una serie de prácticas que moldearon las percepciones y las actitudes de los individuos y las colectividades. El Estado, siendo una creación calculada y consciente, para ser funcional necesitaba de un elemento político y cultural que le diera consistencia en la parte colectiva, uniendo las posiciones más heterogéneas. Es ahí desde donde podemos entender la idea de nación desde su perspectiva moderna.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> En este punto cabe aclarar que los primeros desarrollos nacionales surgen en el contexto de las monarquías europeas. Como observa Fossier (1988: 408) “El monarca representa – en las postrimerías del medioevo- la conciencia que tiene un grupo de hombres y mujeres de pertenecer, solo ellos, a un ámbito territorial determinado que tal vez corresponda a una sola etnia y tenga una sola lengua, pero que, sobre todo en ese momento, se sabe que solo tiene un único señor, una cabeza, un único interés común que absorbe los intereses particulares”. Sin embargo, la complejidad de la idea de nación se observa con mayor nitidez con el nacimiento del Estado moderno.



Lo “nacional” surge como elemento de identificación interno y externo a pesar de las diferencias existentes entre los individuos de una colectividad. En su sentido más amplio, la nación se definió como un grupo amplio de personas que presumiblemente compartían la misma cultura y posiblemente -aunque esto casi no ocurre- las mismas características étnicas o raciales.<sup>42</sup> En el fondo, se trata de la unión política particular al interior de una sociedad específica que se diferencia de otras bajo el rótulo de *nación*. Para Weber:

Siempre el concepto de nación nos refiere al “poder” político y lo “nacional” – si en general es algo unitario- es un tipo especial de pathos que en un grupo humano unido por una comunidad de lenguaje, de religión, de costumbres o de destino se vincula a la idea de una organización política propia ya existente o a la que se aspira, y cuanto más se carga el acento sobre la idea del “poder” político abstracto que posee o al que aspira la comunidad, puede estar mas extendido en una “pequeña” (cualitativamente) comunidad (2008: 327).

En efecto, el concepto de nación tiene como punto de arranque la articulación diferentes espectros de valoración y mitos en torno al origen o el funcionamiento de una comunidad calificada como “nacional”. Estos valores varían en función del grupo político que los establece, que los pone en circulación bajo formaciones culturales e institucionales específicas y que, a partir de ahí, desarrolla entre los miembros de esta comunidad imaginaria, un poderoso sentido de pertenencia que Weber denomina “sentimiento nacional” (2008: 683).

Así, podemos distinguir que dentro del concepto de nación en dos niveles: la nación política y la nación cultural.<sup>43</sup> Enfocándonos en la nación política observamos que esta adquiere un valor estructural dentro del entramado del Estado haciéndose presente bajo la forma de prácticas e instituciones reguladas a través de los sistemas de derecho. De acuerdo a Pfaff (1994:20) “La nación occidental moderna [se convierte en] una estructura práctica. Brinda defensa, orden civil, un sistema de justicia, una estructura económica, un marco para la industria y las transacciones comerciales, sistemas de transporte y comunicaciones y demás”. La idea del Estado - nación se convierte así en una realidad concreta incrustada en el tejido de las relaciones sociales.

Sin embargo, la cobertura estatal dentro de la lógica nacional, no solo suministra defensa, orden y justicia, ni tampoco puede circunscribirse únicamente la regulación de la economía, la industria y el comercio, proporcionando infraestructura y haciendo posible mejores condiciones de una vida en una comunidad construida empresarialmente. El

---

<sup>42</sup> De hecho, como observa Pfaff (1994: 14) “La nación étnica es un invento y también es moderno. Entre los Estados – nación contemporáneos, ninguno puede afirmar seriamente su homogeneidad étnica con la excepción de Japón (aunque Japón tenía una población aborígen), Finlandia, posiblemente los estados escandinavos (que son cuatro, con lo cual no son excluyentes), Albania y tal vez Hungría (¿pero que es la Hungría Histórica sin judíos?)”

<sup>43</sup> La nación cultural sigue las mismas tendencias de la nación política en el sentido de ser un elemento de identificación interno y externo dentro de una comunidad política determinada. Sin embargo, las naciones culturales no necesariamente están constituidas bajo la forma del Estado y por lo consiguiente los límites entre estas y los Estado en los que se insertan son a menudo brumosos y conflictivos. Un ejemplo de ellas es la nación judía antes del establecimiento del estado de Israel o la nación francesa en la parte de Quebec en Canadá.

Estado nación moderno también impone una serie de obligaciones para los individuos que son categorizados a la vez como “ciudadanos”, lo que implica una serie de compromisos de carácter político. De tal forma que “exige solidaridad entre sus ciudadanos, lo cual significa la voluntad de aceptar las normas morales y legales de la colectividad, pagar impuestos y respaldar el aparato gubernamental del cual todos sacan provecho, y poseer defensa común” (Pfaff 1994: 20).

Mas el proceso de construcción de las comunidades nacionales bajo la forma de Estados no ha sido ni mucho menos homogéneo. La dinámica de las naciones es producto de procesos históricos complejos, condicionados por diferentes variables como la geografía, el clima o las interacciones con otras sociedades. Así, de acuerdo a Buzan (1991: 72 -76) cuando miramos diferentes experiencias históricas podemos darnos cuenta de la existencia de cuatro modelos a saber:

- 1) Nación – Estado
- 2) Estado – Nación
- 3) Estado – Nación parcial
- 4) Estado Multinacional

En el cuadro 1.1 se pueden observar con nitidez las características específicas de cada uno de los modelos identificados por Buzan. En el modelo de *nación – Estado* este último surge como consecuencia la preexistencia de una nación cultural definida, a la que debe proteger, brindar seguridad, y administrar con mayor eficiencia. Esto permite la consolidación de una nación política que se organiza bajo la figura del Estado, que aparece cohesionada a nivel interno y externo.

Por otro lado, el modelo del Estado – Nación es quizá el más conocido por ser uno de los más recurrentes. Aquí, la idea del Estado es fundamental para la construcción de una nación política que aparezca medianamente cohesionada, pues frecuentemente se observa una fragmentación que opera bajo coexistencia de varias naciones culturales, así como de diferentes comunidades políticas. De tal forma que, de la interacción de todos estos elementos, surgen proyectos que son instrumentalizados por parte de comunidades políticas dominantes que buscan absorber o subordinar a los grupos disímiles, tratando de insertarlos en la lógica cultural y política de la fracción que se ha impuesto.

En el tercer modelo, encontramos el Estado – Nación parcial. En este, la autoridad sobre la nación se encuentra dividida entre dos o más Estados, lo que implica que la nación política está fraccionada. Aquí, podemos encontrar los ejemplos de Corea del Norte y del Sur, o el ejemplo de la República Democrática de Alemania y la República Federal de Alemania. La aparición de este tipo de modelos es más clara a lo largo siglo XX.

Para el cuarto y último modelo, hablamos del Estado multinacional cuando dentro del Estado coexisten dos o más naciones con plenos derechos. Esto significa un pleno reconocimiento dentro de la nación política a diferentes tipos de naciones culturales, otorgando una cobertura legal que proteja y haga validas las diferencias. Aparecen bajo dos formas, pues por un lado podemos encontrar a determinados tipos de Estados

federales en los que se reconoce que para la viabilidad del Estado no necesariamente se tiene que contar con un proyecto cultural o políticamente hegemónico que se imponga de forma violenta sobre los diferentes componentes de éste. El mejor ejemplo en este sentido es Canadá, compuesto por territorios con autonomía (sobre todo en el norte) y provincias de origen inglés y francés.

Por otro lado, nos encontramos con la figura del Estado imperial, en el que la comunidad dominante de la nación política de un Estado determinado, establece los mecanismos de coexistencia bajo una misma entidad estatal con los diferentes tipos de naciones (ya sean políticas o culturales), buscando, ante todo algún tipo de beneficio, ya sea económico o político. Ejemplo de ello ha sido el ejemplo del Reino Unido de la Gran Bretaña.

**Cuadro 1.1**  
**La nación dentro del proceso formativo del Estado**

Modelo	Rol del Estado	Características	Ejemplos
Nación-Estado	O El propósito del Estado es proteger y expresar los intereses de la nación	* La nación precede al Estado (modelo de abajo hacia arriba) * La nación le provee al Estado una fuerte identidad en el frente internacional y una sólida base de legitimidad al interior	Hungría, Italia, Japón
Estado-Nación	O La idea del Estado juega un rol instrumental para la creación de la nación.	* El Estado precede a la nación (modelo de arriba hacia abajo). * Un grupo dentro del Estado modela el proceso de construcción de la dinámica estatal. * Desde la estructura del Estado se genera y se propagan elementos culturales uniformes. - Lenguaje - Costumbres - Artes - Leyes * Tiene la capacidad de incorporar a una multitud de naciones, <i>requiriendo su absorción, subordinación o incorporación a la lógica cultural dominante</i>	Estados Unidos, Australia, países Latinoamericanos
Estado-Nación parcial	O La autoridad sobre la nación se encuentra dividida entre dos o más Estados	* La nación esta fraccionada entre dos o más Estados. * La tentación de la reunificación es un importante aliciente para el accionar de cada una de las partes. - La legitimidad se encuentra definida en función de la existencia de la otra mitad.	Alemania (antes de 1989), Corea (norte –sur)
Estado Multinacional	O Dentro del ordenamiento del Estado coexisten dos o más naciones con plenos derechos.	* Los hay de dos tipos ☐ Estado Federal. Rechaza la noción del Estado – nación como tipo ideal. Pueden coexistir dos o más naciones en su seno sin que esto implique la imposición de la estructura cultural o política del Estado - nación sobre sus componentes. - Naciones separadas son impulsadas para mantener sus diferencias ☐ Estado Imperial. El grupo dominante orienta las estructuras del Estado para su propia ventaja. - El grupo dominante puede buscar quebrantar la identidad cultural de otras nacionalidades, tratando de transformarlas bajo el modelo de Estado - nación. - Por otro lado, se puede buscar simplemente establecer una relación de dominio sin subyugar los elementos autóctonos, en una relación pragmática	Estado Federal: Canadá, Yugoslavia, Nueva Zelanda, India.  Estado Imperial (en términos históricos): Rusia, Inglaterra, China

	que busca diferentes tipos de beneficios	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Buzan (1991: 72 – 76)

Evidentemente los modelos presentados por Buzan representan tipos ideales. De hecho si observados casos específicos en momentos históricos concretos podemos encontrar cruces interesantes alrededor de las variables. A pesar de ello, no dejan de ser de utilidad para observar que existen profundas diferencias en cuanto a las lógicas que determinan el lugar de la nación dentro de la idea del Estado. De tal forma que podemos observar que en los casos de los Estados Unidos, México y Colombia el proyecto político del Estado – nación es el más adecuado como categoría general de análisis.

En el fondo, la construcción de la idea de nación se convierte en uno de los componentes fundamentales que permite entender la forma como se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones alrededor de la “seguridad nacional”. Como se podrá observar en los tres casos, el Estado precede a la nación, de tal forma que su construcción operativa e institucional es compleja, pues las decisiones se toman por parte de una comunidad política en específico lo que no necesariamente implica un consenso general entre los diferentes grupos políticos. Como se hará notar más adelante, existen niveles diversos de consolidación de figura del Estado en los tres casos a analizar, lo que repercutirá en una observación más comprensiva de cómo funciona la temática de drogas ilegales.

### 1.1.2 El ejercicio de la soberanía: entre la seguridad y la legitimidad

La operatividad de la idea del Estado moderno se articuló en torno a dos ejes de funcionamiento. Por un lado para que pudiera ser medianamente funcional, se hizo necesaria la existencia de un orden impersonal legal, que buscara acotar los efectos del poder personalizado. A la par, se buscó la delimitación de una estructura común de autoridad que pudiera definir y hacer funcionar nuevos los tipos y modos de control para una administración más eficiente de la comunidad, otorgándole gradualmente derechos políticos, dislocándose, en la medida de lo posible del poder eclesiástico o feudal. De tal forma que, “el Estado se sitúa, por supuesta delegación de los ciudadanos en la cúspide del poder político, desvinculado de otro poder superior (Recasens 1996: 91).

Es imposible olvidar que las divisiones políticas y los conflictos religiosos fueron el telón de fondo que hizo posible el surgimiento de la idea misma del Estado – nación moderno. El gradual derrumbamiento del orden medieval<sup>44</sup> trajo consigo una serie de debates en torno a la naturaleza de las autoridades políticas que en lo sucesivo llevarían a cabo las funciones de administración y ordenamiento de lo social de forma legítima.<sup>45</sup> En la

<sup>44</sup> Que como ya vimos que se caracterizaba por ser profundamente religioso, con poderes políticos locales y personalizados que producían una miríada de poderes superpuestos y autoridades divididas.

<sup>45</sup> Al encontrar en el poder a una categoría central para el análisis económico – político, Max Weber analiza los elementos que hacen posible que un mandato determinado encuentre obediencia. De tal manera, el factor *legitimidad* juega un rol central en la tipología weberiana. El poder no debe ser sinónimo de coerción aunque requiera de esta en caso de no ser obedecido; consecuentemente, para el ejercicio continuo del poder se demandan importantes cuotas de consentimiento. Weber establece una distinción entre el poder de hecho (*Match*) y dominación (*Herrschaft*). En su estudio sobre la sociología de la dominación, señala tres formas de legitimidad. La primera, en la que podemos ubicar el modelo analizado,

práctica, todo lo anterior se tradujo en el surgimiento del concepto de soberanía. Como observa Curzio (2007: 57) “la soberanía será, en definitiva la clave de bóveda de la existencia del Estado moderno”.

En efecto, para Held (1997:53) “El concepto de soberanía organizó la emergencia del Estado moderno y enmarcó el desarrollo de la democracia y los procesos que propiciaron su consolidación”. Mediante el advenimiento de la noción de soberanía se justificó y se dotó de cobertura legal al cambio del *statu quo* medieval, provocando un nuevo proceso de construcción político – social más adecuado para las transformaciones del siglo de las luces, cuyo fundamento será la idea de un Estado impersonal, con características relativamente más amplias e incluyentes.

Mas el concepto como tal ha estado condicionado por las particularidades del momento histórico en el que ha sido enunciado (ver cuadro 1.1.2). Uno de los primeros teóricos de la noción de soberanía fue Jean Bodin. En su célebre obra *Los seis libros de la República* (1576), hace mención de una de las definiciones más recurrentes que hasta la fecha orienta las percepciones sobre lo que debe ser entendido como soberanía, diciendo que esta “es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes”, siendo un “poder supremo frente a los súbditos” generando de tal forma “el derecho general de imponer leyes a todos sus ciudadanos independientemente de su consentimiento.”<sup>46</sup>

En la lógica de Bodin, la soberanía es la sustancia misma del Estado, pues éste, no puede existir si no es soberano y si su poder no es absoluto e indivisible. El soberano se mantiene como el *depositario* de un poder “último y perpetuo” puesto que “nada en la tierra, excepto Dios es más grande que el príncipe o soberano, a quien dios consagra como su lugarteniente para ordenar el resto de la humanidad” (ibídem).

Si bien, la idea de Dios sigue presente en el pensamiento de Bodin, se observa un afán por centralización de la autoridad política mediante una paradójica separación del cargo y la persona, pues como observa Badie (2000: 5) “el príncipe ya no basta para definir la soberanía, su naturaleza humana e individual lo descalifica y lo arrastra eventualmente a relaciones de vínculo. La soberanía no existe si el poder que la fundamenta no es perpetuo, si no se basa en una distinción clara entre Estado y gobierno, en la indivisibilidad de la República y una trascendencia afirmada”. De tal forma que en la obra de Bodin pueden encontrarse los gérmenes de la separación entre el Estado – con un poder último y perpetuo- y el gobierno – como un depositario limitado del poder del Estado-.

---

es del tipo racional – legal: en esta los que obedecen lo hacen porque hay una “creencia efectiva en la validez del estatuto legal y de competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas”. Esta es la dominación del servidor de Estado, fundamental para nuestro análisis. Adicionalmente encuentra la dominación tradicional donde la obediencia proviene de una autoridad del pasado donde la costumbre es eje gravitacional de la obediencia. Por último, él habla de la dominación carismática pues las órdenes del líder son cumplidas por sus cualidades extraordinarias, donde la devoción y la confianza en el individuo gana la voluntad. (Weber 2008: 170 – 216).

<sup>46</sup> Citado por Held (1997: 62)

El principio religioso de trascendencia se incrusta en la idea del Estado soberano como un ente permanente absoluto e impersonal, mientras que el gobierno administra los problemas y las responsabilidades del ejercicio de la soberanía. La formulación del concepto de soberanía en Bodin aún reviste de fuertes resabios totalizadores. Bajo su lógica, soberanía solo podría ser funcional si es sacralizada y por ende no era posible que estuviera ser sometida a ninguna jurisdicción o control.

Profundizando y puliendo más el concepto, Hugo Grocio en su obra *El derecho de la guerra y de la paz* (1625) flexibiliza parcialmente las posturas de Bodín. Aunque para Grocio la soberanía sigue anclada a “los actos independientes de cualquier otro poder superior, de manera que no puedan ser anulados por ninguna voluntad humana”, en su percepción se introducen matices. Para este autor, la figura de la soberanía ya no le pertenece al príncipe como depositario del poder del Estado sino que ahora forma parte de la comunidad, “sin prejuzgar la organización de poder que va a regirla”.<sup>47</sup>

Esto implica otra dimensión sobre la concepción de la soberanía. El traslado de poder soberano hacia una comunidad imaginaria es evidente. El Estado ya no es absolutamente soberano puesto que, en el autoritarismo de sus gobernantes descansa una semilla que puede atentar contra la propia sobrevivencia al apoyar guerras injustas o intrigas palaciegas que pidieran poner fin al Estado. Grocio intuye los problemas de una soberanía desbocada, de carácter principesco, sugiriendo que el involucramiento de la comunidad sea el candado que evite la autodestrucción del sistema. En resumen, Grocio ve derechos pero también obligaciones anunciando un derecho internacional que ya no debe ser la proyección de la única voluntad soberana de los Estados.

Sin embargo, fue solo hasta Thomas Hobbes cuando se concibe la naturaleza del poder público como un tipo particular de institución que tuviera como principales características la permanencia y la soberanía, atribuciones que fueron identificados bajo la figura de un hombre artificial que diera vida y movimiento a la sociedad y al cuerpo político. En su obra *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (1651), Hobbes sostiene que los individuos deben transferir de forma voluntaria su derecho de autogobernarse en a favor de una autoridad única y poderosa, la cual, investida masivamente por esta cesión de atribuciones, contaría con un escenario favorable para la existencia de un gobierno político que garantizará estabilidad, seguridad y paz a largo plazo (Hobbes 1965: 161).

La concepción hobbesiana del Estado ilustra con claridad algunos de los planteamientos antes enunciados. Ante la búsqueda de un orden impersonal – que en la edad media que adolecía de seguridad y legitimidad-, se delimitó una estructura común de autoridad. El concepto de soberanía sirvió como el engrane que hizo girar estos dos ejes: una estructura de autoridad con un único poder político mediante el cual se autorizaba el empleo legítimo de los poderes del Estado para garantizar un ideal preestablecido de orden. Así, “el cargo de soberano es producto de un acuerdo y la soberanía es la cualidad de la función pactada y no de la persona que la ocupa” (Held 1997: 64).

---

<sup>47</sup> Citado por Badie (2000: 6)

Bajo la lógica de Hobbes la política se asimila al Estado y al soberano, por lo que las relaciones internacionales no son sino un enfrentamiento entre soberanías. En este sentido ubicamos dos vertientes. Si por un lado los individuos ceden su capacidad de autogobierno en beneficio del Estado, este tiene el derecho de representarlos de forma ilimitada. En otro nivel y bajo el paradigma de la soberanía, el Estado considera intolerable cualquier tipo de injerencia de un tercero en sus propios asuntos. Así, la soberanía se convirtió en un principio de legitimidad a la vez interno y externo.

En el pensamiento del autor inglés, la soberanía es una institución que tiene como finalidad “buscar la paz y la defensa de todos” por lo que es “juez, a un mismo tiempo de los medios de paz y defensa y juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismos, así como hacer cualquier cosa que sea necesario para conservar la paz y la seguridad, evitando la discordia en el propio país y la hostilidad del extranjero, ya cuando la paz y la seguridad se han perdido, para la recuperación de la misma” (Hobbes 1965: 166). Aquí se vislumbra que uno de los nodos que frecuentemente se dejan de lado en torno a la obra de Hobbes: el soberano y la soberanía buscan la armonía y la protección de un orden social determinado.

En contraparte, John Locke, buscó establecer una noción más balanceada en la que se conjugaran tanto el derecho público como el derecho privado. En sus *Tratados sobre el gobierno civil* (1689) argumenta que la formación del aparato gubernamental no implica la transferencia de los derechos de los súbditos al dominio político, recordando que el Estado “no es un fin en sí mismo sino el instrumento de la misión de confianza atribuido por el pueblo conforme al derecho natural”.<sup>48</sup> El Estado tiene la finalidad de satisfacer cierto número de necesidades puesto que promueve los fines de los gobernados y en caso de que esto no sea así, los gobernados pueden destituir a sus delegados y si la situación lo amerita, cambiar la forma de gobierno. En este sentido “las reglas del gobierno y su legitimidad descansan en el consenso de los individuos” (Held 1997: 66).

Un nuevo factor aparece en el horizonte conceptual de los componentes de la soberanía. El consenso de Locke se convierte en uno de los puntos clave debido a su incidencia sobre la legitimidad del gobierno: la soberanía radica en el pueblo que es el que decide los alcances y límites del soberano. En caso de sobrepasar los límites establecidos por el pueblo, este tiene el derecho de disolver al gobierno y convocar a uno nuevo. Así, la soberanía de Locke se enfrenta a la de Hobbes en el sentido del depositario del poder soberano; mientras para Hobbes es el príncipe o la asamblea de notables, para Locke el poder supremo es un derecho inalienable del pueblo.

Locke no profundiza en la forma en como esto pudiera manifestarse de manera institucional. De tal forma que en pleno siglo de las luces, Rousseau mediante su obra *El contrato social* (1762) realiza un esfuerzo para zanzar teóricamente la brecha entre los poderes del pueblo y los poderes del Estado. El autor, insiste en el hecho de que la soberanía se origina en el pueblo y allí debe permanecer: “la esencia misma de la soberanía es la creación, autorización y sanción de la ley de acuerdo a los criterios del bien común”. Los acuerdos públicos son, en su lógica, producto de debates y

---

<sup>48</sup> Citado por Badie (2000: 9)

deliberaciones entre las partes interesadas. Así son los ciudadanos quienes escogen “la dirección suprema de la voluntad general”, entendida ésta como “la suma de los juicios acerca del bien común” (*Ibid.*, p. 68).

La teoría del contrato social de Rousseau hace alusión a un hipotético acuerdo - realizado al interior de una comunidad política- en el que los miembros del grupo negocian admitiendo la existencia de una autoridad, de normas morales y leyes a las que serán sometidos, surgiendo así un pacto social en el que la funcionalidad de la autoridad política y el orden social están garantizados por el cumplimiento mutuo del acuerdo.

Siendo así, la soberanía de Rousseau enuncia un modelo de tipo ideal que implica la satisfacción de una serie de precondiciones que difícilmente pueden ser corroboradas de forma empírica, por ejemplo, la participación de los individuos en la creación de las leyes es restringida a los que se presupone representantes “electos” del poder popular, por lo que los sectores minoritarios o emergentes frecuentemente son excluidos de este tipo de participación política. Aunado a ello, no se determinan límites a las decisiones de una nebulosa mayoría que por consenso pueden acabar con algunas de las libertades básicas de los individuos en situación de representación minoritaria. En resumen, dentro de la teoría de Rousseau “El estado fue reducido a una «comisión»; «lo público» absorbió todos los elementos del cuerpo político” (*Ibid.*, p. 69).

Al realizar un balance sobre los conceptos que hasta el momento hemos observado acerca de la noción de soberanía, observamos que cada uno ha estado determinado por el lugar, las condiciones y el momento histórico en el que se enuncia. Así, mientras Bodin proporcionó los fundamentos teóricos para el dominio de un Estado centralizado, fuerte

**Cuadro 1.2**  
**Autores, definición y características de los principales conceptos de soberanía**

Autor, obra y fecha	Definición	Características	Contexto internacional
<b>Jean Bodin</b> <i>Los seis libros de la república</i> (1576)	Soberanía es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes independientemente del consentimiento de los súbditos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoritario. El poder descansa en la potestad del soberano que es superior a las leyes y al pueblo. El soberano es superior a las leyes, solo responde ante Dios.</li> <li>• Gérmenes de la separación entre el Estado y el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerras de religión entre calvinistas (hugonotes) y católicos en Francia durante el siglo XVI.</li> </ul>
<b>Hugo Grocio.</b> <i>El derecho de la guerra y la paz</i> (1625)	Soberanía son los actos independientes de cualquier otro poder superior de manera que no puedan ser anulados por ninguna voluntad humana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativo. La comunidad civil es una comunidad natural pero que tiene su origen en razones de conveniencia. La soberanía se reparte entre la comunidad y el soberano</li> <li>• El derecho internacional ya no debe ser la proyección única de la voluntad de los Estados.</li> <li>• Busca poner candados a la soberanía autoritaria descrita por Bodin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacido en Holanda, una de las principales potencias comerciales de la época, Grocio se preocupó por establecer un orden en el comercio internacional y no solo por los Estados nacientes. Para el momento de la publicación de El derecho de la guerra y</li> </ul>



			la paz, Grocio era consejero de la Compañía de las Indias Orientales
<b>Thomas Hobbes</b> <i>El leviatán</i> (1651)	La soberanía es una institución que tiene como finalidad “buscar la paz y la defensa de todos” por lo que es “juez, a un mismo tiempo de los medios de paz y defensa y juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismos, así como hacer cualquier cosa que sea necesario para conservar la paz y la seguridad, evitando la discordia en el propio país y la hostilidad del extranjero, ya cuando la paz y la seguridad se han perdido, para la recuperación de la misma”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los hombres han dado la soberanía a quien representa su persona</li> <li>• El soberano debe examinar las doctrinas de los libros antes de ser publicados</li> <li>• El soberano es el juez supremo</li> <li>• El soberano tiene el derecho de hacer la guerra y firmar la paz con otros países</li> <li>• El soberano y la soberanía buscan la armonía y protección de un orden determinado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerra civil inglesa: conflictos que tuvieron lugar entre los monárquicos y los parlamentaristas entre 1642 y 1651.</li> <li>• Conquista de Irlanda por Cromwell (1649 – 1653)</li> </ul>
<b>John Locke</b> <i>Tratados sobre el gobierno civil.</i> (1689)	La soberanía radica en el pueblo que es el que decide los alcances y límites del soberano. En caso de sobrepasar los límites establecidos por el pueblo, este tiene el derecho de disolver al gobierno y convocar a uno nuevo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado no es un fin en sí, sino un medio que promueve los fines de los gobernados</li> <li>• La soberanía radica en la legitimidad que otorgan los gobernados al ceder por consenso la capacidad de autogobierno a favor del Estado.</li> <li>• Propone que la propiedad privada es un derecho básico de los hombres, anterior a la constitución de los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolución de 1688, también conocida como la revolución gloriosa</li> <li>• Restauración inglesa</li> </ul>
<b>Jean Jacques Rousseau</b> <i>El contrato social</i> (1762)	La soberanía se origina en el pueblo y allí permanece: “la esencia misma de la soberanía es la creación, autorización y sanción de la ley de acuerdo a los criterios del bien común”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soberanía popular: los acuerdos políticos son producto de los debates en los que las mayorías deciden la mejor forma de gobierno</li> <li>• Las minorías son sistemáticamente ignoradas</li> <li>• No hay un consenso de hasta donde llega termina el consenso y hasta donde comienza la tiranía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siglo de las luces</li> <li>• Revolución francesa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

posterior las guerras de religión entre hugonotes y católicos, donde la intervención de la autoridad papal ya no era vista con tan buenos ojos, Grocio se preocupó más por la cuestión normativa en un contexto de intercambio comercial en el que Holanda era una de las principales potencias. Con posterioridad, Hobbes sustentó que la soberanía era una institución cuya función primordial era la seguridad y la defensa de la comunidad puesto que se hacía necesario ceder la capacidad personal de autogobierno en aras de un

Leviatán, un imaginario hombre superior que por su tamaño y sus condiciones pudiera cumplir a cabalidad con su encargo. Todo ello inmerso en los avatares de la guerra civil inglesa.

Por su parte, si Locke menciona que la soberanía emanaba de un pueblo que decidía los alcances y límites del poder del soberano, hay que entender que se encontraba inmerso en la revolución de 1688, que desembocó con el derrocamiento de Jacobo II de Inglaterra por la unión de parlamentarios ingleses y Guillermo de Orange. Así mismo, si Rousseau retoma algunos de los postulados de Locke y los desarrolla con mayor amplitud -en el sentido de una soberanía que se origina y permanece en el pueblo-, se hace necesario observar que está inmerso en el proceso de elaboración teórico del siglo de las luces y la revolución francesa.

Así, la noción de soberanía se desplazó de la voluntad autócrata de los príncipes a la voluntad brumosa de los pueblos: el uso del concepto adquirió en adelante proporciones ambiguas. En el plano interno, su simple mención ha validado hasta nuestros días el derecho de las comunidades políticas a disponer de ellas mismas pero, al mismo tiempo, esto necesita del reconocimiento de la comunidad internacional. Así, la soberanía dejó de ser un asunto de poder constatado sino de derecho respetado y la efectividad de ese respeto se incrustó en las luchas de intereses y poder justificadas en las diferentes interpretaciones del derecho.

La concurrencia de todos estos factores nos permite observar también el hilo conductor de la lógica de los clásicos: la idea de la soberanía ha sido la esfera en torno a la cual se engarzaron los eslabones del Estado impersonal. Asimismo, al amparo de la soberanía, se generaron las condiciones de seguridad y legitimidad, tanto interna como externa en las que por acción u omisión se hizo participar a la mayor parte de los grupos sociales. De la misma forma se homologaron las leyes, autoridades y condiciones de mínimas para la vida en sociedad, definida por una comunidad política.

En medio de todo ello y de forma gradual pero constante, la idea del Estado - nación moderno, soberano e impersonal, se adjudicó como uno de sus funciones preponderantes el mantenimiento de la seguridad, puesto que más allá de que el conflicto nunca dejara de manifestarse, ahora lo hacía bajo formas nuevas. Como observa Badie (2000: 25) “el abandono de los modelos feudales, imperiales o teocráticos vuelve a poner todo en tela de juicio; la problemática estatal – nacional que les sigue presenta una nueva configuración de poder cuyos elementos (internos y externos) son efectivamente solidarios. Solidarios pero no consensuales: disposiciones internas y externas pueden originar conflictos actuando y reaccionando unos sobre los otros”. En efecto, si “el fin último del estado consiste entonces en el mantenimiento de la seguridad, tanto frente al enemigo exterior como frente a las disensiones interiores” (Recasens 1996: 92) se hace necesario el establecimiento de una autoridad jurídica con músculos y dientes: ejércitos para defensa frente al exterior, policías para el orden interno. Todo apoyado en el argumento moderno de la “razón de Estado”, objeto de nuestro próximo acápite.

### 1.1.2.1 La razón de Estado

Giovanni Botero, filósofo italiano que vivió en el siglo XVI, culminó en 1589 su más famosa obra, *La razón de Estado*, como respuesta a *El Príncipe*, escrito por su adversario político, Nicolás Maquiavelo. En la obra de Botero se argumenta que “el Estado es una firme dominación sobre los pueblos” por lo que “la razón de Estado es el conocimiento de los medios idóneos para fundar, conservar o ampliar dicha dominación”.<sup>49</sup> De ello se desprende que “el interés del Estado es el criterio último de la acción política” (Curzio 2007: 58).

Al hacer un análisis de la definición de la razón de Estado esbozada por Botero, Foucault (2006: 277) observa que ésta es “el tipo de racionalidad que permitirá el mantener y conservar el Estado desde el momento de su fundación, en su funcionamiento cotidiano, le gestión de todos los días”. Efectivamente, se apela a la conservación de la salud del Estado y para que esta sea posible, el ejercicio del poder no debería estar sujeto a los intereses particulares de los gobernantes o a las pasiones políticas del momento: “el fin de la razón de Estado es el Estado mismo y si hay algo semejante a la perfección, a la dicha, a la felicidad, solo serán las del Estado” (*Ibíd.*, p. 298). El sentido de la razón de Estado fluye como un criterio de autoconservación: desde el Estado se invoca constantemente para evitar ser desplazado ante las fuerzas políticas disidentes. Así, el argumento de la razón de Estado se ha desarrollado como un principio vital del mismo.

Frente a ello, Uvalle (2007: 252) complementa: “la pieza principal de la razón de Estado no es la figura del príncipe, sino la preservación en conjunto del Estado y que su poder organizado sea refrendado con la articulación eficaz de los medios y fines”. Hay un deslizamiento de racionalidades: ante las vicisitudes de un príncipe que concentraba en su persona las virtudes y defectos del ejercicio del poder, Botero es consecuente con el espíritu de los tiempos y se enfoca en el desarrollo teórico de las capacidades impersonales del Estado. Foucault lo observa con atino y remata diciendo mordazmente “el Estado, la razón de Estado y el gobierno regido por ella, no deberá preocuparse por la salvación de los individuos” (*Ibíd.*, p. 300).

Así, para cumplir a cabalidad con el principio de autopreservación inherente a la razón de Estado, se hizo necesario el empleo de “medios de defensa y conservación” cuya racionalidad por excelencia ha sido la administración de los riesgos. De tal forma que entre los recursos que se utilizarán para ello, podemos encontrar “la inteligencia política y militar; las fuerzas represivas (policía, ejército, espías, grupos paramilitares y tecnología sofisticada)” ya que “el señorío del Estado combina potestad y acciones para derrotar a sus adversarios” (Uvalle 2007: 318- 319).

En su ejercicio ordinario, el principio de la razón de Estado no tiene la necesidad recurrente de actuar de forma violenta aunque no la descarta. Si bien el monopolio de la coerción es una de las principales atribuciones del Estado, su empleo implica la falta de eficacia en las instituciones diseñadas para administrar los disensos. La existencia y la implementación efectiva de las de leyes fijadas desde el Estado, proporciona los

---

<sup>49</sup> Citado por Foucault (2006: 277)

parámetros mínimos de convivencia. Aunque cuando la violencia estalla, el Estado manifiesta explosivamente su propia razón: para mantener un ideal de paz y seguridad colectiva necesita de violentar la libertad de todos aquellos individuos se sean catalogados bajo la figura del riesgo.

Nos enfrentamos entonces a una multiplicidad de variables que giran en torno al argumento de la razón de Estado. Si bajo el manto de la soberanía se establecen algunos criterios de autogobierno y derecho a la no ingerencia de terceros para el beneficio de una supuesta seguridad colectiva, la razón de Estado surge como un principio que busca la legitimación de lo teórico con lo práctico (Reyes Heróles 1982: 36). En el mismo sentido, si el Estado se encuentra en algún tipo de riesgo, la seguridad de los individuos no es un asunto de primer orden, pues la conservación del orden del Estado es primero.<sup>50</sup>

En el fondo de todo ello, el Estado aparece como una autoridad jurídico - política que se atribuye a si misma el rol de arbitro en el entramado de las relaciones sociales mediante diferentes dispositivos que se desprenden del sistema de derecho. Para que esto sea posible es indispensable el conocimiento de las condiciones internas y externas que permiten el funcionamiento de la sociedad; con base en ello se establecen una serie de parámetros mínimos de coexistencia y se crean fuerzas *ad oc* para salvaguardar lo que se determina como digno de ser preservado.

El argumento de la razón de Estado implica que la lógica del mantenimiento del orden y la seguridad en el interior de un territorio determinado, es garantizado por la efectividad y la supervivencia de las instituciones que componen al Estado aunque, en el último de los casos, esto signifique el empleo de una violencia auto adjudicada. Así de la mano de la razón de Estado encontramos por un lado a “ciencia de la policía” por otro al “rol militar”.

### **1.1.3 El monopolio de la violencia en el orden interno: la función policial**

Como ya observamos con Weber, el monopolio de la violencia es uno de los elementos que permiten el surgimiento de la idea misma del Estado moderno. Pero este monopolio ha tenido diferentes formas de manifestarse, de distribuirse, de ser ejercido. Las lógicas de convivencia interna históricamente no han tenido los mismos componentes ni cumplen las mismas funciones que las lógicas externas. Policía y ejército se han presentado desde sus orígenes con funciones claramente diferenciadas y con rangos de acción disímiles aunque, con el paso de los años, estas diferencias ya no resulten tan claras.

En el sentido de la convivencia interna, “ciencia de la policía” (Von Justi) ha sido de forma más visible y descarnada para el ejercicio del poder del Estado. Si continuamos con la idea weberiana de que el manejo diario de la administración es el mecanismo de

---

<sup>50</sup> De ahí la multiplicidad de críticas que se aglutinan sobre el concepto, puesto que bajo el principio argumentativo de la razón de Estado se fueron construyendo los edificios conceptuales propios de la “seguridad nacional” y la “doctrina de seguridad nacional” propios de un contexto de Guerra fría. El cono sur, pero con mayor fuerza Argentina y Brasil son el ejemplo paradigmático de lo pernicioso que puede ser este argumento llevado hasta el extremo.

dominación por excelencia, y con el argumento de Botero en el que la razón de Estado es el criterio último de la acción política, la lógica policial se incrusta en la confluencia de ambas vertientes.

En efecto, la ciencia de la policía nació en la etapa de la monarquía absoluta e hizo posible la configuración del entramado de relaciones de lo que posteriormente evolucionará en bajo la forma del Estado nación moderno. En la función de la ciencia de la policía, el ejercicio del poder está relacionado con una serie de actividades administrativas, cuya lógica descansaba en la razón del Estado. En palabras de Uvalle (2007: 255) “la ciencia de la policía es una concepción de la vida social que, acompañada de los medios de ejecución que le son inherentes, se encarga de dotar y asegurar la vida óptima a los individuos para que el Estado sea próspero”.

Para ello, mediante la ciencia de la policía se buscaba “asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar las fuerzas y su poder tanto como sea capaz”. En este sentido, la ciencia de la policía de Von Justi “consiste en regular todo lo que se relaciona con el Estado presente de la sociedad, consolidarla, mejorarla, para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen”. Así, “el objeto de la policía es aumentar y afirmar la sagacidad de sus reglamentos [y] el poder del Estado.”<sup>51</sup>

Observamos entonces que *mediante el empleo de la ciencia de la policía se ejerció la racionalización de un orden social establecido desde la lógica de las monarquías absolutas que posteriormente evolucionaron en Estados*. El punto de anclaje de su funcionamiento y permanencia giró en torno al individuo y su relación con un feliz ideal de orden: “con la policía tenemos entonces un círculo que, a partir del Estado como poder de intervención racional y calculada sobre los individuos, va a volver al Estado como conjunto de fuerzas crecientes o que deben hacerse crecer”. De tal forma que este círculo, “con todo lo que implica, hace que la policía deba lograr articular, una con otra, la fuerza del Estado y la felicidad de los individuos”. Esto debe “constituirse en utilidad estatal: hacer de la dicha de los hombres la utilidad del Estado, hacer de su dicha la fuerza misma del Estado” (Foucault 2006: 376).

Más frente a la modalidad de una “utilidad estatal” se fueron sofisticando los mecanismos de vigilancia preventiva. Con el advenimiento del siglo de las luces, la ciencia de la policía se transformó y adquirió funciones más concretas. La modernidad y la transformación de las monarquías absolutas, provocó que la policía *dejara de ser una ciencia y se transformará en una institución específica*. Y para que esto fuera posible se hizo necesaria la generación de “un proceso de modernización conductual y mental” (Yañez 2002: 43) en el que se buscó dejar de lado la potestad autocrática del absolutismo y darle paso a la impersonalidad de las leyes mediante la creación de “institutos monopólicos” que pudieran permanecer en el tiempo mas allá de los vaivenes políticos. Así, para Bobbio:

Solamente con la constitución de tales institutos monopólicos estables se crea ese aparato formativo que sirve para vincular al individuo desde pequeño la costumbre permanente de

---

<sup>51</sup> Von Justi citado por Yañez Romero (2002: 38)

dominarse (...) que en gran medida funciona de modo automático. Gracias a ese monopolio de la amenaza física del individuo va haciéndose cada vez más impersonal y no depende de modo tan directo de los efectos y los impulsos momentáneos, sino que va sometiéndose progresivamente a normas y leyes exactas y, finalmente acaba suavizándose dentro de ciertos límites y ciertas variaciones; incluso en el quebrantamiento de la ley (*Ibidem*).

En rigor, la evolución de la *ciencia de la policía* - como principio de racionalización de las relaciones sociales-, hacia la *policía* - como una institución específica para administración de las fuerzas del Estado-, se presentó bajo un reajuste constante de las fuerzas sociales. Se aprecia entonces que el control y la cobertura de las actividades de los hombres han sido las condiciones indispensables que ha permitido el progreso de la idea del Estado como un orden atemporal e impersonal pero, sobre todo, un orden que al estar interiorizado por los individuos ha hecho posible la autoreproducción, permanencia y fortaleza del Estado.

Sin embargo, en este punto sería aventurado simplificar. Aunque la policía aparezca ahora como una institución específica que se encarga de administrar las fuerzas del Estado, esta forma parte de una matriz ideológica más amplia: la idea de la justicia. Siguiendo a Recasens (1996: 96) “la policía es el brazo de la justicia”, por que a parte de “velar por la integridad del orden”, aporta sujetos, pruebas y proporciona una versión de los hechos en caso de que ese orden se vea alterado. Aunado a ello, “la violencia policial se plantea, en todo caso, como una violencia aplicada siempre por mandato de una autoridad superior, que en el fondo acaba siendo siempre el Estado”.

Se descubre así otra de las dimensiones del autoproclamado principio de legitimidad estatal y el consecuente monopolio de la violencia: el privilegio del sentido. La violencia del Estado se ejerce cuando algunos individuos o colectividades transgreden el orden fijado desde las estructuras del Estado. Esto significa que el principio que justifica la violencia policial se efectúa “en nombre de y para la justicia estatal”. De tal forma que “el aparato policial esta al servicio del Estado y, en esta condición al lado de los ciudadanos si estos obedecen los mandatos del mismo” (*Ibidem*.). Esto desmiente la idea de una policía al servicio del ciudadano puesto que su *última ratio* se ubica más cerca del marco normativo del Estado.

### **1.1.3.1 El monopolio de la violencia en el orden externo: la función militar**

Del otro lado de los muros del Estado, encontramos otra de las funciones esenciales para su desarrollo, expansión y sobrevivencia. Si al interior de las fronteras el proceso evolutivo permitió en desarrollo de una ciencia de la policía que se convirtió en la institución policial, al exterior de las fronteras, el ejército se transformó de un ejercicio privado de la violencia a la base del poder impersonal sobre la que descansó el reconocimiento, la expansión y el mantenimiento de los intereses del Estado.

Históricamente, los ejércitos privados fueron el componente por excelencia sobre el cual los diferentes actores ejercieron su control sobre ciertas comunidades y territorios, extrayendo recursos, suministrando justicia y demandando lealtades. Desde las antiguas

asociaciones de guerreros hasta los señores feudales, el factor armado resultó ser un elemento de gran peso para la generación de un sentimiento elástico de “comunidad”, manejable de acuerdo a las necesidades e intereses de los jefes locales. Sin embargo, ante el advenimiento organizador de la modernidad y su componente institucional, estos ejércitos privados fueron dotados de una disciplina, una simbología y, sobre todo un sistema de lealtades que se incrustó con la misma idea del Estado.<sup>52</sup> Así, inició el camino de los grandes ejércitos estatales.

En el proceso de construcción del Estado y la consecuente formación de un sistema de Estados moderno, el ejército se convirtió en el factor del orden internacional por excelencia. La noción de fuerza, se articuló con la del ejército, por lo que estos representaban “la fuerza de los Estados” (Foucault 2006: 339). El perfil del Estado – entendido como tamaño, configuración externa, estructura organizativa, composición étnica e infraestructura material (Hintze 1968)-, fue condicionado por la actuación y efectividad de los diferentes ejércitos. Como observa Held (1997: 77) “el desarrollo y mantenimiento de la capacidad coercitiva fueron centrales en la evolución del Estado: si pretendían sobrevivir, los Estados centrales debían procurarse esta capacidad y asegurar su efectividad”.

El uso de la coerción agrupó las capacidades del Estado para asegurar y fortalecer sus bases de poder. El orden interno y externo encontró en el empuje del ejército al representante máximo del poder estatal, porque sin éste, la integridad, la consumación y el mantenimiento de esta nueva racionalización no hubiera tenido – en términos hobbesianos- “una espada que le sustente”.<sup>53</sup> Así, en la medida en que fueron surgiendo los Estados, estos se dispusieron gradualmente en relaciones de competencia; de ahí que, mediante los ejércitos, se buscó limitar en la medida de lo posible las ambiciones de los demás Estados.

Es de tal manera como, de la mano del concepto de Estado nación moderno, se centralizó el funcionamiento de los ejércitos que paradójicamente fueron creciendo en la medida en que los diferentes Estados entraron en competencia. Observamos al mismo tiempo el surgimiento de lo que ha llegado a ser conocido como el “dilema de la seguridad”. Este consiste en que, en la medida en que un Estado individual invierte recursos para su fortalecimiento, los demás Estados se arman y militarizan sus fronteras para aumentar su propia seguridad. Esto provoca una sensación generalizada de inseguridad que demanda más recursos para el fortalecimiento de las capacidades coercitivas al interior de los Estados en prevención de la guerra.

---

<sup>52</sup> “Con la racionalización de la satisfacción de las necesidades políticas”– observa Weber (2008: 889)- “tiene lugar inevitablemente, en cuanto a fenómeno universal, la divulgación de la disciplina. Y esto reduce con frecuencia la importancia del carisma y del obrar individualmente diferenciado”. Esto es un fenómeno importante porque representa el telón de fondo en el que se lleva a cabo la centralización de las lealtades a nombre del imaginario del bien común representado por el Estado.

<sup>53</sup> De hecho, como ya se observó, las reflexiones de Hobbes son muy enfáticas en la búsqueda de la seguridad mediante la existencia de una fuerza superior que se asoma, será armada. Ello le lleva a decir que “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno” (Hobbes 1965: 160).

Una nueva paradoja se hace presente: “el desarrollo de ciertas organizaciones básicas del Estado moderno recibió su impulso de la intersección de la guerra y los intentos de financiarla” (Held 1997: 78). En adelante, esta percepción de inseguridad fue materializada con una escalada de las guerras, en las que los victoriosos fueron aquellos que mejor invirtieron en el desarrollo de sus fuerzas armadas. La definición de los muchos Estados-nación europeos encontró en esta lógica el motivo de su desvanecimiento o realización debido a que “los Estados que pudieron movilizar y mantener ejércitos y/ o armadas permanentes se aseguraron una ventaja decisiva en el terreno de la competencia militar”. Así, nuestro razonamiento se hace más claro, pues “estos estados, particularmente aptos para disponer de los recursos de grandes poblaciones, con una economía comercial generalmente robusta y afectos a las innovaciones tecnológicas, se convirtieron en fuerzas políticas dominantes y establecieron las reglas del juego político de todo el planeta” (*ibídem*).

En el fondo, esto sugiere además una transformación en la interpretación de la guerra. Desde la antigüedad y con mayor frecuencia en la edad media, la aparición de la guerra obedecía a razones de carácter privado, sometido a la potestad del señor feudal o el jefe regional en turno, por lo que la guerra era incluso una forma de diversión o reparación de las afrentas personales: la guerra era entonces una prolongación brumosa del derecho. Ahora, en la medida en que los ejércitos privados se fueron subordinando a una autoridad Estatal, la razón de Estado pasó a ocupar el centro de su lógica. Así ya “no hace falta darse una razón jurídica para desencadenar una guerra. Para hacerlo, existe el perfecto derecho de darse una razón puramente diplomática. El equilibrio está en riesgo es necesario reestablecerlo, hay un exceso de poder por una parte y no es posible tolerarlo”. (Foucault 2006: 347). Nos enfrentamos entonces a un cambio de remitente: ya no fue en nombre del señor feudal, el rey o el Papa; ahora era en nombre del Estado.

Se tiene además una tendencia novedosa para el involucramiento de los individuos en la guerra. A la par de los preparativos de la guerra, los individuos fueron desarrollando sentimientos de pertenencia a una comunidad política que le reconocía derechos y obligaciones. Aunque en principio esto se presentó de forma poco clara, a la medida en que el Estado se involucró en mayores conflictos, se fueron fortaleciendo estos sentimientos a lo largo del tiempo. Y como resultado de todo ello se asoman los atisbos del nacionalismo; todo ello bajo el amparo del monopolio de la violencia y el principio de la guerra materializado en los ejércitos estatales.

Sintetizando. El recubrimiento conceptual de la razón de Estado provocó el desarrollo de dos grandes principios tecnológicos para la gestión de la vida en comunidad; la policía y el ejército. Mientras la policía evolucionó de una forma de gobernar a una institución específica, el ejército pasó de una miríada de ejércitos privados a la unificación de los regimientos bajo la égida del Estado. Esta transformación tuvo su *leit motiv* en la evolución misma del sistema político internacional propio del desarrollo de los postulados del siglo de las luces. De tal forma que la articulación de ambos, principios básicos para el monopolio de la fuerza de Weber, será fundamental para entender cuales son los cambios en los que se enmarca la dinámica estatal.



Partiendo de lo anterior es necesario entender un poco de las transformaciones que se han producido ante la intervención de nuevos elementos. Después de una breve recapitulación histórica sobre la idea del Estado, entraremos de lleno a la temática de la globalización y la redefinición de algunas de las funciones consideradas básicas por dentro del Estado, para con ello tener un telón de fondo en el cual se ha desarrollado la industria del tráfico de drogas ilegales.

## **1.2. Entre la política, la seguridad y el mercado: el orden del Estado en construcción permanente**

Por caminos distintos y con prismas reflexivos diferentes hemos podido observar algunos de los elementos que han confluído para el asentamiento de la idea del Estado nación moderno. Hemos observado como el Estado se ha fortificado como un tipo específico de formación política, organizado en torno a la subordinación de fuerzas hacia un centro de poder impersonal. En torno a este centro de poder, se han precisado una serie de condiciones mínimas para la viabilidad y funcionalidad del mismo como son: el sometimiento a lo que se ha definido como el monopolio del uso legítimo de la fuerza, al interior de un territorio determinado, con el argumento de la soberanía; la búsqueda de la homogenización cultural de la población mediante la orientación de toda una serie de símbolos y valores comunes, explotando tradiciones y mitos de origen; el impulso de los argumentos últimos de legitimación, que tratan de conciliar lo fáctico con lo teórico, como lo ha sido la razón de Estado.

Dentro de esta conjunción de órdenes y variables, se fueron refinando los ámbitos de competencia del Estado, llegando a incidir en espacios nunca antes vistos, articulando prácticas económicas y políticas en la búsqueda de una gestión mas eficiente de la vida en sociedad: el modelo empresarial del Estado como empresa de dominio público de Weber, no ha sido una ficción analítica ni tampoco ha nacido de forma espontánea, sino que surge como el producto de un complejo cruce de fuerzas que han luchado por prevalecer, generando superficies de contacto y de choque desde donde podemos entender las dinámicas estatales.

La observación de una sucesión de momentos históricos importantes se hace necesaria para entender el gran poder que ha desarrollado la idea del Estado nación moderno. Así, comenzando con Cooper (1996:11) observamos que “En el mundo antiguo, orden significaba imperio: el Imperio de Alejandro, el Imperio Romano, el Mongol, Otomano o Chino. La elección, para los mundos antiguo y medieval, estaba entre imperio y caos. En esos días imperialismo no era una palabra sucia. Aquellos al interior del imperio tenían ley, cultura y civilización. Fuera del imperio eran bárbaros, caóticos y desordenados”. La generación de estabilidad y orden, fue, desde esos primeros años, un sueño largamente acariciado dentro de la mayor parte de las comunidades políticas.

Como concepto y ordenamiento político, el Estado nace en Europa a finales del siglo XIII y principios del siglo XIV a través del ordenamiento racional de las finanzas de los príncipes. Se observa así como el componente económico ha sido indiscutiblemente uno de los grandes motores para el desarrollo de esta forma particular de organización

política. El hecho es que, progresivamente, este proceso de racionalización económica condicionó la apertura de los espacios de la racionalización política. Así, entre los siglos XVI y XVIII la noción del Estado se incrustó en la práctica del mercantilismo económico,<sup>54</sup> donde esta práctica frecuentemente se encontró asociada con las monarquías absolutas.

El peso de las contradicciones (generación masiva de recursos para el soberano, miseria para los pobladores del reino) gradualmente provocó un amplio malestar social, lo que para la segunda mitad del siglo XVIII generó las bases de un nuevo orden. Después de haber experimentado los excesos del absolutismo, el siglo XVIII europeo fue testigo del nacimiento del *liberalismo* como nueva forma de gobernar: se trató de proteger el interés colectivo en detrimento de los desprestigiados intereses individuales.

Es esta una noción importante. El liberalismo “solo puede funcionar si hay efectivamente una serie de libertades: libertad de mercado, libertad del vendedor y el comprador, libre ejercicio del derecho de propiedad, libertad de discusión, eventualmente libertad de expresión, etc.” Es por ello que mediante la noción de liberalismo, los gobiernos europeos tuvieron que presentarse a si mismos como “administradores de la libertad” (Foucault 2007: 84). De ello se desprende que el liberalismo, en su componente más básico, trazó límites puntuales a la actuación del Estado que, así restringido, permitió la generación y ejercicio de una serie de libertades comunes.

Nos encontramos entonces con que, para que el liberalismo fuera posible, se hizo necesaria la concesión de libertades que a su vez, partían de un principio de cálculo económico - político. Si “la libertad es algo que se fabrica a cada instante”, el liberalismo, como forma de gobierno “se verá forzado a determinar con exactitud en que medida y hasta que punto el interés individual, de los diferentes intereses, individuales en cuanto convergen uno de otros y eventualmente no se oponen, no constituyen un peligro para el interés de todos” (*Ibid.*, p. 85). Es así como, en torno al “interés de todos” surgió la concepción moderna de la noción de *seguridad*.

Libertad y seguridad aparecieron desde entonces como un binomio que se complementaba de forma indisoluble dentro de las nuevas formas de ejercer el poder político. De la mano del liberalismo se buscó asegurar la protección exterior de la autonomía del individuo, siempre y cuando esta autonomía no atropellara la de los demás. Simultáneamente, el Estado apareció como árbitro, administrando los principios de libertad y seguridad por él creados, regulando las relaciones sociales de acuerdo a una lógica impersonal para el beneficio colectivo. Y en medio de todo ello el control por parte del Estado creció hasta convertirse en el “más poderoso tipo de unidad en el sistema internacional.” (Buzan 1991: 59)

¿Qué es lo que tenemos entonces? Mientras las viejas formas de control despótico y autoritario se debilitaron dando paso a nuevas formas de gobierno donde la idea de libertad se convirtió en la piedra de toque, estas mismas lógicas se revirtieron en contra del orden social establecido: la revolución americana, la francesa y las guerras de

---

<sup>54</sup> Véase nota 11.

independencia hispanoamericanas, son la evidencia de ello. Por otro lado, tampoco hay que olvidar que en la confluencia de las revoluciones políticas, también se suscitaron revoluciones en el ámbito tecnológico y productivo: una revolución industrial que permitió el deslizamiento de economías fundamentalmente agrícolas al surgimiento de mecanismos de producción de masas, y el consecuente fenómeno de la urbanización. Acompañando lo anterior, un mejoramiento en los medios de transporte para personas y mercancías, lo que permitió un mayor desarrollo económico, sostenido durante todo el siglo XIX (Ashton 1965).

Tal puede ser, apresuradamente reconstruido, el esquema en el que el Estado nación moderno se construyó y se fue fortaleciendo. Si a lo largo de todo el siglo XIX el poder del Estado se robusteció en Europa y en los Estados Unidos, el siglo XX llevará al Estado a la cúspide del firmamento político. Y a la par de lo anterior se produjo también un cambio en el eje del sistema internacional. Europa y su orden, Europa y su equilibrio fundamentado en el esquema del “balance de poder” comenzaron a dar muestras de agotamiento por la severidad de las rivalidades entre sus miembros y la exacerbación de los nacionalismos, lo que al final provocó dos sangrientas guerras, denominadas mundiales, la primera de ellas entre 1914 y 1918, y la segunda entre 1939 y 1945.<sup>55</sup> Como observa Cooper (1996: 14) “las guerras de 1914 y 1945 destruyeron tanto el balance de poder europeo en su sentido tradicional como también los imperios europeos. Estos imperios dependían del prestigio, y fueron fatalmente socavados en la segunda guerra mundial. Y Europa misma necesitó de América y Rusia para mantener el sistema intacto”.

Fue de esta forma como terminada la segunda guerra mundial se produjo un desplazamiento en la órbita gravitacional del poder internacional, a la par de una considerable ampliación en los elementos incluidos bajo la cobertura estatal (Kissinger 1995). Estados Unidos y la Unión Soviética se consolidaron entonces como dos contendientes con grandes capacidades, que se disputaron entre sí la orientación ideológica y productiva del sistema internacional – disputa conocida como guerra fría-; con ello como telón de fondo, al Estado nación se le identificó como garantía y fundamento del orden.<sup>56</sup>

Los años de la guerra fría transcurrieron bajo un espectro sostenido de guerras y tensiones entre capitalistas y socialistas, sin embargo, paradójicamente este espectro de conflictos gravitó dentro de un orden subyacente. En el escenario internacional existió una forma de entendimiento tácito en el que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética no se confrontaron de forma directa sino a través de sus respectivos aliados. Esto provocó en el ámbito interno de muchos países un acotamiento de los espacios de disidencia política, ésta, frecuentemente influenciada por la dinámica internacional del conflicto.

---

<sup>55</sup> Para las causas que llevaron a la primera guerra mundial véase Pfaff (1994: 79 – 102). En el contexto de la segunda guerra mundial, véase Kissinger (1995: 163- 213).

<sup>56</sup> Al desbaratarse el sistema imperial a la usanza Europea, se expandió a nivel planetario el modelo del Estado nación moderno, sobre todo a partir del proceso de descolonización. De esta manera, surgió una multiplicidad de nuevos Estados que tarde o temprano se incrustaron dentro de la estructura de poder mundial ahora bipolar, conocido como “guerra fría”.

Así, se busco aislar a los disidentes mediante una estrategia doble; por un lado, el crecimiento del poder coercitivo del Estado mediante el nacimiento de matrices ideológicas tales como la “seguridad nacional” – el control de la violencia por medio de la fuerza o violencia desde arriba-, que justificó el empleo de las fuerzas armadas para responder a las amenazas internas<sup>57</sup> y, por el otro lado la asistencia para el desarrollo, mediante iniciativas político - económicas como el Plan Marshall para Europa y la Alianza para el Progreso en América Latina. De tal forma que seguridad y desarrollo se ligaron dentro de una cosmovisión estatocéntrica con impronta norteamericana que enfatizó que desde la dirección del Estado “el desarrollo es visto como una forma de evitar el cambio revolucionario” (Neff 2002: 37).

Queda claro desde este enfoque que, bajo el manto ideológico de la guerra fría permanecieron cubiertos fenómenos de lo más diversos, que abarcaron desde luchas por independencia y golpes de Estado, hasta las dinámicas de guerra de baja intensidad y criminalidad organizada: todo cabía ahí. La explicación recurrente, estuvo orientada por la lógica estatal de una balanza de poder entre dos superpotencias, dicotómicas y autoexcluyentes -conmigo o contra mí-, cuya actuación se encontró condicionada por la amenaza recíproca del empleo de armamento nuclear (disuasión). Fenómenos ya existentes tales como la violencia, el tráfico de drogas y el terrorismo fueron considerados como graves, pero estaban subordinados jerárquicamente a una preocupación de mayores dimensiones: frente al conflicto bipolar, eran fenómenos periféricos.

Ya en las líneas de este breve recuento de las principales características de la evolución del Estado durante la guerra fría, podemos observar la densidad del entramado de relaciones que se generó alrededor de ella; es, a la vez, densidad ideológica y densidad práctica. Ideológica porque el fundamento liberal de occidente se tradujo en toda una serie de principios que derivaron en el advenimiento de filosofías políticas con implicaciones económicas planetarias.<sup>58</sup> Práctica, porque se generaron dispositivos

---

<sup>57</sup> Sobre esto, profundizaremos en el capítulo 3, punto 3.5. Aquí, solo cabe mencionar que el surgimiento conceptual del término “seguridad nacional” forma parte de un principio evolutivo del antiguo “interés nacional” invocado frecuentemente por los Estados Unidos antes de las conflagraciones mundiales. Desde la teoría realista, la “seguridad nacional” cambia radicalmente la misión primordial de los ejércitos, que hasta el momento se incrustaba en la lógica de la defensa territorial contra un enemigo externo. A partir del nuevo principio se trata de una “lucha mancomunada contra un enemigo interno: la sociedad civil” (Neff 2002: 37)

<sup>58</sup> Nos referimos concretamente al fenómeno del neoliberalismo, entendido como un principio político – económico mediante el cual se busca reducir el intervencionismo estatal en materia social y económica, defendiendo la existencia de un “libre mercado” como el mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país. Foucault (2007: 156) observa tres niveles desde los cuales debe ser entendido: desde la economía, desde la sociología y desde la política. El neoliberalismo es, desde el punto de vista económico la reactivación de viejas teorías económicas adecuadas con mayor o menor éxito a los nuevos entornos. Desde el punto de vista sociológico, el neoliberalismo es el elemento a través del cual pasa la instauración de relaciones estrictamente mercantiles en la sociedad y, desde el punto de vista político, el neoliberalismo es una nueva cobertura para una intervención generalizada y administrativa del Estado, para garantizar el correcto funcionamiento del mercado. Resulta indudable que el telón de fondo dentro de todas estas nociones es la búsqueda de la seguridad

concretos para contrarrestar el alcance de las ideas del enemigo, lo que se tradujo en guerras indirectas a través de terceros (Ej. Corea) o la reedición a nivel interno de las dinámicas del conflicto (Ej. Movimientos insurgentes en América latina) en donde el Estado –nación apareció como el actor preponderante para la regulación de los conflictos sociales. En resumen, una densidad cuyos detalles escapan al presente análisis, pero que es importante verla para entender cuál fue la estructura de poder donde nace el fenómeno del tráfico de drogas ilegales y a través de la cual hay que ir entendiendo sus progresiones.

Así, el orden del Estado es una construcción permanente que se expande y contrae en diferentes momentos, y bajo diferentes necesidades, articulándose entre la política, la seguridad y el mercado. De manera ostensible, sus formulas internas se recomponen, revelando nuevos formatos, prácticas y apariencias. Con la caída del muro de Berlín se pudieron observar los principios de una correlación de fuerzas diferente, pues el fin de la guerra fría puso de manifiesto algunas tendencias que habían permanecido estructuralmente latentes. Se exteriorizaron nuevos tipos de arreglos tanto al interior como al exterior de los Estados que fueron atravesados por una mayor cantidad de variables que ya no pudieron seguir estando subordinados a la lógica estatal. Pero el Estado no se desecha sino que se reconstruye, adecuándose a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales propias de un nuevo principio de entendimiento: la globalización. Esto será desarrollado en nuestro próximo acápite.

### **1.2.1 El factor globalización y los escenarios de crisis**

Las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI han mostrado una transformación acelerada en el entramado de las relaciones sociales. Asistimos en esta época a una multiplicidad de cambios que se llevan a cabo de forma más rápida que nuestra capacidad para analizarlos, por lo que es necesario hacer un corte preciso sobre los puntos que para nuestro análisis son ineludibles. En particular, no habremos de profundizar en este espacio la especificidad de los elementos que componen el nuevo panorama internacional, sino que en lugar de esto nos enfocaremos sobre las variables que han provocado la percepción de “la obsolescencia del Estado en términos tradicionales” (Curzio 2007: 60). Para ello, analizaremos como principio cardinal el concepto de globalización y las implicaciones que su operatividad tiene en la lógica de la seguridad, bajo la variable del principio de soberanía.

Por principio metodológico, al hablar de globalización, hacemos referencia a una “escala mas ampliada, de magnitud creciente, la aceleración y profundización de flujos y patrones transcontinentales de interacción social, [escala que] remite a un cambio o transformación de la organización humana, que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”. (Held 2003: 13). Globalización, así entendida refiere a una intensificación de las relaciones sociales, económicas y políticas, por lo que “afecta la economía, las finanzas y las sociedades civiles tanto a nivel doméstico como a nivel regional” (Tedesco 2008: 9).

El factor clave para ese aumento en la interrelación multinivel al interior de las diferentes sociedades son los adelantos tecnológicos, pues son estos los que distinguen a la globalización de la internacionalización – está ya presente a lo largo de un importante trecho de la historia de la humanidad-. Así, siguiendo a Tuomioja (2003: 105) observamos que “la internacionalización y la creciente interdependencia no es nada nuevo en sí mismo. Lo nuevo es la combinación de la internacionalización con el espectacular desarrollo de las nuevas tecnologías, sobre todo en los campos de la información y la comunicación, lo que viene a ser una buena definición abreviada del fenómeno que llamamos globalización”.

Pero se hace necesario establecer más cortes en su seno. De acuerdo a Beck (1998: 163) “La globalización económica no es ningún mecanismo ni automatismo, sino que es, cada vez más un proyecto político cuyos agentes transnacionales, instituciones y convergencias en el discurso (Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, empresas multinacionales, así como otras organizaciones internacionales) fomentan la política económica neoliberal”- por lo que -“hay que distinguir claramente entre esa complejidad de la globalidad y la nueva simplicidad del globalismo, entendido este como el dominio del mercado mundial que impregna todos los aspectos y lo transforma todo. (...) El globalismo reduce la nueva complejidad de la globalidad y de la globalización a un aspecto - el económico-, el cual además solo se le concibe linealmente, como una ampliación constante de los condicionamientos impuestos por el mercado mundial”. De tal forma que, para fines analíticos, dentro de esta intensificación de las relaciones sociales – globalización como proyecto político apoyado por medios tecnológicos – hay que saber distinguirla del globalismo – como proyecto económico apoyado por agentes transnacionales e instituciones intergubernamentales-.

Con esto como telón de fondo, podemos entender como el Estado se ha encontrado inmerso en una correlación de fuerzas que ha sobrepasado por mucho las condiciones bajo las cuales había nacido y se había consolidado. Paradójicamente al masificar el modelo weberiano del Estado como empresa racional de dominio público, se generaron las condiciones de posibilidad en las que al interior de muchos de ellos se fueron potencializando las funciones e intereses de distintos actores no necesariamente estatales, lo que, llegado su momento, ubicó al Estado en situación de competencia en lugar de monopolio, cuestionando los principios mismos que lo originaron como idea y práctica.<sup>59</sup> Y no podría ser para menos, puesto que la globalización ha sido un proceso contradictorio y complejo que a la par de integrar diferentes tendencias a su lógica, cataliza las contradicciones al interior de los diferentes Estados, desintegrando o fortaleciendo pautas y parámetros sociales ya existentes.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> De acuerdo a lo anterior, el ascenso de los “actores no estatales” es una de las consecuencias de esta nueva forma de entender las relaciones sociales. De acuerdo a Krahnmann (2005: 8), las hay de diferentes tipos y pueden ser agrupados en dos grandes categorías. Por un lado encontramos a las “organizaciones intergubernamentales”, en las que incluye a las instituciones multilaterales formadas por Estados – nación soberanas. Por otro lado hace constar la presencia de “actores privados”, y en esta clasificación incluye a compañías privadas, grupos de presión local y organizaciones caritativas, así como también organizaciones no gubernamentales (ONG’s) a nivel nacional e internacional.

<sup>60</sup> Sobre el punto, ejemplificaremos al observar los estudios de caso de Estados Unidos, México y Colombia, motivo de nuestros siguientes capítulos.

El horizonte de las contradicciones explica sus descontentos. Mediante la globalización como proyecto político se aspira a una mayor inclusión territorial puesto que se parte del principio de que mientras mas participantes se incrusten en su lógica, mayores posibilidades de intercambios comerciales pueden generarse. Pero simultáneamente, la dinámica de competencia genera una enorme desigualdad en cuanto a la redistribución de las ganancias, pues aquí el globalismo impone la lógica de privilegio en pocas manos de los beneficios. Aunado a ello, se presiona a los diferentes gobiernos por una estandarización en los postulados económicos e institucionales, modificando algunas de las funciones de los Estados, en el sentido del tradicional monopolio del sentido que ya no parece serlo tanto. Y si esto no fuera suficiente, mediante el concepto de globalización se promueve una ideología teóricamente igualitaria en el sentido de la riqueza como fin cultural, pero prácticamente irrealizable en cuanto a que a través de los medios institucionales se acotan los espacios para el acceso a estas riquezas. En resumen, siguiendo a Tokatlian (2000: 30) observamos que “la globalización no es sinónimo de orden estabilidad y armonía, sino que se singulariza por la ambigüedad la incertidumbre y la competencia”.

Continuando con este autor, entendemos que el proceso ambiguo de la globalización se hace presente en sus manifestaciones, por lo que es claro que la globalización no afecta de la misma forma a los diferentes Estados. Mientras por un lado ubica el modelo de “globalización efectiva” en el que se producen los efectos positivos del proceso (mayores intercambios comerciales, redistribución mas equitativa de las ganancias, presunción de igualitarismo), por el otro podemos observar el modelo de “globalización defectiva”. En este, los temas que dominan la agenda pasan por la noción de “problemática”. Los puntos que destaca son:

- Creciente erosión de la soberanía política, independencia económica y autonomía externa.
- Debilitamiento del desarrollo económico nacional con mas inequidad social y polarización política
- Mayor precariedad del Estado y fragmentación de la sociedad.
- Incremento crítico de dificultades institucionales de diversa índole
- Aumento de la percepción e identificación externa de un Estado determinado a través de la agenda problemática del sistema internacional con temas como:
  - Narcotráfico
  - Violación de derechos humanos
  - Degradación ambiental
  - Auge de la criminalidad trasnacional organizada
  - Tráfico de armas
  - Migraciones incontroladas
  - Corrupción endémica etc. (*Ibid.*,31)

Evidentemente no hay modelos puros. En este sentido podemos encontrar elementos de ambos modelos condensados en Estados particulares, sin embargo, es muy claro que hay Estados en los que el predominio de la agenda problemática es indiscutible (Ej. Colombia

y recientemente México). La combinación de esquemas ha derivado en graves desequilibrios regionales y políticos que, siendo fieles a la ambigüedad del proceso, ha fortalecido y debilitado algunos de los principios que dieron origen a la idea del Estado.

Uno de los más interesantes por las implicaciones políticas que conlleva es el argumento de la soberanía. Si con Bodin la soberanía era el poder absoluto e ilimitado de un soberano de hacer leyes dentro de un territorio específico, con Rousseau este principio se trasladó a la presencia del pueblo que determinó el rumbo de la nación representada por el Estado. Pero ahora, ante la intensificación multinivel de las relaciones sociales, la comunidad internacional interviene como instancia supremamente habilitada para orientar sobre puntos específicos que tradicionalmente correspondían a la soberanía de cada uno, sobre todo ante temas socialmente aceptados como globales (genocidio, derechos humanos, crimen organizado). Así, como observa Badie (2000: 99):

La disminución de las capacidades soberanas de los Estados se convierte cada vez más en el efecto común de crecientes interdependencias. Las facilidades de comunicación, especialmente ligadas al progreso de las solidaridades transfronterizas, cultivan unos procesos de globalización que conducen a cada Estado a hacer suyos los asuntos internos de sus vecinos. El efecto “contagio se transforma por consiguiente en una imagen que ilustra de manera sugerente pero tosca los procesos casi mecánicos de intervención en el país allegado (...) Lo que probablemente es nuevo se debe precisamente a esa creciente superficialidad del acto de expansión sobre la soberanía del otro: apoderarse de la vida política interna del vecino con fines estratégicos propios se convierte en una práctica casi corriente.

En tanto que la noción de soberanía representó a lo largo de la historia, uno de los fundamentos básicos para la lógica de los Estados, la reflexión de Badie no puede ser más que provocadora si la combinamos con la de Tokatlian. Existe, en efecto, un umbral de cesión de soberanía en el sentido de su transformación operativa, pues esta soberanía se cede, se negocia y se superpone frente a juegos diplomáticos que son atravesados por la evolución de los teoremas de poder. La peculiaridad del asunto gravita en torno a que esta lógica hace muy complicada la separación de los asuntos domésticos de los internacionales puesto que “la globalización es un parámetro que condiciona necesariamente todos los procesos políticos, económicos y de cualquier tipo en mayor o menor grado”, por lo que para Vilanova (2003: 43) la globalización también “marca un límite: en el actual sistema internacional no caben los comportamientos autárquicos o aislacionistas prolongados por parte de ninguno de los autores presentes”.

¿Pero cómo se llegó a este complejo escenario? Es un hecho reconocido que durante la guerra fría, el orden mundial tenía una lógica clara que consistía en un sistema internacional orientado por el conflicto entre dos superpotencias, con sus respectivos bloques de poder, y definiciones estatocéntricas. Sin embargo, la competitividad económica y política, producto de la evolución misma del orden capitalista –que penetró culturalmente incluso a los antiguos miembros del bloque comunista- hizo las cosas más confusas. De la mano con el debilitamiento a gran escala del conflicto ideológico se manifestaron las contradicciones inherentes al sistema, haciendo visible que la estrecha carcasa ideológica de la guerra fría había ocultado una multiplicidad de fenómenos que finalmente fueron estudiados y atendidos.



En materia de seguridad, este movimiento se hace muy claro (véase cuadro 1.3). Mientras durante la guerra fría los imperativos estratégicos que fundamentaban la agenda internacional se circunscribían a la contención del enemigo -mediante la protección de los enclaves de seguridad - y el balance de poder -mediante la combinación de la diplomacia y el aumento de la capacidad armamentista-, en la era de la globalización encontramos una reorganización multiforme de las relaciones sociales en donde el Estado nación moderno, empresarial y soberano ya no ha sido el único que ha tenido la capacidad de hacer valer sus pretensiones.

**Cuadro 1.3**  
**Características y componentes de la agenda de seguridad internacional.**  
**Comparativo Guerra fría - Globalización**

<b>Guerra Fría</b>	<b>Globalización</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confrontamiento ideológico entre dos potencias que a su vez se organizan a nivel internacional en bloques de poder.</li> </ul> <p>O Definiciones estatocéntricas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder concentrado en los actores Estatales.</li> </ul> <p><b>Imperativos estratégicos (ejes de la agenda de seguridad):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Contención</i> de los avances del enemigo <ul style="list-style-type: none"> <li>- protección de enclaves de seguridad</li> <li>- Teoría del dominó</li> </ul> </li> <li>• <i>Balance de poder</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confrontaciones diplomáticas en los organismos internacionales.</li> <li>- Carrera armamentista <ul style="list-style-type: none"> <li>- proliferación de armamento nuclear y convencional.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>BIPOLARIDAD MATERIALIZADA EN BLOQUES DE PODER EN TORNO A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN SOVIÉTICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevalencia del modelo ideológico capitalista. Intensificación multinivel de las relaciones sociales.</li> </ul> <p>O Reorganización multiforme de las relaciones internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Poder militar unipolar</i>: Estados Unidos aparece como la única superpotencia</li> <li>- <i>Poder económico multipolar</i>: generación de bloques económicos que compiten entre sí: América del Norte con EU a la cabeza, la Unión Europea y Asia con Japón y China a la cabeza</li> <li>- <i>Alta heterogeneidad en las relaciones trasnacionales.</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel empresarial (de tipo legal e ilegal)</li> <li>- Proliferación de Organizaciones No gubernamentales <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor apertura e incidencia de los medios de comunicación en la dinámica social.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p><b>Imperativos estratégicos (ejes de la agenda de seguridad)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Migraciones masivas</i></li> <li>• <b><i>Lucha contra el narcotráfico</i></b></li> <li>• <i>Protección del medio ambiente</i></li> <li>• <i>Protección a los Derechos Humanos</i></li> <li>• <i>Apertura comercial</i></li> <li>• <i>Lucha contra el tráfico de armas y personas</i></li> <li>• <i>Lucha contra el crimen trasnacional organizado</i></li> <li>• <i>Guerra contra el terrorismo</i> (centro gravitacional después del 11 de septiembre del 2001)</li> </ul> <p>AUMENTO EN EL GRADO DE COMPLEJIDAD COGNITIVA. DEPENDIENDO DEL PUNTO A ESTUDIAR PODEMOS HABLAR DE</p>

Fuente: Elaboración propia.

Al hacer un contraste entre las agendas de seguridad de la guerra fría y la globalización, Krahmman (2005: 3-4) enfatiza en el hecho de que el Estado “como unidad primara de los estudios de seguridad”, ha sido “crecientemente desafiado”. Los nuevos desafíos sugieren un cambio en la naturaleza de las amenazas que tradicionalmente provenían de otros Estados y actualmente con dificultad pueden ser ubicados exclusivamente en ellos. En este mismo sentido, Javier Solana (2003: 24) complementa “muchos de los conflictos actuales no son entre estados: en el siglo XXI las causas de los conflictos son otras”.

En efecto. Una de las primeras cosas que ha cambiado con la lógica de la globalización es la percepción de lo que actualmente puede ser considerado como una amenaza a la seguridad.<sup>61</sup> Nuevamente siguiendo a Krahmman observamos que si durante la guerra fría la principal fuente de amenazas a la seguridad provenía de la disputa entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, con la caída del muro de Berlín y la disolución del pacto de Varsovia “esta amenaza desapareció de repente”. Así, como remplazo de ésta, los tomadores de decisión han dado forma a “una multitud de nuevas amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo, la proliferación de las armas de destrucción masiva, guerras civiles y conflictos étnicos” (*Ibid.*, p. 5). Observamos entonces, que lo que cambió no fue el tipo de conflictos, sino la forma como estos fueron percibidos pasando de una subordinación a intereses estratégicos mayores a una representación de amenaza y desafío a la seguridad del Estado. Y en medio de todo ello, la observación de Solana adquiere validez: las causas de los conflictos son otras.

Consecuentemente, ante la dislocación del conflicto nuclear como paradigma de entendimiento de las relaciones internacionales, las antiguas preocupaciones subordinadas a la idea de una amenaza más grande fueron reformulándose, ascendiendo como nuevos principios para la orientación del quehacer político. Estas preocupaciones retomaron como lógica operativa la búsqueda de la seguridad y el comercio como dispositivos ordenadores del recién estrenado sistema, identificando nuevas amenazas y poniendo en tela de juicio las capacidades soberanas el Estado. Como observa Held (2003: 35) “la autonomía de los Estados está comprometida: los gobiernos cada vez encuentran más dificultades para llevar a cabo sus agendas nacionales sin cooperar con otras instituciones, políticas o económicas” que incluso llegan a estar “por encima y más allá del Estado”.

De tal forma que, puntualizando sobre la perdida del monopolio estatal sobre funciones que habitualmente habían sido consideradas como exclusivas de éste, Rojas Aravena

---

<sup>61</sup> Continuando con Krahmman (2005: 4), estas pueden ser definidas como “un evento o serie de eventos que pueden traer consecuencias potencialmente negativas para la sobrevivencia o el bienestar de un Estado, la sociedad o los individuos”. De ello se desprende que percepción sobre las amenazas a la seguridad se desarrolla fundamentalmente en escenarios futuros, es decir que aún no suceden pero son un riesgo ya racionalizado que se quiere evitar.

(2002: 15) observa los sectores más visibles en los que el Estado ha visto disminuida su capacidad de acción son:

1. Las comunicaciones, fundamentalmente bajo la forma del Internet.
2. El desarrollo tecnológico que ha llegado a depender más de las empresas privadas que del Estado.
3. Las finanzas, pues el flujo sin restricciones de estas es fundamental para el sistema capitalista.
4. Las inversiones, puesto que generalmente carecen de mecanismos reguladores efectivos.
5. Las migraciones internacionales y la capacidad de controlar el movimiento de personas, o que representa una nueva configuración sociocultural de los Estados.
6. El comercio, asociado al mejoramiento de la calidad de vida con una intensificación del intercambio de bienes y servicios, pero paradójicamente con una innegable dependencia externa.

Lo anterior sugiere que el Estado nación en la era de la globalización suma a sus funciones tradicionales la conexión con redes regionales y globales que a su vez pueden estar condicionadas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales. En medio de todo ello la autoridad del Estado se ha ido transformando colocándolo en la mayor de las crisis históricas que como modelo de organización social haya tenido.

Tedesco (2008: 2) hace mención que en este escenario la idea del Estado atraviesa, cuando menos, por cuatro crisis bien delimitadas que obedecen a una serie de preguntas clave. La primera de ellas, considera es la “crisis de legitimidad” a la que corresponde la pregunta ¿el estado aún tiene el derecho a existir? y aunado a ello ¿las instituciones del Estado continúan siendo ampliamente aceptadas? En otro nivel identifica la “crisis de capacidades”, donde las interrogantes con ¿El Estado puede mantener sus funciones básicas como la generación e implementación de políticas públicas, así como el mantenimiento del orden y la seguridad? En un tercer nivel habla de la “crisis de identidad” donde la pregunta central es ¿A quien pertenece el Estado? Por último, hace mención de la “crisis de finalidad” donde las dos preguntas medulares son ¿Qué debería hacer el Estado? y ¿Cuáles son sus responsabilidades?

A pesar de que un esbozo de respuesta escapa al espacio del presente capítulo, es muy importante la formulación misma de estas preguntas, pues nos hace ver que en el entramado de las relaciones sociales, el Estado, como idea y como práctica está siendo sometido a un formidable choque de fuerzas. Baste saber, como se advirtió en la introducción del presente capítulo, que el Estado, a pesar de las crisis y los cuestionamientos formulados por Tedesco sigue siendo un actor fundamental, aunque pasa por un momento de reordenamiento. Es momento hablar de las nuevas formas mediante las que se ejerce el poder político.

### 1.3. La recomposición del poder político

Hechas las distinciones, y aplicadas las diferentes lógicas de entendimiento, no es difícil observar que el poder político del Estado es algo que se ha encontrado en movimiento constante, con diferentes prácticas y estrategias condicionadas por las correlaciones de fuerza y poder presentes en los diferentes contextos y horizontes temporales.

Efectivamente, se ha transformado tanto el escenario como las condiciones de interacción; se ha reordenado, sin desaparecer no solo relación de lealtad entre el individuo y el Estado sino que además el territorio y los espacios socioeconómicos han adquirido un cariz diferente. La evolución misma de las actividades económicas, políticas y sociales no solo ha desbordado los estrechos márgenes de la estructura y lógica estatal, sino que se ha montado en una dinámica mucho más amplia en la que la que desde lo local se establecen vasos comunicantes con lo global, desafiando el principio territorial que fundamentó los orígenes del discurso del Estado nación moderno.

Si desde los umbrales del Estado nación se fue construyendo una correspondencia directa entre sociedad, economía y Estado dentro de un territorio determinado, este principio se ha visto alterado bajo la globalización como proyecto político y del globalismo como su fundamento económico. Como hemos observado, la actividad social, económica y política difícilmente puede entenderse ahora sin el estricto ojo vigilante de una comunidad intencional que presiona de forma creciente sobre puntos específicos de su interés, puntos tradicionalmente monopolizados por el poder del Estado, como lo ha sido la seguridad. En el fondo, esto ha generado una situación de recomposición de los fundamentos del poder político. Como observa Curzio (2007: 61)

La nueva realidad mundial no presenta todavía contornos institucionales definidos. Las instancias supranacionales no son formalmente gobiernos, pero toman una cantidad de decisiones cada vez mayor, y las agendas económicas, tecnológicas e incluso de seguridad que tradicionalmente formaban parte de una dinámica nacional, hoy se presentan imbricadas con problemas de otros países, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales. Esta nueva, aunque todavía difusa realidad, nos obliga a pensar en otras categorías que permitan entender, con más precisión lo que está sucediendo y lo que puede acontecer.

El tema de la indefinición institucional es importante. Al interior de estos esfuerzos por entender las especificidades sobre el reacomodo de las relaciones sociales y el poder político, Badie (2000: 157), propone el surgimiento de lo que denomina “comunidades de responsabilidad”. Para este autor, antes de la generación de instituciones es necesario partir de un principio de “interacción empírica” en el que la “interdependencia constatada, luego aceptada, y, por último deseada” sea el dispositivo de base para el entendimiento político. Así, las comunidades de responsabilidad sin ser necesariamente institucionales son “paradójicamente más grandes” pues “la técnica se vuelve social y política, extendiéndose a formas interactivas no previstas inicialmente” (*Ibid.*, 159).

Estas comunidades de responsabilidad “tienden a constituirse, primero en torno a la visibilidad internacional adquirida por los problemas de los que son muestra”. Por lo que “la responsabilidad remite más al inventario de los elementos de un debate aceptado y a su introducción admitida en las agencias nacionales e internacionales que a un desarrollo

constante de producción normativa” (*Ibíd.* 160- 161). Así, las comunidades de responsabilidad se forman entre dos o más Estados en torno a puntos de interés específicos, introduciéndose o manteniéndose fuera el andamiaje institucional existente y/o, después de cierto tiempo creando uno nuevo, dilatando significativamente las esferas de interacción tanto institucional como extrainstitucional frente a las temáticas comunes, tecnificando los diferentes tipos de relaciones recíprocas en las que la tradicional centralidad del Estado se articula con lógicas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales.<sup>62</sup>

En este contexto, lo relevante es que el Estado como idea y práctica, como realidad y principio operativo de intermediación en el entramado de las relaciones sociales no ha dejado de ocupar un rol preponderante, considerando incluso del principio de las comunidades de responsabilidad. Apoyándonos en los razonamientos de Vilanova (2003: 44) consideramos que “la centralidad del Estado en el sistema internacional no puede darse por acabada, debido, entre otras cosas, a que desde el punto de vista normativo sigue siendo irremplazable y su control sobre organizaciones internacionales sigue siendo determinante”. Partiendo de ello, “toda formalización de acuerdos, de tendencias al orden, en el sistema internacional, ha de pasar y seguirá pasando por la concentración entre Estados”. De ahí suponer que el principal reto para el Estado será la forma como se reconstruirán los fundamentos ideológicos de su transformación y permanencia. Si, como sugiere Laiidi (1998), el modelo del Estado nación moderno producto del siglo de las luces se encuentra en crisis, tanto los fines, instituciones y valores subyacentes no pueden ser disociados de ésta.

Aunque en apariencia las funciones del Estado se han ido diluyendo en el sentido que tradicionalmente se entendía la soberanía y la autonomía frente a terceros poderes, esto no significa su desaparición como bases de entendimiento político.<sup>63</sup> De la mano con un proceso ambiguo, el Estado se debilita y expande en cuanto forma de poder y principio de autoridad respectivamente. Hay una transformación estructural subyacente que necesita del entendimiento de que el Estado Nación, en el sentido weberiano de una empresa de dominio público que se fundamenta en el monopolio de la violencia “por si solo ya no es capaz, como lo hizo en el siglo XX, de neutralizar las amenazas y aprovechar las oportunidades que la actual globalización plantea a sus ciudadanos” (Zaldivar 2003: 124). ¿Nos encontramos entonces en los umbrales de un Estado posmoderno?

---

<sup>62</sup> Uno de los ejemplos más claros del surgimiento de estas comunidades de responsabilidad es el manejo político del tema del tráfico de drogas ilegales, pues en éste, claramente encontramos el proceso descrito por Badie. Cuando analicemos los estudios de caso, recalcaremos sobre las formas específicas en las que se fueron montando estas comunidades de responsabilidad, en el sentido de las relaciones Estados Unidos – Colombia y Estados Unidos - México. En este subapartado, solo queremos llamar la atención en lo que representa en términos de la recomposición del poder político de la idea del Estado. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>63</sup> De hecho, nuevamente Vilanova enfatiza: “la famosa crisis de la soberanía de los Estados debe considerarse con sumo cuidado pues se ha sobreestimado su dimensión y se ha dado por supuesto que culminará en su simple desaparición, lo que es por ahora falso. Por lo tanto, hay que estudiar esa crisis siguiendo otros criterios; por ejemplo, debe evaluarse en términos de erosión, de desvalorización relativa o de modificación de sus efectos”. Sumándonos a esta propuesta asumimos que a pesar de estar inmersos en un contexto profundamente renovado, los conceptos de soberanía y autonomía seguirán siendo los “brazos seculares de la comunidad internacional.

La obra de Cooper (2006) nos puede ser útil al tratar de dar una respuesta a esta pregunta que parte del agotamiento del modelo del Estado nación moderno del siglo de las luces. Para el académico y diplomático inglés, la evolución del orden internacional esta dividida en tres momentos, a saber el premoderno, el moderno y el postmoderno (ver cuadro 1.3.1).

**Cuadro 1.3.1**  
**Transformaciones del Estado**

Etapa		Estado	Economía	Fundamentos Intelectuales	Relaciones Internacionales/ nociones de seguridad
Premoderno		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Dependiendo del lugar, las funciones del Estado eran predominantemente autoritarias y débiles.</li> <li>* El control era a menudo débil y atomizado.</li> <li>* Actividades con aspiraciones estatales eran a menudo militares.</li> <li>* Sistema feudal e imperios militares</li> </ul>	Agraria	Religión, magia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Caóticas o imperiales, ligadas profundamente al orden religioso.</li> <li>* Su principio era la adquisición de nuevos territorios</li> </ul>
M O D E R N O	Temprano	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Más organizado y centralizado.</li> <li>*Surgimiento de funciones militares y diplomáticas</li> <li>* Racionalización del riesgo y organización sistémica del comercio.</li> </ul>	Agraria / comercial	Racionalismo. Hume, Voltaire, Kant, Maquiavelo, Pope, Racine, Newton, Leibnitz, Bach, Mozart	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Surgimiento de las relaciones interestatales.</li> <li>* Separación de la política interna y externa.</li> <li>* El comercio se convierte en un <i>causus belli</i> entre Estados</li> </ul>
	Tardío	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Centralizado y burocrático: puede ser ideológico y autoritario o democrático.</li> <li>* Toma la responsabilidad de sobre la educación, salud, industria y funciones militares.</li> </ul>	Agrario, comercial, industrial, producción en masa.	Darwinismo. Hegel, Marx, Treitschke, Clausewitz, Tolstoy, Thomas Mann, Zola, Kipling, Brahms, Mahler	* Nacionalismo, era de ejércitos organizados masivos y guerra total.
Postmoderno - ¿globalización?		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Atomización del poder a nivel interno y externo.</li> <li>*Fundamentalmente</li> </ul>	Industrial/ post industrial. Servicios e información	Diversidad y falta de certezas: existencialismo. Camus, Joyce,	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Vulnerabilidad mutua.</li> <li>*Ascenso de los actores no estatales.</li> </ul>

	regímenes democráticos. *Influenciados por los medios de masas. *En los países altamente desarrollados, las industrias pueden ser reducidas.	comienzan a ser dominantes.	Einstein, Foucault.	
--	--	-----------------------------	---------------------	--

**Fuente:** Cooper (1996: 50)

El hilo que conecta las diferentes formas organización social desde la etapa premoderna hasta la posmoderna son las nociones de orden y seguridad. Sin pretender caer en la trampa del reduccionismo, se hace claro que a partir de estos principios se puede entender el acomodo y el reordenamiento de las estructuras sociales. Desde lugares diferentes, los actores involucrados en su construcción y operatividad han luchado por hacer prevalecer sus particulares visiones, generando estrategias de acción diversas que, entrecruzadas frente a las de otros actores, crean las condiciones de posibilidad en las que los cambios se hacen posibles.

Concentrándonos en lo que el autor denomina “elemento posmoderno”, encontramos conclusiones interesantes. Aquí, el sistema interestatal se encuentra colapsando gradualmente, pero al contrario de lo que sucedió en los tiempos premodernos, donde no necesariamente había una articulación entre las autoridades superpuestas generando caos, o el moderno, donde el eje del poder se localizaba en la figura del Estado, el sistema posmoderno se imbrica con nuevas nociones de gobernabilidad, generando un orden nuevo. En este, el sistema interestatal no necesariamente funciona bajo el principio del balance de poder, ni se inmoviliza frente el argumento tradicionalmente indisoluble de la soberanía a la usanza de Bodin, Grocio, Locke, Hobbes o Rousseau, entendiendo el concepto de forma más flexible y, por último, la separación de los asuntos domésticos e internacionales no necesariamente es tan nítida como se entendía habitualmente. Tomando esto como plataforma, los elementos característicos de este elemento posmoderno serían:

- El rompimiento de la distinción de los asuntos internos y externos;
- Interferencia mutua en los tradicionalmente aceptados asuntos domésticos y vigilancia recíproca;
- El rechazo a la resolución de las disputas por medio de la fuerza y la consecuente codificación de reglas de comportamiento mutuo para mantener un sistema colectivamente aceptado;
- Una creciente irrelevancia de las fronteras, relativizando el principio territorial del Estado y
- La seguridad se fundamenta en las ideas de transparencia, apertura mutua, interdependencia y vulnerabilidad mutua. (Cooper 1996: 25 – 26)

De esta forma, el Estado posmoderno, en el sentido de Cooper tiende a ser “más pluralista y complejo, menos centralizado que el estado moderno de carácter burocrático, pero no caótico como lo fue el premoderno”. Bajo esta lógica “el Estado mismo se vuelve

menos dominante, sus intereses se convierten en un factor menos determinante de la política exterior”, por lo que “los medios, las emociones populares, el interés de grupos particulares o regiones, incluyendo grupos transnacionales, entran en juego”. (*Ibid.*, 35)

Después de esta argumentación, Cooper enfatiza que la temática de la seguridad será el escenario idóneo para la comprobación de los cambios. Un sistema de seguridad posmoderno implicará una transformación decisiva en el modo de distribuir el poder político. Es aquí donde el argumento de las comunidades de responsabilidad de Badie adquiere más consistencia, puesto que la evaluación de problemas compartidos se ha impuesto ya sobre algunos de los antiguos cánones del siglo de las luces, puesto que “la seguridad aumenta con el intercambio de soberanía”. Más allá de los dogmas, Cooper encuentra que las “medidas de creación de confianza” del siglo XXI, son más efectivas que los principios rígidos que operaban sin mayores problemas en el siglo XVIII.

A pesar de ello, no debemos olvidar que el modelo propuesto por Cooper no es ni mucho menos una tipología acabada y universalmente aplicable. Su análisis se fundamenta en los cambios que han venido sucediendo en el contexto europeo, aunque, con todo, nos resultará útil para poner en evidencia que muchos de estos elementos se encuentran presentes en nuestro continente, funcionando en las postrimerías de la primera década del siglo XXI. No hay modelos puros y en una lógica comparativa, nos ayudará a entender cual ha sido la tendencia en la que la otrora fortaleza del Estado se ha transformado, haciendo las cosas más complejas.

Resumiendo. Toda esta disertación sobre el Estado y sus funciones principales, el Estado y las lógicas que le han dado forma, el Estado y los contextos en los que se han ido transformando sus perfiles y aparatos estatales, es de capital importancia para entender las particularidades de los procesos nacionales en los Estados Unidos, Colombia y México. Desde esta perspectiva, la configuración y consolidación de los Estados nacionales a analizar, con procesos de colonización, territorios, ideologías, economías y políticas diferentes, muestran el cómo y el por qué de la heterogeneidad en los escenarios en los que el tráfico, y los traficantes de drogas ilegales se han ido sumando y contraponiendo a las diferentes lógicas de orden y poder. En el fondo y sin buscar hacer un análisis exhaustivo, este esfuerzo pretende ayudar en la comprensión del fenómeno desde la perspectiva de la diversidad de las lógicas nacionales, motivo de los siguientes capítulos del presente trabajo.



## Capítulo 2 Estados Unidos

*En el siglo XX, ningún país ha influido tan decisivamente en las relaciones internacionales, y al mismo tiempo con tanta ambivalencia como los Estados Unidos. Ninguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisibile de la intervención de los asuntos internos de otros Estados, ni ha afirmado más apasionadamente que sus propios valores tenían aplicación universal. Ninguna nación ha sido más pragmática en la conducción cotidiana de su diplomacia, ni más ideológica en la búsqueda de sus convicciones morales históricas. Ningún país se ha mostrado más renuente a aventurarse en el extranjero, mientras formaba alianzas y compromisos de alcance sin precedente.”*

Henry Kissinger. La diplomacia.

Los Estados Unidos de América son una de las naciones más estudiadas pero menos comprendidas en cuanto a sus fundamentos teóricos, lógicas políticas, inercias internas, dinámicas externas y dispositivos de funcionamiento. Aproximarnos a la política estadounidense representa un genuino reto a cualquier iniciativa académica por dos razones, la primera de ellas, de método: ¿Cómo acercarnos? Podemos hacerlo desde la perspectiva de la economía, la sociedad o la política, desde la multinivel lucha de intereses con élites no siempre visibles pero con un peso preponderante, o las burocracias internas, que siempre han tenido algo que decir al momento de la formulación e implementación de las estrategias políticas.

En este mismo sentido, forma parte del reto observar de reojo los horizontes temporales en los que estas estrategias se desdoblán. Como lo hemos hecho notar, cada época histórica esta asociada con una estructura de poder mundial de la que es difícil disociar los comportamientos al interior y exterior de los Estados. Aquí, la evidencia adquiere mayor solidez al momento comprender que la coyuntura de finales de 1700 -en la que nacen como Estado nación independiente-, frente a la primera década del siglo XXI – donde han pasado por un proceso de auge y declive como superpotencia – no son ni mucho menos similares. Si alguna conclusión se puede desprender del primer capítulo de este trabajo, es que la historia no es lineal y que las condiciones que justifican el empleo de ciertos argumentos varía ostensiblemente cuando el contexto cambia. Esto es una realidad de la que no se exime ni a los Estados Unidos.

El segundo de los retos, es teórico. ¿Mediante que teoría se explica mejor el accionar estadounidense? Parecería indiscutible que el realismo es la mejor forma de entender su política exterior, puesto que, ante un sistema internacional sin autoridad suprema, anárquico, en el que cada Estado lucha por prevalecer, los Estados Unidos han sido consecuentes con sus propios intereses, pues después de cierto tiempo lograron formar un sistema internacional más adecuado a estos. Sin embargo, esto nos deja un gran vacío al no ver lo que hay en la otra cara de la moneda, lo que implicaría averiguar cómo y en qué sentido se mueven sus fuerzas internas, ayudando de paso a quebrantar las visiones deterministas y/o desinformadas que miden las cosas en términos innecesariamente binarios. La historia no es blanco y negro: hay toda una mezcolanza matices que producen fotografías más coloridas. Es a partir de aquí donde recurrimos al constructivismo.

Si la solución de estos dos grandes dilemas no es una cuestión sencilla, el asunto se torna aún más complejo cuando ajustamos el lente a la problemática de las drogas ilegales. Con frecuencia, al introducir esta temática en la ecuación, se observa un profundo desequilibrio analítico que exagera las posturas críticas, traduciéndolas frecuentemente a una serie de ataques recíprocos en los que la falta de comprensión entre los actores sociales tanto a nivel interno como a nivel externo, obstruyendo los mecanismos de diálogo y con ellos, la posibilidad de influir en la toma de decisiones.

Se tiene cierta tendencia a pensar en las dinámicas de poder estadounidenses a partir de lógicas altamente personalizadas. En América Latina se tiene la propensión a creer que la forma de hacer política en los Estados Unidos *se reduce* al presidente, que el presidente *es* el gobierno federal y que el gobierno federal *es el* gobierno. En pocas palabras, a pensar que lo que ocurre al interior de muchos de estos países es una regla universal. A menudo se olvida que en los Estados Unidos el presidente, si bien es el líder, también es uno más de los engranes de una maquinaria política infinitamente más grande. De ahí que el problema de las drogas tiene una maquinaria institucional que lo sustenta, más allá de las intenciones personales de los presidentes.

Debido a lo anterior, consideremos pertinente proporcionar una visión más balanceada sobre el cómo y el por qué del funcionamiento interno de los Estados Unidos se traslada al exterior con apariencia uniforme y monolítica, aunque este último aspecto diste mucho de ser cierto. Lo que vemos materializado como política exterior, -paradójicamente percibido desde la figura presidencial-, es fruto de toda una serie de contradicciones y luchas domésticas en las que empresarios, políticos profesionales, organizaciones no gubernamentales, intelectuales en consultorías especializadas, académicos en universidades y medios de comunicación masivos, sin olvidar las mismas instituciones y burocracias internas se pronuncian sobre temas específicos, condicionando la forma en la que estas políticas se crean, se ponen en circulación y se vigilan. La política contra las drogas es un buen ejemplo de ello.

Para hacer esto más claro debemos detenernos unos instantes en proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos. El diseño institucional de la política estadounidense ha conservado la inercia de los “*Founding Fathers*” (padres fundadores), que concibió al sistema político estadounidense como un sistema de “*checks and balances*” (controles y equilibrios), en el que a pesar de los vaivenes temporales de los ánimos políticos, ninguno de los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial) debe prevalecer sobre otro. En la práctica, esto explica el por qué de la lentitud de la transformación del *statu quo* americano, puesto que los gobiernos tienen un poder limitado de forma institucional. Al aplicar este razonamiento a la lógica de la guerra contra las drogas, se puede entender el por qué de su permanencia a lo largo del tiempo.

Resumiendo. Las particularidades del sistema político estadounidense hacen necesaria una visión más equilibrada y objetiva sobre sus lógicas y principios de funcionamiento, sobre todo con relación a las estructuras latentes y funcionales que giran en torno a la “guerra contra las drogas”. Esto no es un lujo sino una necesidad, pues se ha de reconocer

que la contigüidad con este poderoso vecino, ha provocado serios vacíos de entendimiento. México debe aprender a pensar a los Estados Unidos.

El presente capítulo trata de contribuir en la medida de nuestras posibilidades a llenar este vacío. Después de un necesario análisis sobre las condiciones de funcionamiento del sistema político estadounidense a través de la idea del Estado, donde pondremos más énfasis en su gestación durante el siglo XVIII, sin olvidar su evolución institucional y características generales, así como las de su política exterior, entramos de lleno a la temática de las drogas ilegales, partiendo de la exploración de los supuestos sobre los que descansa esta política, observando las variables que entran en juego para la formulación de sus estrategias antidrogas y culminando con la heterogeneidad de actores que participan en ellas.

En un nivel complementario, observaremos cuál ha sido la legislación interna relativa al control internacional de las drogas ilegales y cuáles son las agencias que están facultadas para hacer efectiva esta legislación. Partiendo de ello, observaremos la evolución de la temática de las drogas ilegales hasta vincularse operativamente con el concepto de seguridad nacional. Por último analizaremos brevemente las transformaciones que ha tenido el concepto después de los ataques del 11 de septiembre, observando de paso algunas de las implicaciones para Colombia y México, que serán profundizadas en los capítulos subsecuentes.

## **2.1 Sistema político estadounidense: evolución y características generales<sup>64</sup>**

Sobre los Estados Unidos todos nos hemos formado una opinión. Con mayor o menor conocimiento, las posturas oscilan entre la fascinación - por sus instituciones, personajes o riquezas - y la animadversión - por la ambigüedad, y las pretensiones universalistas que frecuentemente enarbola. Con la preeminencia de juicios pasionales, predominantemente negativos, la comprensión de los Estados Unidos se ha visto paradójicamente limitada por los mismos argumentos que se le atribuyen como superpotencia: paranoia e intransigencia que, a su vez, se montan en la percepción de una nación casi con poderes sobrenaturales.

En rigor, lo que conocemos como los Estados Unidos de América comenzó por el establecimiento de 13 colonias en el litoral noreste de América del norte, sujetas a la potestad de la corona inglesa.<sup>65</sup> Estas colonias, originalmente no se encontraban

---

<sup>64</sup> La reconstrucción histórica de los fundamentos del sistema político estadounidense que estamos por presentar, se basa en la consulta de fuentes bibliográficas y charlas diversas con connotados académicos especialistas en el sistema económico y político estadounidense. Hemos de agradecer aquí a Patricia de los Ríos, Elaine Levin y Mónica Gambrill por sus atinadas contribuciones para comprender esta parte de la historia de los Estados Unidos. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

<sup>65</sup> En septiembre de 1620 zarparon de Plymouth, Inglaterra los primeros 35 “santos” (puritanos separatistas) y 77 “extranjeros” con destino a un agreste “nuevo mundo”. Estos llegaron al Cabo Cod - la península oriental de lo que actualmente es Massachusetts- firmando la Declaración del Mayflower, en la que, después de hacer una breve recapitulación de las creencias y los valores religiosos, así como su relevancia para la corona británica, establecieron una serie de seis principios guía. Estos fueron “la búsqueda de la justicia”, la “reconciliación”, la “compasión activa”, la “administración sabia” y el

articuladas mediante un gobierno común, pero si mantuvieron intercambios comerciales entre ellas. “Hasta la segunda mitad de los 1700” – observa Singh-, “la autoridad política británica tuvo relativamente poca influencia en la vida diaria [de los colonos]” (2003: 27).

Así, el modelo de colonización inglesa partió del principio de una “sociedad fragmento” en la que se reprodujeron algunos de los elementos más importantes de organización social de la metrópolis. Incluso, para mediados del siglo XVII, la mayoría de las colonias contaban con constituciones propias, en las cuales se reconocían algunas de las figuras del modelo parlamentario inglés como el sufragio censatario y las asambleas legislativas. Aunado a ello, las colonias, contaban con propios ejércitos que les ayudaban a hacer frente a los nativos que luchaban por no ser desplazados.<sup>66</sup>

Contrariamente al proceso de colonización española, heredero de una fuerte tradición de absolutismo monárquico como forma de gobierno y con la razón de Estado como elemento de ordenamiento político, el modelo inglés obedeció más a una racionalización liberal – capitalista en la que la búsqueda del lucro fue uno de los elementos distintivos.<sup>67</sup> Si se acepta esto, entonces no se puede olvidar que proceso de colonización del territorio que se convertirá en los Estados Unidos de América estuvo mediado por una serie de esfuerzos privados en los que algunas compañías como la Massachusetts Bay Company, promovieron la inmigración buscando un beneficio económico (Jennings 2000). En este esfuerzo, la corona británica jugó un rol más bien marginal aunque no ausente: las autoridades inglesas estuvieron ahí para cobrar impuestos estableciendo con ello una relación de beneficios mutuos.

De hecho “hasta la década de 1750” - comenta Brinkley – “pocos norteamericanos se sentían descontentos de pertenecer al imperio británico”. El Estado imperial inglés “proporcionaba muchos beneficios comerciales y políticos a los norteamericanos a bajos costos, porque según el concepto general el gobierno había dejado en paz a las colonias” (2003: 96). Más esta situación se transformó gradualmente y, para 1770, las relaciones entre colonos y gobernantes se encontraron profundamente tensionadas.

---

otorgamiento de poderes. En su conjunto, lo anterior sugirió las bases para el funcionamiento de un gobierno autónomo propio. El documento está disponible en la página:

<http://www.cpax.org.uk/cpa/Mayflower.php>

<sup>66</sup> Para profundizar al respecto, véase los capítulos 1 y 2 del libro de Allison (2007)

<sup>67</sup> Aquí, no está de más agrupar las principales características de los modelos de colonización española e inglesa para entender lo que ocurrió con posterioridad. Dentro del modelo español, podemos encontrar que si bien hubo una presencia de compañías privadas, el proceso de colonización fue dirigido por el Estado en asociación con las órdenes religiosas católicas, lo que implicó, de facto, una fuerte centralización política que favoreció al Estado español. Asimismo, esto significó una monopolización del comercio, una jerarquización rígida de las autoridades y, por último, un fuerte clima de intolerancia religiosa (contrarreforma). Por otro lado, el modelo inglés en Norteamérica partió de postulados diferentes: ante la escasez de recursos, la corona británica incentivó el accionar de las compañías privadas para, mediante ellas, obtener recursos en forma de impuestos. Así, la lógica implícita varió considerablemente: existió una relativa descentralización que permitió el gradual desarrollo de un fuerte sentimiento de autonomía entre los colonos. El telón de fondo fue nuevamente religioso: los protestantes europeos –no solo los ingleses - encontraron un territorio de refugio al que bautizarán como “la tierra de las libertades”.

Uno de los ejes de este rápido deterioro de relaciones fue, justamente la limitación del comercio y el crecimiento de los impuestos. Las autoridades británicas consideraban que debía evitarse el intercambio de bienes y manufacturas entre las colonias norteamericanas continentales, las Antillas francesas y españolas, por lo que trató de limitar los espacios comerciales mediante la orden de que las colonias suspendieran la emisión de papel moneda (ley Moneda 1764). La gota que derramó el vaso fue el establecimiento de un impuesto a cada documento impreso que circulara al interior de las colonias (ley timbre 1765). Todo lo anterior generó un caldo de cultivo en el que las colonias del norte, beneficiarias de la revolución industrial y desde hacía tiempo ya manufactureras, cuestionaran seriamente el orden imperial. Por el otro lado, en el sur, los hacendados vieron seriamente afectados sus intereses al momento de abolir la generación colonial de papel moneda, que era el fundamento de la mayor parte de sus préstamos. Así, norte y sur se unieron en la lucha por la independencia que se gestó bajo el lema “*no taxation without representation*” (no tributación sin representación), y después de una serie de enfrentamientos, nacieron los Estados Unidos con la “declaración de independencia” el 4 de julio de 1776.

Así, el advenimiento de la idea del Estado nación en las colonias de Norteamérica evolucionó con un profundo sentido económico, desprendido del ejercicio de las “libertades”. Ante lo que las élites coloniales consideraron como “repetidas injurias y usurpaciones” por parte de la corona inglesa, y bajo la inercia del siglo de las luces, tuvo lugar una interesante interpretación de lo que debía ser una nación emancipada. Contrariamente al proceso europeo, los estados Unidos no evolucionaron desde una sociedad estrechamente jerarquizada, pues por un lado los pocos aristócratas que llegaron a las colonias debieron renunciar a los títulos nobiliarios y, por el otro, la dinámica diaria de la vida colonial exigía un empleo de todos los recursos a la mano para la conquista de los territorios. Sin una sociedad feudal estratificada y con amplios márgenes de movilidad territorial, los colonos desarrollaron también un poderoso discurso de igualdad y autonomía que se plasmó bajo la forma de una ideología política única al momento de nacer como Estado nación independiente.

A la letra, la declaración de independencia estableció que en esta nueva nación “todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad”. Y para ello el garante debía ser un gobierno investido de “poderes legítimos del consentimiento de los ciudadanos”. Por lo tanto como colofón a sus razonamientos políticos señalaron que:

Nosotros, los Representantes de los Estados Unidos, reunidos en Congreso General, apelando al Juez supremo del Universo, por la rectitud de nuestras intenciones, y en el nombre y con la autoridad del pueblo de estas colonias, publicamos y declaramos lo presente: que estas colonias son, y por derecho deben ser, estados libres e independientes; que están absueltas de toda obligación de fidelidad a la corona británica: que toda conexión política entre ellas y el estado de la Gran Bretaña, es y debe ser totalmente disuelta, y que como estados libres e independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concluir la paz, contraer alianzas, establecer comercio y hacer todos los otros actos que los estados independientes pueden por derecho efectuar. Así que, para sostener esta declaración con

una firme confianza en la protección divina, nosotros empeñamos mutuamente nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro sagrado honor.<sup>68</sup>

De la lectura de la declaración de independencia se desprende una conclusión importante: la idea de Dios nunca dejó de estar presente en el imaginario colectivo norteamericano. Nuevamente, al reverso de lo que sucedía en Europa con el advenimiento de la modernidad y el consecuente desplazamiento de la idea de Dios a favor de la técnica y el raciocinio científico de los hombres, en los Estados Unidos, el surgimiento del Estado nación tuvo un halo emocional, espiritual e intelectual en el que la religión se articuló con fuerte “sentido de misión”, donde “el protestantismo evangélico fue la fuerza dominante de la política estadounidense” (Marsden 1982:6).

Este breve recuento sobre las causas, condiciones y argumentos que hicieron posible la independencia norteamericana tiene fundamentalmente un valor de ejemplo. En cuanto a la lógica implícita, demuestra que aunado a la religión, el comercio y la iniciativa privada fueron parte de los grandes sostenes para la dinámica de la colonización misma y que una vez que la autoridad empresarial con certificación británica se hizo intolerable, los colonos levantaron la mano para sucederla. Con todo, la racionalidad económica no dejó de estar presente y la organización de los respectivos sistemas políticos se orientó a la protección de las nuevas élites coloniales que perduraron y dieron forma a los primeros desarrollos de la lógica nacional. Todo esto sin olvidar el discurso igualitario que permitió el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Con la convocatoria a la convención de Filadelfia en 1787, se presentó el momento de la definición política de lo que en adelante serán los Estados Unidos de América y con ello el advenimiento constitucional del Estado nación. En la convención, los ejes del debate se articularon en torno al problema de la representación política en el sentido de que todos los Estados, si bien iguales en cuanto el derecho de ser representados (principio de igualdad), no lo eran tanto respecto a la forma como iban a serlo (principio de proporcionalidad). Para solucionar esto, se estableció una diferenciación entre los estados grandes y pequeños definidos de acuerdo al número de habitantes. Por otro lado, se introdujo sin resolver la discusión sobre el modelo nacional de productividad, ya que incluso desde esos momentos había dos tendencias claramente identificables: el norte que hablaba de una nación industrial con agricultura moderna, y el sur que pugnaba por una nación agraria exportadora. Esta disputa solo pudo ser resuelta casi 70 años después con la guerra de secesión, mejor conocida como guerra civil americana.

Difícilmente podría comprenderse el actual diseño institucional de los Estados Unidos sin entender lo ocurrido en la convención de Filadelfia, pues poco ha variado desde sus orígenes hasta estos momentos. Como ya lo hicimos notar, había por lo menos dos bandos con posturas políticas diferentes, por lo que del debate entre estos surgió el sistema del Estado Nación moderno en los Estados Unidos. Por un lado, encontramos las posturas “antifederalistas” encabezadas por Thomas Jefferson (1743- 1826), que defendía “los derechos de los Estados” con una premisa sencilla: “mejor gobierna el que menos

---

<sup>68</sup> Disponible en internet. <http://americanrevwar.homestead.com/files/declara.htm>. Consultado el 11 de Julio de 2009.

gobierna”. Dentro de la lógica de los antifederalistas se buscaba el fortalecimiento de una agricultura exportadora (república agraria), el libre cambio (capitalismo agrario), una política internacional activa (democracia e igualitarismo), con un fuerte sesgo que defendía los principios de la revolución francesa en materia de igualdad de derechos. Por el otro lado, se encontraron los “federalistas” encabezados por Alexander Hamilton (1755 – 1804) que pugnó por un proyecto de centralización política, fortaleciendo la capacidad manufacturera y financiera (capitalismo industrial), impulsando posturas proteccionistas y aislacionistas (nacionalismo) en las que el gobierno fuera circunscrito a las élites más capaces que bajo su consideración eran los anglófonos.<sup>69</sup>

Así, el debate entre los miembros de la constitución de Filadelfia partía de dos posturas encontradas y a lo que se trató de llegar fue a una solución intermedia. Una vez definidas las cuotas de participación política de los Estados y aplazados los debates sobre el modelo de nación, los grupos ahí representados ampliaron los espectros de negociación, creando un sistema político *sui generis* que respondió esencialmente a las condiciones del contexto. Las cláusulas básicas del pacto político giraron en torno a 7 puntos medulares a saber:

1. Constitución política rígida
2. Estado Federal
3. Congreso bicameral con sistemas de contrapeso interno
4. Presidente: coordinador en jefe
5. Poder judicial con funciones políticas
6. Distrito federal
7. Sistema de Partidos

1. Constitución política rígida

Bien es cierto que la rigidez de la carta magna estadounidense surgió como respuesta a la flexibilidad de la constitución inglesa, porque en esta última las modificaciones se adaptan y alteran respecto a circunstancias determinadas sin perder sus características más importantes. Pero este tipo de constituciones son propias de sociedades con un alto nivel de madurez política, ya que, llevado a sus extremos, una constitución flexible provoca inestabilidad. Para las élites políticas norteamericanas este era un lujo que no se podían permitir. De ahí que se buscara una constitución rígida en la que los cambios fueran acotados, negociados y construidos por consenso.

Para solicitar enmendar la constitución, se establecieron dos métodos: a petición del congreso o mediante una convención nacional postulada por los estados. Si es el congreso quien propone la enmienda, esta debe contar con los votos de dos tercios del quórum presente, tanto del senado como de la cámara de representantes. Si la solicitud es hecha

---

<sup>69</sup> Es en el debate entre estas dos posturas, donde encontramos los orígenes del bipartidismo estadounidense. Los antifederalistas de Jefferson, tomaron el nombre de republicanos en la década de 1790. Para la década de 1830, estos tomaron el nombre de republicanos – democráticos y, finalmente dan origen al actual partido demócrata. En contraparte y de manera paradójica, los federalistas de Hamilton, tomaron el nombre de Whigs y, finalmente, de ellos surge el actual partido republicano. Volveremos sobre ello más adelante.

por los estados, estos convocan y obligan al congreso a convocar a una convención nacional. En ésta, el congreso debe de considerar las enmiendas propuestas. Este segundo procedimiento nunca se ha llevado a cabo.

Se estableció que las enmiendas sin importar quien las hubiera convocado y una vez consideradas y aprobadas por el congreso, deberían ser ratificadas por tres cuartas partes de los estados para que tengan validez nacional. Se le otorgó al congreso la facultad de requerir ratificación por parte de los cuerpos legislativos de los estados o por convenciones especiales convocadas por ellos. De tal forma que, hasta el año 2009 después de 222 años de que entró en vigor la constitución solo se han aprobado 27 enmiendas, la última de ellas en 1992.

## 2. Estado Federal

La constitución de 1787 nació con el antecedente de los “artículos de la confederación” de 1781. Adoptados 6 años después de la declaración de independencia, los artículos de la confederación establecieron un sistema de gobierno en el que se dio el salto jurídico de de 13 colonias a 13 Estados independientes, que a su vez se aliaron bajo la forma de una confederación. Esta les permitía mantener importantes cuotas de poder e independencia, con el reconocimiento de la ciudadanía como un asunto particular de cada Estado, por lo que el gobierno federal “no poseía autoridad real sobre los Estados y los individuos” (Singh, 2003: 27).

Sin poder de extracción de impuestos o regulación de las relaciones sociales y comerciales entre los Estados, era muy complicado seguir existiendo entre un Canadá británico, una Florida española y una Louisiana francesa; es decir, con las potencias coloniales aún deambulando en los alrededores del recién independizado territorio. Sin un proyecto de Estado nación coherente, con un gobierno lo suficientemente enérgico como para cobrar impuestos y pagar deudas, los Estados Unidos simplemente desaparecerían. Esta fue la racionalidad de fondo para el advenimiento de un Estado federal robustecido que obedeciera a la lógica del Estado nación moderno.

Las ventajas de tener un estado federal eran más que evidentes. Un fortalecimiento aunque sea parcial del gobierno federal era lo que hacía falta como principio de sobrevivencia. Sin embargo, un fortalecimiento excesivo del gobierno federal no era tan deseable en un contexto donde se privilegiaba ante todo la autonomía. Para ello, las élites políticas estadounidenses retomaron el debate francés de Montesquieu, en el sentido de dividir al Leviatán de Hobbes. Es así como basados en el tomo 12 del *Espíritu de las leyes* (1748), compartimentaron el gobierno federal en torno a tres órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Aunado a ello y bajo la insistencia de Madison, cada uno de los estados de la federación debía reproducir estos principios de ordenamiento; con ello, la organización política, tanto a nivel federal como a nivel estatal debía partir de este principio de división de poderes. El diseño institucional del Estado nación surgió con un complejo sistema de controles y equilibrios que a su vez fue duplicado por los estados miembros de la



federación. Aquí, podemos hablar de la adaptación americana al principio de soberanía: en lugar de estar concentrada en las manos de un poderoso gobierno federal, esta se compartió entre éste y los Estados de la federación para que “cada uno pudiera controlar al otro”.

Bajo esta lógica Vile (2007: 4) sugiere que: “Los estados no son cuerpos soberanos” - en el sentido que tradicionalmente era entendida esta – “pero estos si ejercitan poderes y llevan a cabo funciones como si fueran Estados unitarios”. La constitución creó una compleja división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que inicialmente favoreció al gobierno federal en los campos de la defensa, las relaciones exteriores, el control de la moneda, y el control del comercio entre los Estados. Pero “todos los otros poderes, los poderes residuales, fueron dejados a los Estados”. En estos se mantuvieron importantes principios de regulación, como el establecimiento de controles a los negocios y las uniones comerciales, así como poderes arancelarios adicionales y, por último, la definición y los términos de las conductas punibles. Esto ayudará entender el carácter descentralizado de la política estadounidense y la complejidad que adquiere el tema del control antidroga respecto a la autonomía de los Estados.

### 3. Congreso bicameral con sistemas de contrapeso interno

Los líderes de la convención, tomando como punto de partida el modelo del parlamento inglés, idearon una forma completamente diferente de participación política en función de la lógica que justificaba al poder legislativo. Mientras que en Inglaterra el ejercicio del poder se fundamentaba en una monarquía parlamentaria que dividía al poder legislativo en la cámara de los Lores (*House of the lords*) y la cámara de los comunes (*House of the commons*), del otro lado del océano vio la luz el Congreso de los Estados Unidos (*U. S. Congress*), dividido en una Cámara de Representantes (*House of representatives*) y un Senado (*United States Senate*). La diferencia no fue solo nominal sino también materializó una enorme diferencia en cuanto a las lógicas implícitas como modelo de funcionamiento político: se pasó de la monarquía parlamentaria inglesa al presidencialismo norteamericano.<sup>70</sup>

Como ya hemos visto, las principales preocupaciones de los asistentes a la convención de Filadelfia de 1787, fueron los principios de igualdad y representatividad. Pues bien, con el establecimiento de un Congreso, compuesto por dos cámaras se trató de dar respuesta a

---

<sup>70</sup> Se entenderá como monarquía parlamentaria al sistema político en el que el rey ejerce la función de jefe de Estado bajo el control del poder legislativo (parlamento), lo que significa que las normas y decisiones que emanan del parlamento regulan tanto el funcionamiento del Estado como la actuación y funciones del rey. En la práctica esto implica una subordinación de un poder a otro, modelo que fue rechazado de tajo en la convención de Filadelfia, partiendo del rechazo mismo de la figura del rey. Por otro lado, el término “presidencialismo” puede prestarse a malentendidos, pues da a entender que la figura predominante del sistema es el presidente, que en el caso de los Estados Unidos no es así. Mediante este modelo hacemos énfasis a aquella forma de gobierno en la que, constituida una comunidad política constituida como una República establece mediante un documento constitucional, la división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La constitución de los Estados Unidos de 1787 fue la primera en consagrar este principio de funcionamiento político.

estas inquietudes sobre la forma como habrían de ser tomados en cuenta los intereses de los Estados partiendo de un doble principio: si bien iguales cuanto a figuras estatales, no lo eran en cuanto al tamaño y número de habitantes.

Tomados en su formulación más sencilla, los acuerdos a los que se llegaron fueron los siguientes: a cada Estado le fue asignado un número de delegados para la Cámara de Representantes en proporción a su población, es decir el Estado con mayor número de habitantes recibiría mayor cantidad de escaños. Cada diez años se celebraría un censo y, de acuerdo a los resultados de éste, se establecería un número determinado de representantes. Con ello se solucionaba el problema del tamaño y el número de habitantes.

Los delegados, serían elegidos de manera directa por un período de dos años con posibilidad de reelección para poder darle continuidad a los proyectos presentados, premiando así el buen desempeño. Estos delegados, a su vez representarían relativamente pequeñas comunidades con intereses concretos, por lo que el compromiso de mostrar efectividad frente a sus electores adquirió dimensiones “cuasi obsesivas”. Es por ello que, como observa Singh, las élites políticas estadounidenses diseñaron la Cámara de Representantes como “el cuerpo populista del gobierno nacional americano” (2003: 158). Por último, se establecieron dentro de las competencias exclusivas de la Cámara de Representantes el poder de iniciar proyectos de ley de ingresos, la impugnación de funcionarios, y la elección del presidente por medio de su participación en los colegios electorales.<sup>71</sup>

Del otro lado, el Senado estadounidense fue depositario de competencias especiales. Con la delimitación de sus funciones se buscó responder a la inquietud de la representación igualitaria de los Estados dentro del Congreso, por lo que se asignaron dos Senadores por cada Estado, sin considerar el número de habitantes. El argumento central de origen fue que cada Estado, en virtud de su naturaleza “soberana” debería ser equitativamente representado en la estructura del gobierno federal.

De los debates de Filadelfia surgió la iniciativa de que los senadores fueran seleccionados por las legislaturas estatales, no por elección popular,<sup>72</sup> y aquellos que fueran elegidos como senadores, contaban con 6 años para ejercer su cargo, además de la posibilidad de reelegirse. Pero incluso, para que la renovación del senado no fuera radical, se impusieron plazos y cuotas para que la correlación de fuerzas en el senado evolucionara de forma graduada, tratando de evitar así los vaivenes de las modas coyunturales.

Todo lo anterior hizo del senado un cuerpo político más compacto que la Cámara de Representantes. Al estar compuesto por una menor cantidad de miembros y con períodos de tiempo más amplios para ejercer sus funciones, se generó en el Senado una atmósfera más colegiada y mayores cuotas de reconocimiento por parte de la opinión pública. La lógica misma de este cuerpo político privilegió intereses diferentes, es por ello que se

---

<sup>71</sup> Sobre esto último volveremos al hablar del presidente elegido por mecanismos indirectos.

<sup>72</sup> Esto se transformó en 1913 a través de la ratificación de la 13ª enmienda, mediante la cual esta práctica se deslizó hacia la elección directa, práctica que se mantiene hasta nuestros días.

ubicaron en este los poderes exclusivos de la ratificación de los tratados internacionales, la aprobación de los miembros del gabinete y jueces federales (como los miembros de la suprema corte), así como de los oficiales militares y representantes diplomáticos al interior y al exterior. En las manos del Senado recayó, también la responsabilidad del *impeachment* o la destitución de funcionarios.

Los poderes de decisión, lógicas y esferas de funcionamiento tanto del Senado como de la Cámara de Representantes han sido diferenciados desde el origen, pero juntos, han alcanzado dimensiones de enorme envergadura puesto que tienen funciones que sobrepasan por mucho el ya de por sí complejo mecanismo de creación de leyes. A través de la idea del Congreso de los Estados Unidos dividido en dos cámaras y estas a su vez divididas en subcomités temáticos, se buscó establecer un candado más al sistema de *Checks and balances* norteamericano: desde la planeación hasta vigilancia de los montos presupuestales, sin olvidar la declaración de guerra o la regulación de las fuerzas armadas, el sistema ideado por los constituyentes de 1787 ha superado por mucho la prueba del tiempo. Esto debe permanecer en mente hasta el momento en el que aclaremos sus funciones frente a las políticas relativas al control de drogas ilegales.

#### 4. Presidente: coordinador en jefe

Citado por Robert Kaplan (2000: 84), Dave R. Palmer, general retirado del ejército estadounidense escribió en 1794 sobre convención de Filadelfia: “La Constitución de Estados Unidos fue redactada por cincuenta y cinco hombres... y un fantasma”. Kaplan complementa “el fantasma era el de Oliver Cromwell, el hombre arquetípico montado a caballo que, al defender el Parlamento contra la monarquía a mediados del siglo XVII, concibió una tiranía peor que cualquiera de las que halla existido bajo el mandato de los reyes ingleses”. La experiencia y reflexión de las élites políticas reunidas en la convención de Filadelfia se impuso dando forma a una figura presidencial restringida porque “Los fundadores de Estados Unidos tenían pánico a un populacho con escasa instrucción que podía ser embaucado por un Cromwell y un sistema que depositara demasiado poder en manos de una persona. Es por ello que construyeron un sistema que filtraba los antojos de las masas a través de un organismo elegido y dispersaron el poder al dividir el gobierno en tres ramas” (*Ibidem*).

De estas tres ramas quizá la más visible dentro del andamiaje político de los Estados Unidos ha sido la figura presidencial. Pero contrariamente a lo que la creencia popular indicaría, en el diseño de la oficina de la presidencia, los redactores de la Constitución buscaron concientemente acotar sus esferas de influencia, bajo un sistema de “poderes limitados formalmente”. En palabras de Singh “el presidente nunca estuvo destinado a ocupar el rol central y dominante en la vida política” por la simple razón que los constituyentes estadounidenses “no querían crear una figura despótica, monárquica o dinástica” que decidiera sobre la vida pública (2003: 129). El presidente debía desempeñar más el rol de un “Coordinador en jefe” que el de un “déspota ilustrado” (Vile 2007: 151). En medio de todo ello, el fantasma de Cromwell nunca dejó de sentirse en las entrañas del poder político estadounidense.

Dentro de las lógicas subyacentes a la figura presidencial, es natural que ésta se halla desarrollado de forma ambigua debido a que, por un lado, evidentemente se ha encontrado limitada en cuanto a los poderes reconocidos por la Constitución de 1787 pero, por el otro, la efectividad en cuanto a sus funciones ha ido de la mano con el fortalecimiento en el imaginario colectivo de su omnipotencia. Y esto, sin cambiar una sola letra de la carta magna.

Para aclarar lo anterior se hace necesario entender cuales han sido los poderes reconocidos *formalmente* al presidente. En cuanto a las funciones establecidas por la convención de 1787, el presidente encarna la máxima jefatura del Estado y del Gobierno. En virtud de ello, el presidente es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, puede negociar tratados con gobiernos extranjeros, nombrar a los miembros de su gabinete, jueces de la Suprema Corte y embajadores (nombramientos que después deben ser aprobados por el Congreso). Complementariamente, aunque no puede directamente presentar iniciativas de ley, puede hacer recomendaciones al Congreso frente a puntos específicos de la acción legislativa, así como poder de veto en iniciativas que considere inadecuadas o potencialmente dañinas.

Sin embargo, también hay otra parte que pareciera no ser tan visible en cuanto a sus atribuciones. A los poderes formales hay que adicionarle con los poderes *informales* que ha ido desarrollando como el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno de los Estados Unidos. Individualmente, es el político con el mayor reconocimiento por su *influencia* en la toma de decisiones. Esta influencia se ejerce mediante complejos mecanismos de negociación en los que frecuentemente las partes involucradas tienen que ceder en algunas cosas para obtener otras. El presidente, en su calidad de Jefe de Gobierno, por ejemplo, cuenta con personal ejecutivo (secretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte, etc.) capaces de hacer sentir su influencia. Bajo esta misma lógica, puede impulsar acuerdos con los partidos políticos y hacer que algunas de sus iniciativas más importantes avancen a cambio de otras prebendas. Aunado a ello, en la actualidad, el presidente puede servirse de su posición como cabeza más visible del gobierno federal y emplear a los medios de masas así como hacer uso de sus contactos internacionales para conseguir acuerdos políticos.

Cuadro 2.1.

**Poderes formales y recursos informales de la presidencia**

<b>Poderes Formales</b>	<b>Recursos Informales</b>
* Jefe de Estado y Jefe de Gobierno	* Personal en el brazo ejecutivo
* Ordenes ejecutivas	* Arreglos con los partidos políticos
* Nominaciones	* Medios de comunicación
* Recomendaciones	* Contactos internacionales
* Veto	* Visibilidad de sus posiciones políticas
* Comandante en Jefe de las Fuerzas armadas	

De acuerdo al balance de las atribuciones diseñadas por los redactores de la Constitución, podemos observar que el presidente de los Estados Unidos ha desarrollado funciones políticas más amplias de lo que la lectura simple de los poderes formales puede hacer pensar. Aunque diseñada para no pesar más que las otras ramas del gobierno federal, la

presidencia juega un importante rol por el hecho de ser el único cargo público “genuinamente nacional” siendo ésta “el punto focal” de la vida política norteamericana (Vile 2007: 55).

Y ello tiene múltiples implicaciones. A pesar de que analizarlas en extenso se escapa a las intenciones del presente apartado, es importante mantenerlas en mente para entender las características de su accionar. En primer lugar, el presidente, opera de una forma diferente al Congreso: es evidente que el presidente tiene un importante poder de decisión e influencia, pero no puede ignorar las demandas que se presentan al interior de su gobierno, por ello, se presenta como el mediador de más alto rango en el entramado del sistema político estadounidense. El apoyo presidencial puede ser vital para las iniciativas de ciertos grupos de interés, aunque, paradójicamente, el soporte presidencial no es garantía de éxito.

Ello nos lleva a un segundo nivel. El presidente, como mediador entre intereses diversos, tiene como responsabilidad constitucional, tratar de interpretar y aplicar el razonamiento de lo que es mejor para el país bajo la forma del concepto “interés nacional”.<sup>73</sup> Ante la complejidad de lograr un consenso sobre la definición de algo que sería de interés que todos, cualquier tipo de decisión que tome el presidente se verá como segmentada y favorecerá los intereses de unos en detrimento de otros. Sin embargo, la solución a este dilema se articula en la identificación de las necesidades a largo plazo y la forma mediante la cual se va a satisfacer estas necesidades. Y para ello la figura presidencial es inmejorable, debido a que, al ser un mediador con poder de influencia y decisión, puede marcar la pauta en el manejo político de los diferentes temas, sin que por ello pueda atribuírsele el monopolio de la decisión.

Lo anterior nos deja ver un tercer nivel, quizá el más esencial. “El presidente”- como lo sugiere Vile-, “es el «coordinador en jefe», y de hecho el único coordinador de una innumerable serie de partes semiautónomas de la maquinaria gubernamental, tanto del ejecutivo como del legislativo” (2007: 152). Debido al diseño extraordinariamente fragmentado de la estructura gubernamental de los Estados Unidos, el presidente debe de saber administrar consensos y disensos en la medida que pretenda hacer funcionar tanto la política interna como la externa. De ahí que una buena gestión presidencial se encuentre inexorablemente asociada con la percepción del fortalecimiento del país en su conjunto.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Este controvertido concepto ha enfrentado serias dificultades. Desde la perspectiva del pluralismo, se niega que este concepto signifique algo pues con dificultad podría definirse algún interés auténticamente nacional. Así, el concepto “no puede ser una política o una serie de políticas que puedan ser inequívocamente identificadas en beneficio de toda la nación, excepto quizá a aquella única situación que pudiera conducir a su destrucción” (Vile 2007: 130). Sobre la evolución de este concepto en lo que significa para la lógica de la seguridad nacional, volveremos en el punto 2.5.

<sup>74</sup> Es importante hacer un último comentario respecto a la presidencia de los Estados Unidos. Hasta el momento nos hemos concentrado en la figura presidencial bajo la perspectiva de las lógicas que la condicionan como la pieza más visible del sistema político, así como sus funciones políticas a nivel individual y su incidencia en el espectro colectivo. Sin embargo, tampoco hay que olvidar que hablar de la presidencia de los Estados Unidos es un término muy abstracto. El rol del individuo no debe ser confundido con la totalidad de la institución porque esto sería una simplificación absurda. Aunque en el diseño de los redactores de la constitución de los Estados Unidos se hiciera énfasis en la limitación de poderes y los

## 5. Poder judicial con funciones políticas

En el momento de la redacción de la constitución de los Estados Unidos, las élites políticas tuvieron muy claro que el principio de separación de poderes, catalizado por el sistema de *checks and balances*, no podía estar libre de contrasentidos e impugnaciones internas. De ahí que buscaran establecer un poder judicial independiente, separado tanto del ejecutivo como del legislativo, un poder que tuviera la capacidad de interpretar la constitución y hacer valer lo estipulado por ella, generando orden y estabilidad.

Alexander Hamilton, a propósito del poder judicial escribía en el número 78 de *El Federalista*: “La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada”. Defendiendo los límites establecidos constitucionalmente observaba que mediante estos se mantenían “ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa”. Así, estas limitaciones “solo pueden mantenerse en práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber es declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la constitución” porque “sin esto, todas las reservas que se hagan respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta”.<sup>75</sup>

En efecto. Dada la centralidad de la constitución en la vida política de los Estados Unidos, no es de sorprender el énfasis que se le asigna a la independencia de las cortes. Aunque los jueces de la Suprema Corte son asignados por el Presidente, se hace necesaria la aprobación del Senado para que estos lleguen a ocupar el puesto. Por otro lado, los constitucionalistas de Filadelfia buscaron que los miembros de la Suprema Corte tuvieran el poder de interpretar la constitución y declarar nulidad o evitar iniciativas que, enunciadas formalmente por el congreso o impulsadas informalmente por la presidencia, lesionaran los intereses o entraran en conflicto con la carta magna: “Nosotros vivimos bajo una Constitución” - observaba el ministro Hughes – “pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es”.<sup>76</sup> De ahí que, el diseño institucional de la Suprema Corte, fuera

---

mecanismos de elección indirecta por parte de un colegio electoral, se mencionó muy poco sobre su funcionamiento interno, siendo en éste donde actualmente residen importantes cuotas del poder presidencial. Para la administración y la toma de decisiones por parte del presidente, se fue creando todo un “gabinete” es decir, un grupo de especialistas y políticos profesionales que tuviera la capacidad de asesorar al presidente en la toma de decisiones. Gradualmente, este gabinete ha ido expandiendo, dando forma a los conocidos “Departamentos” (Estado, Defensa, Justicia, etc.), que, aunados a la vicepresidencia y las diferentes agencias gubernamentales, han hecho necesario el reordenamiento de la estructura operativa de la presidencia ante el riesgo de una inminente par. Ante ello, en 1939 el Congreso aprobó la *Reorganization Act* que tuvo como finalidad darle coherencia al gabinete presidencial. Bajo esta luz se creó la *Executive Office of the President*, considerada como en corazón de la presidencia. Esta oficina provee información y consejo tratando de prever las tendencias futuras de las fuerzas políticas internas y externas. Aunado a ello asesora al presidente sobre su relación con el congreso, la prensa y el público en general. Por si esto fuera poco, supervisa la implementación de las decisiones presidenciales. Bajo la autoridad de esta oficina, podemos encontrar la *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP) central para el la comprensión de nuestro trabajo. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>75</sup> Alexander Hamilton. *The federalist papers*. No 78 Documento disponible en Internet <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed78.htm>. Consultado el 17 de junio de 2009-

<sup>76</sup> Citado por Singh (2003: 177).

el de un mecanismo de intermediación ya sea entre funcionarios, entre Estados de la Federación, entre poderes o incluso entre los individuos y el gobierno.

Sin embargo, el poder judicial es mucho más amplio que la Suprema Corte de los Estados Unidos. Ésta es sin duda la máxima instancia de decisión y, una vez que se pronuncia sus disposiciones son inobjetables, marcando pautas y cambiando el rumbo de algunas de las prácticas económicas, políticas y sociales tradicionales.<sup>77</sup> Pero, debido a las características propias del Estado federal norteamericano, existe toda una miríada de cortes estatales habilitadas y perfectamente funcionales, lo que hace del sistema jurídico estadounidense uno de los más complejos del mundo, puesto que cada uno de los cincuenta Estados que actualmente componen la federación cuentan con una corte estatal con sus propios códigos, así como tribunales diversos para cuestiones específicas (ver cuadro 2.1.1).

**Cuadro 2.1.1  
Composición del Sistema Jurídico Estadounidense**

<b>Cortes Federales</b>		<b>Cortes Estatales</b>	
Suprema Corte de los Estados Unidos	Tribunal de apelación mas alto. Nivel federal / estatal	Suprema corte estatal	
Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para: * El circuito federal * Emergencias temporales * Corte de apelaciones	Cortes intermedias de apelación	(Existen en aproximadamente 2/3 partes de todos los Estados. Algunas veces llamados Cortes Superiores o de Distrito)	
Cortes de Distrito de los Estados Unidos	Tribunales de jurisdicción general	Cortes de Distrito	
Los ejemplos incluyen: Tribunal federal de Reclamaciones menores * Tribunal de Comercio Internacional * Corte de Veteranos * Tribunales fiscales	Tribunales de primera instancia de acción limitada	Los ejemplos incluyen: * Tribunal de menores * Tribunal de demandas  * Juez de paz * Magistrado de tribunal * Tribunal de la familia	

Fuente: Singh (2003: 183)

<sup>77</sup> En temas sociales, uno de los casos más sonados ha sido la resolución sobre el caso de *Brown v. Board of Education of Topeka* que sentó precedente en contra de la segregación racial en las escuelas, abriendo el camino al debate del fin de la segregación racial en los Estados Unidos. En temas políticos una de las resoluciones más controvertidas fue el caso *Baker v. Carr*, en el que se dictaminó que se requiere que todos los Estados tengan distritos legislativos proporcionales a su población, marcando una nueva tendencia en el involucramiento de la Suprema Corte en cuestiones de índole político. En temas económicos, tenemos el caso de *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, conocido como *The Steel Seizure Case*, que limitó el poder del Presidente de los Estados Unidos para aprovechar la propiedad privada (confiscar) en caso de guerra. Esto ejemplifica la amplitud de los temas sobre los que la Suprema Corte puede tener potestad.

En los hechos, tenemos más de cincuenta figuras de Suprema Corte a nivel estatal, más la Corte Suprema del Distrito de Columbia y la de Puerto Rico. Con jurisdicciones, estructuras y ordenamientos jurídicos diferentes - aunque sin contravenir la constitución-, la relación entre estas llega a ser laberíntica. Si esto pareciera complejo, a ello que hay que sumarle la existencia de Cortes Estatales de Apelaciones, los Tribunales Estatales de Acción Limitada, los Circuitos de los Tribunales de Apelación, las Cortes de Distrito y las Cortes Especiales, sin olvidar por supuesto que en la cima de todas ellas encontramos a la Suprema Corte de la Justicia de los Estados Unidos.<sup>78</sup>

La compleja estructura antes descrita puede ser entendida bajo la forma piramidal con la suprema corte en la cima. Esta recibe los casos de las Cortes de Apelación de los Estados Unidos (13), la Corte de Apelaciones Militares, y las Cortes estatales. Cada año, la Suprema Corte recibe un aproximado de 5000 casos, que son filtrados según su importancia y finalmente, la Suprema Corte emite poco menos de 150 sentencias (Vile 2003: 184). Esto permite entender la importancia de las cortes estatales y los mecanismos de control interno.

Un sistema concebido de esta manera se presenta como una pesadilla analítica. Lo que resulta más complejo de este asunto es que en todo este entramado de Cortes y circuitos legales, las relaciones entre los elementos no está completamente separada ni es enteramente distinta. Aunque la Constitución establece que la Suprema Corte de Justicia es la máxima instancia jurídica en los Estados Unidos y que las sentencias que emanen de ella deben guiar a las legislaturas locales, difícilmente podríamos hablar de una disociación nítida entre los temas de ámbito federal y los de ámbito estatal. En su funcionamiento “las leyes federales y decisiones de las cortes federales se superponen considerablemente en muchas áreas con las leyes estatales, y las leyes estatales siempre deben ser aplicadas de una forma que sea consistente con la Constitución e interpretadas por la Suprema Corte” incluso “si una disputa existe entre ciudadanos de diferentes estados, las cortes federales pueden tener jurisdicción en la disputa incluso si la ley federal no está involucrada” (Vile 2007: 223).

Actualmente, en el nivel federal, la aplicación de las leyes se encuentra coordinada por el Departamento de Justicia (*Department of Justice*, DoJ por sus siglas en inglés), liderado por el Procurador General (*Attorney General*). En cada uno de los distritos judiciales federales existe un Procurador de los Estados Unidos (*US Attorney*) que a diferencia de su homólogo del nivel estatal, es un funcionario designado y no elegido.<sup>79</sup> El Procurador

---

<sup>78</sup> Dentro de esta madeja caótica de ordenamientos jurídicos conviene mantener en mente que en virtud de que los estados de la federación mantuvieron importantes atribuciones en el manejo autónomo de sus asuntos internos, estos se han hecho responsables aprobar y hacer cumplir la mayor parte las disposiciones del derecho penal y civil. En términos numéricos esto significa que por cada prisionero recluido en prisiones federales hay diez en prisiones locales (Vile 2007: 222). Aunado a ello, observamos que es en las Cortes estatales donde se juzgan los delitos por drogas en los Estados Unidos, lo que nos hace entender el por qué de los pedidos de extradición de los cabecillas de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ilegales se haga a petición de las Cortes estatales. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>79</sup> En dos terceras partes de los estados el Procurador estatal es elegido ya sea por la legislatura estatal o por el electorado. Esto sugiere que las decisiones de estos se encuentran frecuentemente comprometidas por las circunstancias mediante las cuales llegaron a su cargo. De ahí que la existencia de una contraparte federal.



General tiene la función de supervisar el trabajo de los diferentes Procuradores de los Estados Unidos y representa al gobierno federal ante la Suprema Corte. Asimismo la Oficina Federal de Investigación (*Federal Bureau of Investigation, FBI* por sus siglas en inglés) desempeña las funciones policíacas dentro del gobierno federal y existe toda una serie de subdivisiones dentro del DoJ que supervisa la multiplicidad de áreas de aplicación de la ley tales como los derechos civiles, las regulaciones antimonopolio y las leyes sobre migración entre otros.

Resumiendo. El componente de ordenamiento que proporciona el sistema jurídico de los Estados Unidos ha sido del principal soporte que gradualmente ha estabilizado y adaptado al aparato del Estado al proceso evolutivo que se ha producido en la sociedad americana. De la efectividad de sus funciones, podemos entender el por qué de tan pocas enmiendas a la Constitución, a pesar de que hayan pasado más de 220 años de su promulgación. En la medida en que los jueces de la Suprema Corte han podido mantener distancia y autonomía frente al ejecutivo y al legislativo, esto les ha sido permitido garantizar la continuidad de los pilares ideológicos propuestos por los padres fundadores.

Del otro lado y sin estar dissociada del primero, la amplitud del sistema jurídico en su conjunto hace de los procesos judiciales el reflejo de un sistema altamente pluralista en el que coexisten e incluso compiten jurisdicciones y ordenamientos. Aunque la federación y los estados lleguen a trabajar juntos, esta exacerbada abundancia de legislaciones y ámbitos de aplicación a hecho necesaria la creación de figuras de coordinación -vigilancia tales como el DoJ que, con un Procurador General a la cabeza, se encarga de defender los intereses del gobierno federal. Aunado a ello, a través de organismos tales como el FBI y las diversas subdivisiones internas del DoJ se tratan de mantener la suficiente coherencia interna en el mecanismo de toma de decisiones en el ámbito jurídico.

Esto niega en los hechos la percepción de un sistema jurídico obediente a las decisiones del ejecutivo o del legislativo.

## 6. Distrito federal

En el afán por mantener un sistema de controles y equilibrios, hasta el espacio físico y la ubicación de los poderes estuvo sometido a consideraciones políticas. El lugar donde residirían los poderes de la unión debía ser diferente al resto de los estados puesto que, ninguno de ellos debería contar con la autoridad para albergar en su seno a la capital y con ello, forjar mayores cuotas de influencia. Fue esta la lógica que hizo posible el surgimiento del Distrito Federal estadounidense, originalmente llamado *District of Columbia* o en honor al George Washington, héroe de la independencia y primer presidente de los Estados Unidos, “Washington D.C.”

Ubicada a las orillas del río Potomac y colindando con los estados de Virginia al oeste, y Maryland al norte, este y sur, Washington D.C. se convirtió en la capital nacional permanente de los Estados Unidos el 9 de septiembre de 1791. El valor simbólico de la ciudad es evidente, pues aglutina en un espacio de menos de 180 kilómetros cuadrados a

las sedes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, bajo la lógica de un lugar diferente al resto de los estados la dispuso en un estatus diferente: es el único lugar en los Estados Unidos donde la capacidad de autogobierno fue reducida al mínimo a favor de las autoridades federales. Aunque cuenta con su propia corte de justicia, los demás elementos que caracterizaron a los diferentes estados brillan por su ausencia: es el congreso estadounidense quien posee la autoridad suprema sobre la ciudad de Washington y hasta muy recientemente a sus habitantes les fueron reconocidos sus derechos políticos a través de la vigésimo tercera enmienda, presentada el 17 de junio de 1960.<sup>80</sup>

## 7. Sistema de Partidos

En una mirada retrospectiva, cuando George Washington fue elegido como el primer Presidente de los Estados Unidos de América, su legitimidad era principalmente militar, por lo que atrajo a un pequeño equipo ministerial entre los que se encontraban Thomas Jefferson (antifederalista) y Alexander Hamilton (federalista), personalidades con profundos conocimientos sobre el acontecer político de la época. De la pugna entre Jefferson y Hamilton surge el embrión del sistema de partidos estadounidense.

Expresión de contrarios con filosofías políticas disímiles en cuanto a la naturaleza del Estado nacional, las relaciones internacionales, el sistema productivo y la relación entre el Estado y el ciudadano, Jefferson y Hamilton materializaron de una forma *sui generis* uno de los principales temores de los padres fundadores. Para estos, la existencia de partidos políticos a la usanza europea llegaría a ser un serio inconveniente puesto que en la práctica estos provocarían serias divisiones en el seno del Estado, amenazando su estabilidad y viabilidad a futuro. Los partidos, bajo la lógica de los constituyentes eran inherentemente sectarios y centrados en sí mismos, instituciones estrechas que ponían en peligro la democracia en lugar de preservarla, en aras de perseguir sus metas e intereses.

Los grupos que se agruparon en torno a las figuras de Jefferson y Hamilton, no sin un desarrollo histórico bastante accidentado, evolucionaron a lo que actualmente se conoce como el sistema bipartidista estadounidense. Como ya se hizo mención, los antifederalistas de Jefferson tomaron el nombre de Republicanos y su existencia como tal duró hasta mediados de 1830, donde tomaron el nombre de Republicanos Democráticos, para finalmente convertirse oficialmente en el Partido Demócrata en 1844. Por otro lado, los federalistas de Hamilton, tomaron el nombre de Republicanos Nacionales, evolucionaron con el nombre de Whigs y finalmente en 1854 se fundó lo que actualmente se conoce como el Partido Republicano.<sup>81</sup> Así, los partidos estadounidenses son de los más antiguos del mundo.

Gradualmente, los partidos políticos se fueron convirtiendo en los mecanismos que dieron cause institucional a la multiplicidad de intereses encontrados que caracterizó al

---

<sup>80</sup> Hasta esa fecha, a los habitantes del Distrito de Columbia no les era permitido votar en las elecciones presidenciales.

<sup>81</sup> Para profundizar sobre la evolución de los partidos políticos en los Estados Unidos, véase Aldrich (1995); Reichley (2000) y especialmente Adkins (2008).

particular federalismo norteamericano: su estructura y funcionamiento ha sido producto de la adaptación de la clase política nacional a los principios y lineamientos colectivos ideados por los padres fundadores. En la práctica, los partidos políticos son fieles al principio de la descentralización y un complejo sistema de controles y equilibrios, en donde lo local, lo estatal y lo nacional se superponen, apareciendo pocas veces unidos de forma coherente.

Aclárese bien: la diversidad de la vida política estadounidense sugiere un sistema multinivel en el que hablar de un bipartidismo bidireccional es poco menos que una simplificación excesiva. La complejidad de las relaciones entre el esquema constitucional de *checks and balances*, la estructura organizacional de los partidos y las bases ideológicas del comportamiento político en los tres ámbitos antes descritos, hace necesario matizar este tipo de reduccionismos. Aunque los términos de *Demócratas* y *Republicanos* no son etiquetas sin sentido, tampoco son marcas patentadas, en las que existe toda una proyección monolítica sobre lo que significa uno u otro concepto.

Alrededor del bipartidismo de apariencia uniforme podemos entretejer algunas precisiones básicas. En primer lugar, en cuanto a su funcionamiento nacional. Quizá el único momento en el que las organizaciones partidistas estadounidenses funcionan con características eminentemente nacionales es en las inmediaciones de la elección presidencial: solo aquí se integran las fuerzas e intereses que previenen la atomización y el estallido del bipartidismo americano. Después de toda una serie de pasos intermedios, una convención nacional selecciona a un candidato presidencial que le da coherencia y continuidad al sistema. Pero después de que esto sucede, la estructura se desmonta, diluyéndose nuevamente entre las funciones estatales y locales. Así se observa que existe un espacio restringido de participación que involucre a los tres ámbitos de poder en ejercicio político.

Desde luego, esto nos conduce a un segundo nivel; sus características estatales y locales. En el momento en el que se diluye la convención nacional se deja ver la heterogeneidad organizacional que disipa la ficción rígida del bipartidismo norteamericano. En lugar de éste, tenemos organizaciones bipartidistas escasamente conectadas entre sí en los cincuenta estados de la federación, esto sin contar las divisiones al interior de estos.<sup>82</sup> En una visión extrema, ello nos llevaría a pensar que existen cincuenta sistemas políticos que reproducen la estructura nacional, uno por cada estado de la federación. Y alargando esta tendencia, hablaríamos de cien partidos políticos que interactúan en un sistema de alianzas extraordinariamente complejo (Adkins 2008; Vile 2007; Sigh 2003).

Más allá del conjunto de especificidades que de esto se pueda desprender, se hace necesario atender un tercer nivel que tiene que ver con la *forma* como se establecen estas

---

<sup>82</sup> Por ejemplo, actualmente existen poco más de 3,000 condados al interior de los Estados Unidos. Los condados proveen los servicios locales básicos, así como la construcción y el mantenimiento de las vías de comunicación, además de la administración de los servicios de salud, con fondos provenientes de los estados y la federación. Existe al interior de estos condados un consejo de supervisores y dirigentes locales elegidos para dar continuidad a los programas y las necesidades de la comunidad. Esto se traduce en un gran número de oficiales electos y juntas de gobierno que, aunados a los alguaciles y procuradores del condado, hacen de la división entre republicanos y demócratas una realidad poco asequible.

alianzas y su relación con el gobierno federal. Dada la base independiente de la autoridad política, la estructura organizacional de los partidos políticos a nivel local es inmanentemente débil, por lo que la principal característica de este sistema de alianzas gira en torno a la *interdependencia* entre los varios niveles de la actividad política. Esto significa que las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno si bien descentralizadas no dejan de estar montadas con las tendencias de la vida política nacional, es decir, lo que pasa en Washington.

Ahora bien, de lo anterior se desprende un cuarto y último nivel, que es el de la organización bipartidista al interior de los diversos poderes del gobierno federal. En virtud de que los partidos políticos son amplias coaliciones de intereses, estos existen como salidas institucionales para expresar los mismos. Esta es la función que cumple el Congreso en sus dos diferentes niveles, tanto la Cámara de Representantes como al Senado, pero, aunado a ello, también hay que tomar en consideración cuales son las lógicas e inercias que arrastra el poder ejecutivo. Así, dentro de los partidos políticos podemos encontrar el ala presidencial y el ala del Congreso: republicanos presidenciales y demócratas presidenciales frente a republicanos en el Congreso y demócratas en el Congreso. En algunas ocasiones, por ejemplo, las decisiones de los republicanos en el Congreso son más afines a las de una presidencia demócrata que las de los propios demócratas en el Congreso. De hecho, como observa Lowl “El partidismo no define eras. La ideología lo hace. Así como Richard Nixon fue el último presidente del New Deal, es muy probable que Bill Clinton sea el último presidente republicano”.<sup>83</sup>

Al descomponerlo en fragmentos, el bipartidismo norteamericano pierde la forma monolítica y bidireccional bajo la cual frecuentemente es entendido, sobre todo desde el exterior. Observamos entonces que el sistema de “dos partidos” es, en la práctica, más aparente que real puesto que depende la posición, las circunstancias y las relaciones entre los diferentes niveles y órganos de gobierno, la determinación más o menos exacta del tipo de bipartidismo al que nos estamos refiriendo, y con ello los intereses que se expresan y se busca defender.

Esto impone, por lo tanto, un sistema partidista en el que la organización política del gobierno se encuentra esparcida entre diferentes niveles y con diferentes espacios de incidencia, pero, contrariamente a lo que se podría creer, esto no significa desorganización, puesto que, se mantienen unidos bajo una poderosa ideología que sirve como adhesivo.<sup>84</sup> Aunque las prácticas políticas difieran de estado en estado, de condado

---

<sup>83</sup> Citado por Singh (2003: 47)

<sup>84</sup> Nos referimos aquí a lo que se conoce como el “credo” americano, entendido como la definición de “un pueblo unido por su compromiso con los principios políticos de la libertad, la igualdad, la democracia, el individualismo, los derechos humanos, el imperio de la ley y la propiedad privada”. Más como bien hace notar Huntington, esta interpretación es ya contemporánea, pues durante los primeros años de la nación americana, los principales elementos que les proporcionaban identidad y cohesión eran la raza, etnia y cultura, más concretamente, la religión protestante. De la evolución de estos surgió un credo que les permitió a los norteamericanos “afirmar que tienen una identidad nacional cívica que contrasta con las identidades étnicas y etnoculturales de otros países”. De tal forma que “la definición credal permite a los estadounidenses sostener que el suyo es un país «excepcional» porque, a diferencia de otras naciones, su identidad esta definida por principios, mas que por adscripción, y les faculta, al mismo tiempo para

en condado y de ciudad en ciudad, aunque el bipartidismo aparezca en medio de todo ello nebuloso e inasible, las prácticas democráticas que desde el sistema partidista se desprenden se presenta al mundo como una de las máximas realizaciones de la nación americana.

Sin embargo, una de las consecuencias colaterales de esto es que los partidos políticos en los Estado Unidos, a diferencia de lo que pasa en Europa, tienen una menor capacidad de articulación entre lo federal, lo estatal y lo local. Sin un centro político sólido, capaz de organizar directrices generales coherentes, lo que priva es la victoria de las propuestas individuales y no de las partidistas, en la práctica, inexistentes. La separación de poderes producto del diseño federal del Estado ha provocado que incluso en los partidos políticos cualquier intento de centralización de la autoridad se convierta en un estruendoso fracaso, lo que se refleja en el privilegio de las ofertas políticas particulares.

Por último, no es ocioso hacer notar que la estructura política de los Estados Unidos es el reflejo de su diversidad en cuanto a orígenes, interpretaciones y actitudes frente a la idea del Estado, la cual, más allá de sus particularidades y matices, no deja de estar presente a lo largo y ancho del territorio nacional americano. Esto ha permitido la consolidación de un modelo complejo de interacción entre los diferentes niveles de gobierno, repercutiendo finalmente en el proceso de toma de decisiones.



### *Grupos de interés*

En sus contornos esenciales, encontramos ahora una imagen más nítida sobre la forma como funciona internamente el sistema político estadounidense. Sin embargo el rompecabezas no estaría completo sin un importante actor que se ha articulado como un engranaje más de la maquinaria norteamericana: los grupos de interés (*Interest Groups* o *IG* por sus siglas en inglés). Estos serán entendidos como “asociaciones de individuos que se unen para promover o defender los intereses particulares que comparten” y contrariamente a los partidos políticos, los grupos de interés “no buscan ocupar posiciones en el gobierno, pero si buscan influenciar en él” (Singh 2003: 203). De ahí que, los grupos de interés hayan encontrado diferentes formas de manifestación en aras de forjarse un espacio en el proceso de toma de decisiones norteamericano.

En la medida en que las estrategias políticas son producto de intrincados procesos de negociación que varían de acuerdo al tema, las circunstancias, los momentos, las instituciones e incluso, las personas que participen en ellas, los grupos de interés son una expresión que se integra a la lógica plural edificada en torno al andamiaje político estadounidense. Junto con las instituciones del gobierno y los partidos políticos, los grupos de interés dan forma al trípode en el que descansa el proceso de toma de decisiones, pero al encontrarse fuera del diseño constitucional, su creciente desempeño se ha transformado en un asunto altamente controvertido.

---

proclamar que Estados Unidos es una nación «universal» por que sus principios son aplicables a todas la sociedades humanas”. A esto es a lo que se le conoce actualmente como el “excepcionalismo americano” o simplemente “americanismo” (Huntington 2004: 70 - 71).

En efecto, importancia de los grupos de interés en la política estadounidense ha ido aumentando de forma proporcional al progreso de las regulaciones estatales. Ante la fragmentación operativa de los partidos políticos, y sin un reconocimiento constitucional claro dentro del diseño de los *checks and balances*, los grupos de interés han tomado la estafeta como organizaciones de intermediación con una gran coherencia interna para expresar intereses concretos. En cuanto a estos, aunque pueden ser tantos y tan variados como las preocupaciones de los ciudadanos particulares, grupos empresariales, políticos o religiosos sean capaces de imaginar, podemos encontrar cinco tipos principales a saber:

- 1) *Grupos de interés económico*, entre los que encontramos a las cámaras de comercio locales y estatales, grandes corporaciones o empresas privadas militares;
- 2) *Grupos de interés sobre asuntos públicos*, como lo pueden ser los grupos en defensa de los derechos del consumidor, o grupos lucha por la seguridad vial;
- 3) *Grupos de interés seccionales*, en los que se representan las preocupaciones de sectores poblacionales específicos como la Organización Nacional para las Mujeres (*National Organization of Women*), la Organización Nacional para el Desarrollo de la Gente de Color (*National Organization Advancement of Colored People*) o la Asociación Americana para Personas Retiradas (*American Association of Retired Persons*);
- 4) *Grupos con intereses políticos y –o religiosos*, entre los que encontramos a la Unión Americana de Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union*), la Coalición Cristiana (*The Christian Coalition*) o la poderosa Asociación Nacional del Rifle (*National Rifle Association*);
- 5) *Grupos intergubernamentales* como la Conferencia Nacional de Gobernadores (*National Governor's Conference*) o la Conferencia del Alcaldes de los Estados Unidos (*US Conference of Mayors*) (Singh 2003: 203 - 204)

Partiendo de ello, observamos que en más de un sentido, los grupos de interés “se fusionan con la maquinaria gubernamental misma” (Cigler y Burdett 1995:20) si bien, paradójicamente, al encontrarse formalmente fuera de ésta, disfrutan de mayores rangos de movilidad para conseguir sus objetivos. De hecho, como observa Vile (2007: 105) “los dispositivos constitucionales del federalismo y la separación de poderes que juntos sirven para descentralizar tanto el gobierno y los partidos geográficamente, así como para desintegrarlos verticalmente, crean las condiciones en las cuales los grupos de interés pueden florecer convirtiéndose en partes esenciales para la operación del gobierno”.

Frente a un esquema constitucional rígido, en el que la premisa de funcionamiento parece asentarse en la descentralización por medio de un intrincado sistema de controles y equilibrios, los grupos de interés proporcionan una extraordinaria cantidad de válvulas de escape para que las tensiones internas no salten en pedazos. Acoplando las peticiones de los grupos de interés con el funcionamiento de los partidos políticos tenemos un complejo mecanismo en el que se negocian y organizan aspectos varios de la vida

cotidiana, tanto en el nivel interno como en el externo. Dentro de los rasgos más sobresalientes que estos adquieren dentro de la política estadounidense, podemos encontrar que:

- 1) Los IG ofrecen la posibilidad de *representación*, lo que implica un mecanismo diferenciado a los partidos políticos para la articulación de sus quejas o posturas políticas dentro del organigrama de los diferentes niveles de gobierno;
- 2) Los IG permiten la generación de nuevos tipos de *participación ciudadana*, en el sentido que, más allá de los períodos electorales, los ciudadanos estadounidenses pueden inmiscuirse en la vida política de la nación;
- 3) Dentro de los mecanismos que utilizan para tratar de hacer sentir su presencia en el gobierno estadounidense, los IG ofrecen *educación pública*, buscando generar conciencia sobre la actuación del gobierno, sobre como esta actuación afecta a la ciudadanía y sobre cuales son las alternativas que se pueden desprender de ello;
- 4) En la medida en que los IG vayan teniendo éxito en la organización y expresión de sus demandas, estos pueden contribuir a la *formulación de programas*, forzando a los tomadores de decisiones a no ignorar sus peticiones, y;
- 5) Los IG pueden cumplir las funciones de *monitoreo y vigilancia*, contribuyendo al aseguramiento de sus propios intereses, así como a una conducción más responsable por parte del gobierno.<sup>85</sup>

Al visualizar el *modus operandi* de los grupos de interés queda claro que son una ingeniosa respuesta a las características propias con las que opera el sistema político estadounidense: aunque los IG puedan ver frustrados sus esfuerzos en un nivel, pueden pasar a luchar en otro sin que esto signifique un fracaso dentro de su propio accionar global. Así, los grupos de interés tienen asegurado, por el funcionamiento mismo del sistema, una multiplicidad de puntos de acceso mediante los que logran ejercer su influencia. A los mecanismos ya mencionados podemos agregarle la orientación del voto en los años electorales, aportaciones económicas para la elección de determinados miembros del Congreso y la inversión en campañas para la promoción de sus propios fines.<sup>86</sup> Por si esto fuera poco, algunos de los representantes de los más significativos grupos de interés han sido llamados a rendir testimonios frente al congreso, proporcionando información clave que contribuye al proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, los partidos políticos no son los únicos que son receptivos a las presiones de los IG. De hecho, los partidos políticos aparecen frecuentemente como medios para un fin: la incidencia en los diferentes poderes del gobierno. Es a estos donde se dirige la principal atención de los IG puesto que a partir de sus órganos se planifican y ejecutan las decisiones políticas que son de su incumbencia. Así, además de su evidente enlace con el Congreso a través de los partidos políticos, encontramos que pueden ligarse al poder

---

<sup>85</sup> Para profundizar sobre las diferentes variables aquí enunciadas, véase el interesante texto de Cigler y Burdett (1995).

<sup>86</sup> Esto es reconocido mediante el termino *Lobby* siendo en la práctica lo que hace que los IG sean observados de forma tan controvertida. Los límites éticos de su accionar hace que se realicen fuertes debates al interior del gobierno de los Estados Unidos sobre los alcances y límites de estos. Un dicho recurrente en Capitol Hill es ilustrativo del punto cuando algunos legisladores aseveran que “mi voto no está en venta, pero está disponible en renta”. Al respecto véase Browne (1995).

ejecutivo mediante reuniones de informales de trabajo con actores estratégicos como miembros del gabinete y jefes burocráticos, en las que exponen puntos de vista en torno a los efectos, méritos y desaciertos que podría provocar la implementación de algunas políticas específicas.

Por otro lado, y sin estar dissociado del primero, los IG también tienen la capacidad de hacer sentir sus preferencias respecto a la Suprema Corte, en la medida en que muchas de las decisiones de ésta podrían afectarlos directamente. Si bien el impacto directo sobre ésta puede ser mínimo, dentro de sus estrategias, podemos encontrar el activismo político a favor de la elección de los jueces de ésta - lo que incluye presiones sobre el Congreso y la Presidencia- y el surgimiento de agrupaciones que tienen como finalidad “proporcionarle consejo” a la Suprema Corte. Este es el caso de *Friends of the Court*.<sup>87</sup> En la práctica, lo anterior significa que si la presión realizada por los grupos de interés fracasa en el congreso o el ejecutivo, siempre queda el recurso de apelar al argumento de su “constitucionalidad”. Y para esto es extraordinariamente importante influenciar en la composición ideológica de la Suprema Corte, lo que es cabalmente entendido por los IG.

En síntesis. Debido a la naturaleza fragmentaria y la multiplicidad de ámbitos en los que se desenvuelven los grupos de interés, a menudo se genera la impresión de anarquía, aderezada con corrupción y tráfico de influencias como sus principales características. Sin bien esto llega a presentarse, difícilmente podríamos argumentar que sea una práctica generalizada en todos los niveles. Esta interpretación simplificaría una realidad mucho más compleja: a estos grupos se les debe reconocer el desempeño de funciones esenciales que van desde la canalización de demandas específicas en un complejo mecanismo de representatividad que trasciende los partidos políticos, hasta el monitoreo y vigilancia sobre temas específicos en los diferentes niveles de gobierno, ya sea federal, estatal o local, - lo que incluye evidentemente a las drogas-, en un sistema tan diverso como lo es el estadounidense.<sup>88</sup>

Aunado a ello, al hablar de los IG se hace necesario clarificar a que tipo nos referimos y cuales son los espacios en los que esos buscan influir, identificando a su vez, las estrategias de las que se valen para hacerse sentir. De lo contrario, el análisis podría reducir de forma irresponsable la necesidad de comprender que estos grupos se desenvuelven dentro de un entramado de relaciones económicas, políticas y sociales de las que son parte y reflejo.

## O

Puestas en evidencia, las bases institucionales que se establecieron en la convención de Filadelfia de 1787 han sobrevivido el transcurso de poco más de dos siglos. Sin embargo esto no quiere decir que hayan permanecido inmutables y el último apartado de los grupos de interés es la muestra más clara de ello. Bajo la mentalidad de los constituyentes, era sumamente importante asegurar un sistema de controles y equilibrios

---

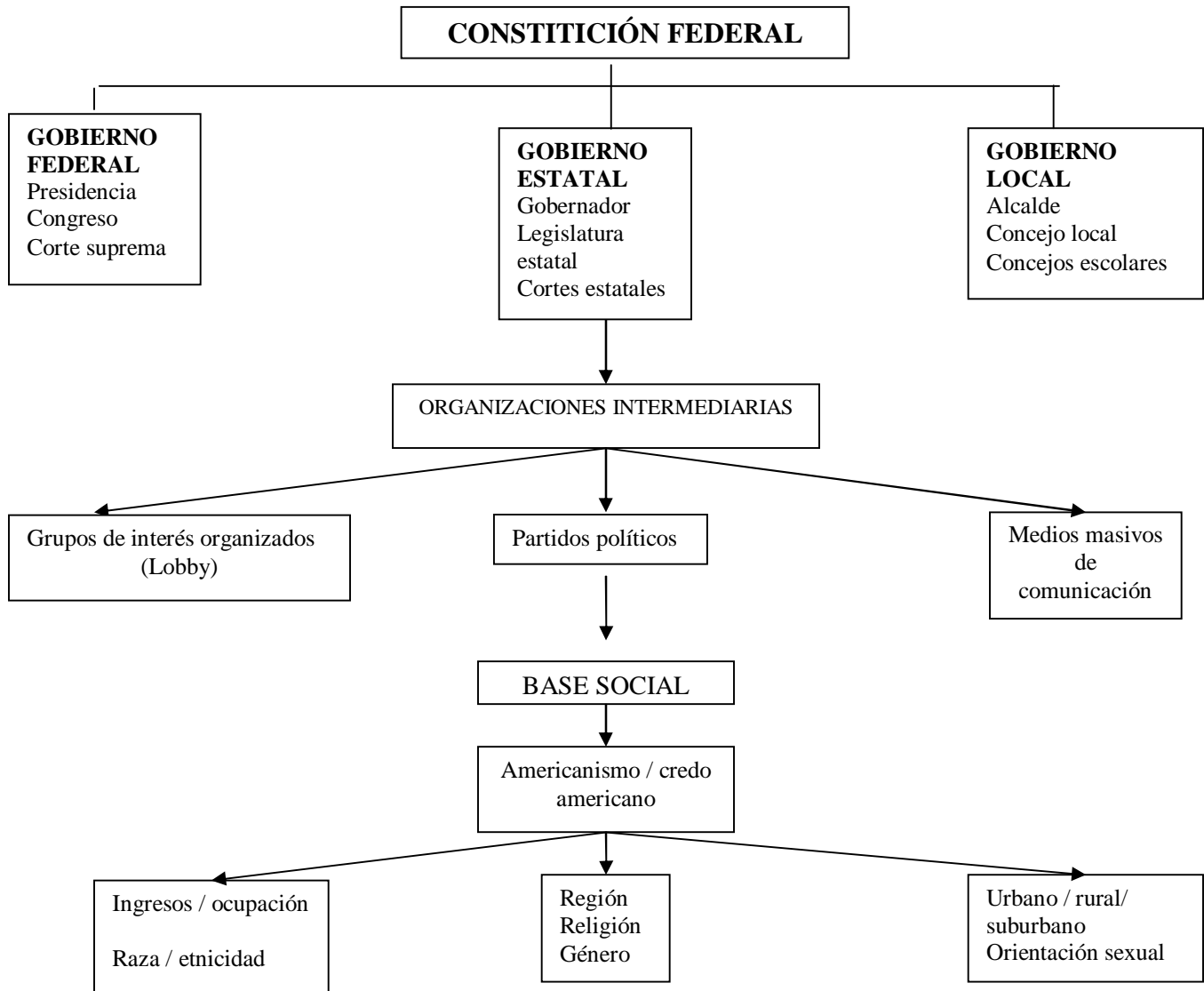
<sup>87</sup> Sobre el activismo político para la elección de jueces de la Suprema Corte, véase De Gregorio y Rossotti (1995: 215- 238) Al respecto de *Friends of the Court*, véase el sitio del *National Center for State Courts* Internet [https://www.ncsconline.org/D\\_Dev/fotc/](https://www.ncsconline.org/D_Dev/fotc/) Consultado del 9 de junio del 2009.

<sup>88</sup> Volveremos sobre ello mas adelante.



que se reprodujeran *al interior* de cada uno de los poderes de la unión y, a su vez, este sistema permaneciera *entre ellos*. Así, se estableció un complejo juego entre el constitucionalismo, los intereses de las élites políticas y los brumosos vaivenes de la base social identificada con las “decisiones del pueblo” (ver cuadro 2.1.2).

Cuadro 2.1.2  
**La organización del poder político en Estados Unidos**



Fuente: Singh (2003: 4)

En el fondo, desde la dimensión estructural del Estado nación americano, éste debía ser capaz de discernir entre la pluralidad de las formas organizativas de lo público y lo privado procurando ser flexible respecto a cada una de las realidades concretas, evitando regularlas uniforme y rígidamente. En medio de todo ello, se fueron gestando las reglas y excepciones pragmáticas que permitieron la movilidad del sistema en su conjunto.

Montado de esta forma, se aprecian las características multifacéticas de la vida política norteamericana. Al desplazarnos entre los puntos medulares de la formación del poder estadounidense, hemos buscado generar un esquema más amplio para comprender su funcionamiento interno, las lógicas que encierra, las inercias que arrastra. Sin embargo, permanecer en este nivel sería bosquejar apenas a medias el mapa del laberinto de fuerzas que se entrelazan y superponen, generando superficies de contacto y choque, provocando nuevamente un entendimiento limitado. Por ello, se hace necesario observar como de la interacción de todos estos elementos surge, del otro lado, una contradictoria *política exterior*.<sup>89</sup>

### 2.1.1 Política Exterior

Lo primero que es necesario entender es que para el funcionamiento de la FP estadounidense, la autoridad presidencial es relativamente más amplia comparándola frente a la que posee en política interna. La Constitución de los Estados Unidos le otorga al presidente las facultades de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de la Diplomacia, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. De tal forma que desde la presidencia se pueden negociar tratados con gobiernos extranjeros, se puede nominar y recibir embajadores y se puede nombrar a las figuras clave que conducirán la política exterior.<sup>90</sup> No obstante, en virtud del sistema de *Checks and Balances*, el Congreso tiene la potestad de hacerle contrapeso mediante la ratificación de los tratados internacionales, la confirmación de los miembros del gabinete y el visto bueno que tiene que otorgar sobre el personal diplomático.

Cuadro 2.2  
La separación de poderes en la política exterior

Poderes formales de la Presidencia	Poderes formales del Congreso
Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas	Poder de declarar la guerra
Negociación de tratados	Ratificar o rechazar tratados (exclusivo del senado)
Nominar embajadores y figuras clave para la política exterior (Secretario de Defensa, de Estado, director de la CIA)	Confirmar o rechazar los a los nominados presidenciales (Exclusivo del senado)
Recepción de los representantes de los gobiernos extranjeros	Control presupuestal. Investigación de las actividades de las agencias estatales.

Fuente. Elaboración propia con datos de Singh (2003) y Vile (2007)

En la práctica diplomática, este sistema de controles y equilibrios se ha traducido en importantes tensiones entre el brazo ejecutivo y el legislativo, sobre todo por las labores de control, investigación y vigilancia que ha desarrollado este último. Aunque la observación histórica de estas tensiones marca una tendencia que favorece al poder ejecutivo, es importante mencionar que esto no significa, ni mucho menos, una

<sup>89</sup> *Foreign Policy* o FP por sus siglas en inglés.

<sup>90</sup> Nos referimos concretamente al Departamento de Estado - *Department of State (DoS)*- y el Departamento de Defensa -*Department of Defense (DoD)* o la Agencia Central de Inteligencia – *Center Intelligence Center (CIA)*. Pero como veremos más adelante, ambos departamentos luchan por la primacía en la instrumentalización de la política exterior.

prevalencia absoluta de las posturas de éste. De hecho, el arma más poderosa con la que cuenta el Congreso de los Estados Unidos es, justamente, su atribución sobre las asignaciones presupuestales para que las diferentes agencias y programas del ejecutivo se mantengan o pongan en marcha. Aunado a ello, el legislativo tiene la facultad, mediante sus diferentes comités y subcomités especiales, de velar por el empleo adecuado de estos fondos.

En este sentido “El Congreso” – dice Berruga- “representa la suma de intereses particulares que se manifiestan a nivel regional y estatal o bien en temas específicos” (1996: 163). Si se parte de esto, resulta claro que el legislativo actúa como mediador entre los intereses particulares y federales, por lo que las labores de vigilancia sobre las acciones del ejecutivo son una forma de asegurar la continuidad de sus propios intereses integrados con la dinámica interna. Todo ello trae como resultado que, si la comunicación y el entendimiento entre las ramas del poder son inadecuados, el poder de la diplomacia estadounidense se ve obstaculizado por estas pugnas internas, mandando señales de descoordinación e incluso bloqueo.<sup>91</sup> Aunado a ello, los burócratas que trabajan los asuntos de política exterior deben atender no solo las directivas presidenciales sino también las presiones del Congreso.

Teóricamente, el Departamento de Estado es el responsable del manejo de la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo en la práctica, y sobre todo después del fin de la Segunda Guerra Mundial esto parecería una ficción analítica. Desde la presidencia de Truman (1945 – 1953), con la creación del Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*)<sup>92</sup> la figura del Consejero de Seguridad Nacional ha adquirido importancia creciente, repercutiendo de forma directa en la formulación e implementación misma de la política exterior.<sup>93</sup> Adicionalmente, el Departamento de Defensa se ha convertido en el segundo gran eje de poder en el manejo de las relaciones internacionales de los Estados Unidos, debido a la gran importancia que se le otorga a los temas militares y de seguridad. Por si esto fuera poco, en lo hechos, casi todas las agencias gubernamentales influyen en el diseño y la conducción de la política exterior (Spanler y Uslander 1994: 29).

Contra lo que desde la percepción pública se pudiera entender, tenemos entonces que en la concepción, ejecución y vigilancia de la política exterior de los Estados Unidos

---

<sup>91</sup> Una muestra de ello es el debate que se produjo durante el gobierno de George W. Bush (2001 – 2009) cuya administración buscó la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Colombia. En el ocaso de su popularidad y con el control por parte de los demócratas en el Congreso, la iniciativa presentada por Bush fue rechazada con el argumento de las constantes violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno colombiano hacía muy difícil el establecimiento de este proyecto. En contraparte, el propio presidente utilizó argumentos variados, desde la ayuda para la defensa de la democracia colombiana, hasta argumentos de seguridad nacional, como el bloqueo a la creciente presencia regional del Presidente venezolano Hugo Chávez. No hubo acuerdo y terminó la presidencia de Bush sin un TLC con Colombia. Gomez Maseri, Sergio. “Bush aboga por TLC para neutralizar a Hugo Chávez, al que ataca por supuestos vínculos con las FARC” *El Tiempo*, 12 de marzo de 2008.

<sup>92</sup> Mediante la reforma de la *National Security Act* de 1949. Sobre este punto volveremos más adelante.

<sup>93</sup> Quizá el ejemplo más ilustrativo al respecto ha sido Henry Kissinger, consejero de seguridad nacional que posteriormente se convirtió en secretario de estado durante las administraciones Nixon (1969 – 1974) y Ford (1974 – 1977).

participa una multiplicidad de actores que no pocas veces se confrontan y entrelazan en una amalgama de intereses que frecuentemente da una apariencia ambigua. Al interior del gobierno federal tenemos entonces que en política exterior, las posturas del DoS frecuentemente están confrontadas con los intereses del DoD e incluso muchas de las agencias internas se imbrican con uno u otro o, en el punto más extremo, deciden ir por vías independientes. Estas tensiones, además de manifestarse en el poder ejecutivo, también llegan a trasladarse al Congreso mediante su articulación con algunos grupos de interés de carácter económico o político, además de ser objeto de un fuerte seguimiento por parte de los medios de comunicación, que llegan a inclinar la balanza a uno u otro lado.

Con el enlace de todos estos factores, observamos que la Presidencia a través de sus diferentes burocracias; el Congreso, a través de sus diferentes comités y subcomités; el sector privado y las agrupaciones empresariales, a través de los grupos de interés; los medios de comunicación a través del seguimiento de las actividades políticas nacionales y; las organizaciones no gubernamentales a través de la conjugación de todos los anteriores, son elementos a considerar en la política exterior. Sin automatismos, la complejidad de vida política interna, se traslada a la ambigüedad de sus posturas externas.

Para Orozco, esta ambigüedad en el funcionamiento de la política exterior estadounidense puede ser explicada por un pluralismo en el que más allá de “una invitación a la anarquía”, surge una “conciencia combinatoria – funcional de los diferentes centros de poder e interés” (1992: 27). Esta conciencia multiforme, se ha traducido en diferentes formas y matrices ideológicas de política exterior, teniendo la paradójica característica de entremezclar la exaltación de valores y principios político – morales con la promoción de ganancias e intereses estratégicos (véase cuadro 2.2.1). De la conjunción de todo lo anterior surge lo que Orozco denomina como un “liberalismo corporativo” en el que se trata de “sincronizar transnacionalmente” –aunque no siempre éxito-, al “mercado, la sociedad civil y el Estado” (*Ibíd.* 116).

Cuadro 2.2.1  
**Escuelas tradiciones en la Política Exterior estadounidense**

<b>Inspiración</b>	<b>Descripción</b>
Hamilton	Aboga por una fuerte alianza entre el gobierno federal y los empresarios como elementos cruciales para la prosperidad y el éxito en el exterior. Su principal preocupación es integrar a los Estados Unidos a la economía global
Wilson	Defiende que los Estados Unidos debe esforzarse en propagar la democracia y los valores sociales estadounidenses por el mundo, buscando crear una comunidad internacional pacífica y democrática respetuosa del Estado de derecho.
Jefferson	Argumenta que la política exterior de los Estados Unidos debe interesarse más en la salvaguarda de su propia democracia que en promoverla afuera, tratando de reducir al mínimo el riesgo de entrar en guerra.
Jackson	Sostienen que los Estados Unidos deben darle prioridad a la seguridad de sus ciudadanos e intereses en el exterior por lo que la política exterior se debe ejercer consecuentemente con esos fines.

Fuente: Mead (2001)

Una de las causas de la búsqueda de esta sincronización transnacional de intereses que se articula en torno a la política exterior estadounidense, ha sido la existencia de un amplio consenso (credo americano) sobre su visión política del mundo. De hecho este consenso, como observa Rico, se desarrolla “dentro de límites ideológicos muy estrechos” puesto que “la sociedad norteamericana solo ha conocido una forma de organización política – la democracia liberal – y de un modo de producción – el capitalismo.” (1984: 273). La explicación de Rico sugiere al respecto parte de que la sociedad estadounidense se originó por la exportación hacia un nuevo país de algunos de los sectores más burgueses de la sociedad europea por lo que no tuvieron que luchar con los vestigios del feudalismo y, ante ello, se generaron condiciones particularmente favorables para el desarrollo del capitalismo. De tal forma que “la poderosa influencia de estos valores compartidos ha marcado profundamente el debate político norteamericano” (*Ibidem*), lo que inevitablemente se ha trasladado a su política exterior haciéndola funcionar de acuerdo a un óptimo. Esto permite entender el por qué de su desempeño.

En este contexto apenas obvio que las relaciones de Estados Unidos con el mundo han oscilado entre los ideales y los intereses, fluctuando por ciclos en los que se les observa con un mayor o menor grado de involucramiento en las relaciones internacionales. Pero a pesar de estos vaivenes, su presencia ha sido fundamental para la delimitación del mapa político contemporáneo: “En los últimos dos siglos” – observa Berruga -, “ninguna región del mundo ha escapado a la influencia militar, política, financiera, tecnológica o comercial ejercida por Washington”. No es extraño entonces que “las huellas de su diplomacia y de su penetración cultural se puedan ver con nitidez en la historia de América Latina, en el desarrollo económico y político de Europa, en los equilibrios de poder que se logran en Medio Oriente y en la dinámica tecnológica y comercial que se registra en el Pacífico Asiático” (1996: 157).

Sin embargo, estas “huellas” nunca han estado libres de contrasentidos. En la medida en que la política exterior estadounidense ha buscado conciliar sus propios valores e ideales con los intereses estratégicos que no siempre son consecuentes con el discurso de los primeros, la práctica de la FP ha sido altamente controvertida. Aunado a ello la tendencia estadounidense a homologar *sus* valores e ideales como principios de aplicación universal, ha enrarecido frecuentemente sus relaciones internacionales, generando fuertes tensiones que por momentos ha derivado incluso en serios conflictos. Manteniendo esto en mente, es momento de entrar de lleno en la temática del tráfico de drogas ilegales y la su articulación en el sistema político estadounidense.

## **2.2 Supuestos en los que descansa el control de drogas ilegales**

Bien se sostiene ahora que el grado de complejidad del funcionamiento interno de los Estados Unidos se traslada a su accionar en el ámbito externo. Así que una vez medida la jerarquía de sus principios fundacionales, sus dinámicas institucionales internas y las lógicas que se despuntan al momento de tomar decisiones, es necesario aclarar lo referente a como todo esto se refleja en el tratamiento de las drogas ilegales. El precio de

una falta de comprensión respecto al sistema político estadounidense ha tenido efectos indeseables y, frente a la creciente problemática en común, poco productivos.

Para comenzar, es necesario descender al fondo del cuadro y remarcar que no siempre el consumo de sustancias que alteran la mente ha sido considerado como ilegal. De hecho, fue hasta la conferencia de Shangai de 1909, promovida por una comisión estadounidense, cuando se establecieron los primeros controles internacionales sobre el consumo y la comercialización del opio y la morfina, estableciendo una prohibición que se llevaría a cabo gradualmente.<sup>94</sup> Posteriormente, con las Conferencias de la Haya de 1912, 1913 y 1914, se fueron generando condiciones más propicias que sirvieron como fundamento para llevar a cabo medidas más estrictas sobre el control internacional de drogas, donde ya se incluyó a la cocaína.<sup>95</sup>

Además, es destacada la participación estadounidense en la firma de tratados internacionales como la convención de Ginebra de 1925, donde se creó el primer organismo internacional para el control de estupefacientes (Comité Central Permanente); la Convención de 1931, donde se delimita el rol a desempeñar por la Organización Mundial de la Salud (OMS); la convención de 1936, donde se comienza a penalizar el tráfico ilícito internacional; el protocolo de 1953, donde se inhibe la producción de materias primas - principalmente el opio-; la Convención Única de 1961, que aglutinó todas las anteriores convenciones y prohibió la exportación de la hoja de coca; el convenio de 1971, que refiere a la prohibición de las sustancias psicotrópicas; el Protocolo de 1972, que complementa algunas disposiciones de de la convención de 1961 y; la convención de 1988 que realiza sugerencias para un control *apropiado* de las

---

<sup>94</sup> El interés por el control de las llamadas “drogas” se intensificó en los Estados Unidos a partir de su guerra contra España en 1898, mediante la cual adquirieron las Filipinas, vecinas de una China con serios problemas de consumo de opio. En 1903, la Casa Blanca, con Theodore Roosevelt como jefe de Estado, nombró al Comité Filipino del Opio para investigar la situación, y en este comité Charles Henry Brent, un obispo metodista fue el jefe de la misión. Fue cuestión de pocos meses para que la comisión visitara Shangai, Singapur, Birmania, Java, Formosa y Japón. El contacto con culturas diferentes, con códigos de conducta disímiles al protestantes provocó alarma por las “decadentes condiciones morales” de estos países. Se hizo necesario entonces buscar soluciones: “Los Estados Unidos reconocen que el consumo de opio es un mal que ninguna ganancia económica puede compensar y no permiten a sus ciudadanos propiciarlo siquiera pasivamente” (Davenport 2003: 194). De tal forma que para 1909, se convocó a la primera Convención Internacional del Opio, a celebrarse en Shangai, donde el decano de la delegación estadounidense fue el Obispo Brent. La comisión se reunió el primero de febrero de ese año con la participación de Austria, Gran Bretaña, China, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Persia, Portugal, Rusia, Siam y Estados Unidos, aglutinando visiones encontradas pues hasta esos momentos los laboratorios europeos se encargaban de la comercialización de los opiáceos. Como refiere Musto (1993: 65) “la mayoría de las naciones aunque levemente interesada en el tema, no estaba dispuesta a hacer mucho esfuerzo a favor de la prohibición del uso no médico como lo proponían los Estados Unidos; fue imposible obtener un acuerdo general en el sentido de que el uso del opio para propósitos distintos a los médicos fuera peligroso e inmoral”. Sin embargo, después de enormes esfuerzos por parte de la delegación estadounidense, la declaración final de la conferencia fue contundente, pues se llegó a la conclusión de que los respectivos gobiernos “deben trabajar por la erradicación gradual del consumo de opio en sus territorios y posesiones”, así como “prohibir o controlar estrictamente la elaboración distribución y uso no medicinal del opio y sus derivados”, reconociendo que “el problema está rebasando rápidamente los límites del «Lejano Oriente»” (Davenport 2003: 196). Nació así el sistema prohibicionista moderno.

<sup>95</sup> M. Atisso (1973). *Les traites internationaux et le rôle de l'organe international de contrôle des stupéfiants dans la lutte contre l'abus des substances psychoactives*. ONU, París, 1973.

drogas, siendo solo hasta este año cuando se distingue, sin mucho énfasis, el uso tradicional lícito de las mismas (Coomber 2004: 13 - 26).

Cada tratado, visiblemente distinto, marca un engranaje más en la construcción internacional de la problemática de las drogas ilegales. Pero si bien la actuación estadounidense para la construcción de toda esta maquinaria legal ha sido preponderante, frecuentemente se olvida que para haber un tratado se requiere de la aprobación de cuando menos dos o más partes, lo que cuestiona la percepción automática de un sistema coactivo exclusivamente estadounidense. Por un complejo juego de intereses o presiones e incluso ambas, ha hecho falta el consentimiento de muchos países para que este armazón pudiera funcionar. El sistema actual de control de drogas ilegales ha sido producto de una gradual, pero contradictoria construcción histórica que data de por lo menos cien años, construcción que ha podido surgir, mantenerse y transformarse por el choque de fuerzas al interior y al exterior de los diferentes Estados en el sistema internacional: no solo de los Estados Unidos.

Esto no negaría, en lo absoluto, que los supuestos sobre los que descansa este control de drogas sean vistos de forma altamente controvertida desde el momento en el que muchas de las disposiciones que han partido del sistema político estadounidense y de esta forma repercuten en los tratados internacionales, afectan en mayor o menor medida a los diferentes países, teniendo importantes connotaciones morales y alimentando, a su vez, fuertes intereses. Pero en este sentido, también se hace necesario entender que existen dos orbitas en torno a las cuales habría que pensar estos supuestos, una interna y otra externa que, aunque difícilmente pudieran ser disociadas, de su interrelación podemos comprender la racionalidad de fondo de la problemática de las drogas.

En la *orbita interna* de los Estados Unidos, la oposición política al consumo no medicinal de drogas adopta varias formas y se observa en diferentes niveles. De acuerdo a Courtwright (2002: 245 - 250) podemos identificar cinco supuestos que son fundamentales:

1. El perjuicio directo que los consumidores de drogas ocasiona en sí mismos y a otras personas.
2. El consumo de drogas tiene un gran costo para toda la sociedad, más allá de los beneficios económicos, por su alto cuestionamiento moral.
3. El consumo de drogas es desautorizado éticamente por el protestantismo anglosajón.
4. El consumo de drogas está asociado con grupos de desagradables, marginados o improductivos.
5. El consumo de drogas pone el peligro el futuro del grupo, puesto que bajo la lógica de la manzana podrida, solo es necesario una descompuesta para echar a perder a todos los demás.

La inquietud acerca de las drogas en los Estados Unidos ha articulado todos y cada uno de los puntos enunciados por Courtwright. En lo que respecta a los puntos 1 y 2, se puede anotar que los riesgos -reales o imaginarios- para la salud que se desprenden de la

intoxicación hicieron que desde algunos sectores de la sociedad estadounidense se apelara con fuerza a la figura del Estado acompañado por la fuerza del derecho como garantes de la salud del individuo. Pero el advenimiento de esta responsabilidad se concentró en torno a dos posturas encontradas, posturas que hasta la fecha se hacen presentes: los que están a favor y los que están en contra de la intervención del gobierno. Un ejemplo de las posturas a favor nos lo proporciona el médico Heinrich Heese al cuestionarse: “¿Tiene derecho el hombre a destruir su propio cuerpo?” – Respondiendo: “Ningún miembro de la comunidad nacional tiene ese derecho. Por el contrario, todo individuo tiene la obligación de mantenerse sano, en beneficio de la comunidad (...) que da al individuo la oportunidad de vivir y de construir una vida”.<sup>96</sup> Ante ello, nada mejor que el Estado para garantizar el correcto funcionamiento de la sociedad en su conjunto mediante el aseguramiento de la salud de los individuos.

En contraparte, para aquellos que están en contra de esto, la ingerencia del Estado es una invasión insoportable al derecho a la intimidad y a la vida privada. Szas (2001: 38) encarna la postura opuesta cuando se pregunta “¿Cómo puede una persona perder el derecho a su cuerpo?” – a lo que contesta - “Siendo despojado de la libertad de cuidarlo y controlarlo como considere adecuado. Desde que los primeros Peregrinos desembarcaron, hasta 1914, los americanos tuvieron la libertad tanto la obligación, derecho como deber, de cuidar y controlar sus cuerpos, manifestados por un ilimitado acceso legal a la atención médica y a las medicinas de su elección. Durante todos esos años el gobierno no controló el mercado de drogas, ni el uso de drogas por parte de las personas”.<sup>97</sup>

La coexistencia de ambas posturas al interior de un mismo sistema ha producido una miríada de contradicciones que, por la naturaleza propia del sistema político estadounidense, se han aceptado como parte del pluralismo de una sociedad democrática. De ahí se puede entender que, desde los condados hasta las respectivas legislaciones estatales, sin olvidar las federales, se le dé un trato diferente a la problemática de las drogas, expresando la correlación de fuerzas entre las confesiones religiosas, las instituciones familiares y legales que han desarrollado reglas y controles a una serie de comportamientos que son valorados respecto a las dos posturas antes mencionadas.

Ahora bien, en lo que respecta a los puntos 3 y 4, se puede observar que desde el siglo XIX la figura del consumidor se fue transformando en adicto nutriéndose por una serie de fobias y prejuicios que tuvieron como sustento un fuerte sabor de condenación ética en

---

<sup>96</sup> Citado por Courtwright (2002: 245)

<sup>97</sup> Cabe recordar que el 10 de Junio de 1913, se presentó ante la *House of Representatives* el proyecto de ley HR 6282 que después de fuertes debates en el Congreso sería aprobada el 17 de diciembre de 1914. Conocida con el nombre de *Harrison narcotics act*, o simplemente Ley Harrison, esta permitió la cimentación del control administrativo del tráfico de opiáceos, cocaína y cannabis al interior de los Estados Unidos. Una vez aprobada se contaba con una ley federal que demandaba a las legislaturas locales el establecimiento de toda una serie de medidas que hicieran posible su funcionamiento. No obstante, en términos prácticos no se tenía un acuerdo real sobre la forma como debía funcionar y esto trajo importantes consecuencias. Hasta 1914, todos aquellos que comerciaban o consumían drogas eran libres de hacerlo, sin que ello representara castigo o persecución judicial. Para 1915, las cosas cambiaron. Se comenzó a tratar imponer una serie de controles que derivó en una feroz lucha por el control de las sustancias llamadas peligrosas con fines no medicinales.



contra de la improductividad de los chinos asentados en el territorio estadounidense que consumían opio.<sup>98</sup> De hecho, como observa Musto, el problema de la adicción al opio desde el siglo XIX fue observado como “no americano y no occidental” (1993: 31). Con el correr de los años, este patrón no tardó en reproducirse frente a otras minorías étnicas que en el imaginario colectivo anglosajón aparecieron bajo el rótulo de marginales e indeseables: a los negros se les asoció con el consumo de cocaína y los mexicanos con la marihuana. En todo caso, la imagen del consumidor de drogas se consolidó bajo la forma de una especie de amenaza a las instituciones y el bienestar americano. “Una vez que estas drogas fueron relacionadas en la mente del público con extranjeros peligrosos y minorías raciales” – Observa Falco (1994: 21)- “se formaron actitudes populares que persisten hasta hoy. Los usuarios de drogas [comenzaron a ser vistos como] desviados sospechosos que socavaban la estabilidad nacional (...) La xenofobia y el temor racial que contribuyeron a formar nuestras leyes antidrogas originales aún influyen en nuestras políticas.”

De aquí, las consecuencias. A lo largo del siglo XX la problemática de las drogas ilegales ha adoptado diferentes formas y ha pasado por diferentes ciclos. Mientras que a comienzos del siglo los supuestos internos que hicieron posible el control de las drogas llegaron a involucrar también al consumo de alcohol, estos controles no pudieron mantenerse frente a éste y si continuaron haciéndose cada vez más fuertes con otro tipo de sustancias como la heroína, cocaína y marihuana.<sup>99</sup> La explicación de ello no encuentra en el grado de peligrosidad de adicción que provoque el consumo de estas sustancias sino, más bien, en el proceso asociativo que se establece entre las sustancias y los consumidores. En otros términos, la derogación de los controles sobre el alcohol tuvo mucho que ver con que su consumo estuvo más generalizado dentro de la vertiente principal de la sociedad estadounidense y por lo tanto, al verse afectada, se forjaron las condiciones que hicieron posible el cambio.

Allí podemos situar otra variable que nos da un cuadro más completo. La producción de alcohol tuvo características fundamentalmente nacionales, por lo que la concentración de

---

<sup>98</sup> Esto permite entender, a su vez, el por qué de los esfuerzos estadounidenses por erradicar el cultivo de amapola de las Filipinas durante los primeros años del siglo XX. Se corrobora nuevamente como se trató de ser consecuente en política interna y externa, partiendo de una interpretación particular de sus valores e ideales como principios de aplicación universal. Por otro lado, cabe hacer notar otra distinción básica: consumo no es sinónimo de adicción. Puede existir una base muy amplia de consumidores, que prueban las sustancias alguna vez en la vida, sin que necesariamente se llegue a la adicción. De hecho, para que se llegue a ésta, es necesario el traslado por diferentes niveles de necesidad, hasta llegar a la dependencia. Esto niega el argumento del punto 5, tradicionalmente aceptado acríticamente de que el consumo genera adicción. La lógica de las manzanas podridas tiene pocos elementos que le permiten sostenerse, mas allá de una profunda ignorancia o una serie de prejuicios profundamente arraigados.

<sup>99</sup> Nos referimos a la etapa conocida como “la prohibición”, que significó el triunfo de las posturas radicales en contra del consumo del alcohol. La *Volstead Act*, como llegaría a ser conocida, declaraba fuera de la ley la fabricación, venta y transporte de licor dentro, hacia y desde Estados Unidos, más no prohibía el consumo. La enmienda entraría en vigor el 28 de octubre de 1919, dando lugar a uno de los fenómenos más complejos de la historia estadounidense: el surgimiento de mafias dedicadas a abastecer un producto vedado por la ley, consumido por amplios sectores de la población y con una derrama económica considerable desprendida por su condición de ilegalidad. Después de una gran cantidad de ambigüedades, la *Volstead Act* fue derogada en 1933 debido a la presión pública en contra de la prohibición.

los daños en términos de violencia, homicidios, corrupción y expansión de las actividades criminales, así como los enfrentamientos entre las leyes federales, estatales y locales, generaron un caldo de cultivo altamente explosivo, por lo que la derogación de los controles sobre el alcohol era solo cuestión de tiempo.

Pero a pesar de que el alcohol se llevó los reflectores durante esos años, la presión contra los otros tipos de droga no cesó. De hecho, a partir del momento en el que incorporamos la variable exterior en la ecuación, podemos entender la continuidad de la vigilancia sobre el opio, la cocaína y la marihuana. El congresista por Alabama y presidente de la Asociación Internacional para la Educación sobre Narcóticos, Richmond Hobson escribía al respecto en 1924:

Hoy hay probablemente cinco veces más drogadictos que esclavos hubo en cualquier otro tiempo, y sus cadenas son ahora más abyectas y más peligrosas. Estos esclavos drogadictos, movidos por el látigo de una necesidad terrible, recurriendo al hurto y al robo organizado, son inmensamente lucrativos para sus amos – el narcotráfico- que movilizan gigantescos intereses financieros con una constante necesidad de expansión (...) Los Estados Unidos son atacados por el opio, desde su base en Asia; por la cocaína, desde su base en América del sur, por la heroína y las drogas sintéticas desde su base en Europa. Este ataque mortal de drogas que arremete desde tres frentes contra nuestros ciudadanos, nuestros hogares, nuestras instituciones, el protoplasma original de nuestro pueblo, es más destructivo y más peligroso biológicamente para nuestro futuro que un ataque conjunto de esos continentes contra nosotros.<sup>100</sup>

Esto nos lleva entonces a la observación de los gradientes de la *orbita externa* de los supuestos en los que descansa el control de drogas.

Como antecedente institucional, habría que partir de la creación del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) en 1930, una agencia que respondía al Departamento del Tesoro (*Department of Treasury* –DOT-) cuyas responsabilidades fueron instrumentalizar correctamente las disposiciones de la *Harrison Narcotics Act* de 1914 y la *Narcotic Drugs Import and Export Act* firmada en 1922. De tal forma que a partir de estas disposiciones, en el FBN se fueron agrupando atribuciones internas y externas para el control de las sustancias prohibidas. Harry Anslinger fue el primer comisario y ocupó el puesto desde su fundación, hasta 1962 haciéndolo el segundo funcionario estadounidense con mayor tiempo en un cargo público, después del director del FBI Edgar Hoover. La visión de Anslinger, fue definitiva para el rumbo de las futuras legislaciones antidrogas. En un artículo publicado en *The American Magazine* llamado “*Marijuana: the assassin of youth*” Anslinger observaba:

No hace mucho tiempo el cuerpo de una joven mujer yacía aplastado en la acera después de haberse escabullido por la ventana de un apartamento de Chicago. Todos lo llamarían suicidio, pero en realidad fue un asesinato. El asesino fue un narcótico conocido en América como marihuana, y a lo largo de la historia como hashish. Usado en la forma de cigarrillos, es comparativamente nuevo en los Estados Unidos y peligrosa como una serpiente de cascabel enroscada. ¿Cuántos asesinatos, suicidios y hechos maniáticos provoca cada año, en especial entre los jóvenes? (...) Es la destrucción inútil de la juventud la que es tan dolorosa para todos nosotros y por lo que el trabajo en el ámbito de la represión de estupefacientes se hace necesario. (Anslinger, 1937)

---

<sup>100</sup> Citado por Davenport (2003: 225)

La postura de Anslinger dejaba poco espacio para dudas. Su influencia perduró y tuvo ramificaciones en la concepción misma de la política antidrogas de los Estados Unidos trascendiendo al ámbito externo. Feroz prohibicionista, personificó una tendencia que ha sido dominante en los círculos de poder estadounidense en términos de su “compromiso y dedicación en contra de las drogas”. Sin embargo, como refiere Davenport (2003: 332) “él no era más que el portavoz de la opinión de la mayoría de congresistas, editores y líderes comunitarios; él representa mejor la guerra contra las drogas del siglo XX”. Frente a ello, la hipótesis de Falco adquiere sentido: la política internacional contra el consumo de drogas se alimenta de una multiplicidad de prejuicios que se arraigan en grandes sectores del sistema político norteamericano.

En el contexto que le tocó vivir, Anslinger, impulsó la hipótesis de la represión como la mejor forma de combatir al consumo: “La drogadicción es una perversión” -decía – “hace falta recrudescer las sanciones legales [para los traficantes de drogas] y poner a los adictos bajo tratamiento” (*Ibidem*). Una estrategia de dos niveles que prevalece hasta el día de hoy con una marcada tendencia que favorece las sanciones legales tanto en el ámbito doméstico – castigo a los traficantes al menudeo y, en algunos estados, castigo por la posesión – como en el ámbito externo – privilegio de las estrategias represivas en contra de la oferta de drogas por parte de terceros países.

Con el paso del tiempo, las autoridades federales estadounidenses no se separaron en gran medida de las posturas del Anslinger.<sup>101</sup> Gradualmente el problema se fue haciendo más complejo en la medida en que la estrategia represiva se fue reforzando y las problemáticas internas requirieron de instrumentos más refinados de control social. Fue así como con la guerra de Vietnam y las fuertes muestras de oposición contra ésta entre los jóvenes norteamericanos, se intensificó nuevamente la percepción negativa que vinculó a determinadas sustancias con determinados consumidores.<sup>102</sup> Esto generó el caldo de cultivo para un escalamiento exponencial de la lógica del prohibicionismo y la represión al consumo, lo que se puede observar con la multiplicación por diez del número de arrestos por posesión de marihuana: de 18 mil en 1965 pasaron a 188 mil en 1970 (Musto, 1993: 286).<sup>103</sup>

Difícilmente podríamos entender lo que siguió sin voltear a ver la presidencia de Nixon (1969 – 1974), que marca un importante punto de quiebre. Con un descontento social

---

<sup>101</sup> Aunque Anslinger se retiró en 1962 su particular visión de las cosas se mantuvo institucionalmente pues el FBN siguió funcionando hasta 1966, con la creación del *Bureau of Drug Abuse Control*, que a su vez se convirtió en el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*, predecesor inmediato de la poderosa *Drug Enforcement Administration (DEA)*. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>102</sup> “En forma cada vez más frecuente”- anota Musto - “la gente joven se reunía a celebrar su propia cultura, como en Woodstock, en agosto de 1969, o para protestar contra la guerra, como en Washington en noviembre de 1969; y las drogas, particularmente la marihuana, invadían las multitudes. Los americanos mayores, viendo estas reuniones a través de los medios de comunicación, consideraron que el uso de la droga era un símbolo de rechazo a los valores tradicionales y del patriotismo, y una importante ilustración de la brecha generacional tan frecuentemente deplorada” (1993: 286- 287)

<sup>103</sup> En virtud de la naturaleza del pacto federal estadounidense, el grueso de las personas apesadas por posesión de drogas (cargo conocido como *Drug Offenses*) es juzgada y recluida en las cortes y las prisiones estatales.

generalizado que provocaba “condiciones cercanas a la guerra civil” (Kissinger, 1994: 697), el control sobre la marihuana representó una válvula de escape que le permitió al gobierno federal reforzar el control sobre los inconformes. Sin embargo, quedarnos en este nivel sería inexacto pues, por esas fechas, también fue evidente el incremento en el número de adictos a la heroína, sobre todo entre los soldados que regresaban de la guerra, a los que se les proporcionaron tratamientos de desintoxicación y evidentemente no se les penalizó. Así, del enlace de ambos extremos, surgió el reconocimiento por parte de Nixon de que el país tenía un grave problema de consumo de drogas.

Se ve surgir, de la superposición de ambas variables, una preocupación cada vez más fuerte sobre las implicaciones que el consumo podría llegar a tener en la sociedad estadounidense. De tal forma que, el 17 de junio de 1971, a poco menos de un año del fin de su primer período de gobierno (pues se reelige en 1972 para otro período de cuatro años el cual no cumple por el escándalo de Watergate) Richard Nixon declara que “las drogas son el enemigo público número uno” de los Estados Unidos, para lo cual se debía llevar a cabo una “guerra frontal” que permita la erradicación del problema: con ello nace la metáfora actual de la “guerra contra las drogas”.<sup>104</sup>

Para el 1 de julio de 1973 Nixon firmó la orden ejecutiva que dio origen a la DEA, una agencia que dependería del Departamento de Justicia y que se enfoca exclusivamente de las operaciones antidrogas tanto a nivel interno como a nivel externo.<sup>105</sup> Al interior de los Estados Unidos, sus atribuciones se desdoblaron recomponiéndose en otro significativo aumento de arrestos: si el crecimiento de 18 mil a 188 mil que se produjo entre 1965 y 1970 parecía escandaloso, la cifra de 1975 aparece todavía más alta, llegando a 445 mil. En un lapso de 10 años, por cada arresto que se producía en 1965, para 1975 había 24.<sup>106</sup>

Se generalizó, en adelante, un recrudecimiento gradual pero constante en la intensidad de las políticas antidrogas tanto al interior como al exterior de los Estados Unidos, catalizando sus contradicciones internas e incidiendo directamente no solo sobre su población sino también sobre las relaciones con los diferentes países que fueron reconocidos como “proveedores” de sustancias ilegales. Puede señalarse, en este sentido, que el consumo en los Estados Unidos también está marcado por ciclos y cada ciclo tiene una droga en particular como eje de las preocupaciones públicas y, por ende, un área geográfica determinada sobre la cual se enfocan las políticas antidrogas (Reuter, 2006: 77- 106). Así, aunque a principios de siglo estas políticas tenían en Filipinas y los países asiáticos donde se producía heroína a sus principales objetivos, para la segunda mitad del siglo XX estos se fueron trasladando a América Latina donde México (marihuana, amapola), Colombia, Perú, Bolivia (hoja de coca – cocaína) y Jamaica (marihuana) aparecieron en el centro de las preocupaciones antidrogas de Washington.<sup>107</sup> Aunque de

---

<sup>104</sup> Mediante esto, Nixon inaugura también una práctica que será recurrente entre muchos de los candidatos que aspiren a la presidencia de los Estados Unidos: recurrir a la retórica antidrogas como elemento para la captación de votantes. Sobre ello volveremos en el punto 2.3.

<sup>105</sup> Sobre la DEA volveremos en el punto 2.5.

<sup>106</sup> Federal Bureau Of Investigation Uniform Crime Report (2001), Released on October 28, 2002.

<sup>107</sup> Aquí cabe hacer una aclaración. La hoja de coca, ha sido consumida ancestralmente por las culturas andinas sin que esto represente ningún tipo de problema social. De hecho, el valor de la hoja de coca tradicionalmente sagrado entre estas culturas. Sin embargo, la hoja de coca, mediante un procesamiento

formas diferentes, de los países antes mencionados, México y Colombia parecen ser los que más han resentido a nivel interno los efectos de las políticas antidrogas de los Estados Unidos.

Tenemos entonces que, desde Nixon, la lucha internacional contra las drogas se ha refrendado con mayor o menor fuerza como una política de Estado en la que el Presidente, el Congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales, así como los diferentes Estados, condados y ciudades, han influido en la elaboración de la política exterior antinarcóticos. Estos recordatorios cronológicos, ideológicos, e institucionales nos ayudan a entender el entramado de relaciones en las que las políticas antidrogas de los Estados Unidos se formulan y se proyectan al exterior.

Finalmente, es necesario remarcar que también la política internacional de los Estados Unidos en materia de drogas funciona con el entendimiento de una serie de condiciones que son las que la fundamentan y tratan de darle coherencia. Perl (1997: 152) observa dos supuestos básicos y cinco supuestos secundarios inherentes a la política exterior antidrogas a saber:

Supuestos básicos:

- 1) Que se puede reducir las provisiones netas disponibles de drogas ilícitas o que importantes aumentos pendientes se pueden recortar y;
- 2) Que una menor disponibilidad junto con cambios en el comportamiento de los usuarios resultará en un menor uso de drogas ilícitas en los Estados Unidos.

De ahí, los supuestos secundarios:

- a) Que el desmantelamiento de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas reducirá la oferta;
- b) Que las políticas de desarrollo económico pueden tener impacto sobre los niveles nacionales de producción de droga, tráfico y consumo;
- c) Que los demás países comparten las metas políticas de los Estados Unidos y cooperarán en la implementación de políticas y programas contra los narcóticos;
- d) Que la cocaína constituye la principal amenaza de drogas ilícitas para los Estados Unidos y;
- e) Que la financiación para implementar las políticas estará disponible como política de Estado.

De tal forma que en el diseño político de Washington estos supuestos tienen consecuencias de gran peso, sobre todo en las estrategias y mecanismos de cooperación que se llevan a cabo con los diferentes países. Sin embargo, en la práctica, la validez de estos supuestos ha sido altamente cuestionada ante los resultados y la multitud de evidencias que apuntan a que la solidez del diagnóstico no es enteramente acertada. De allí que, contrastando estos supuestos con los patrones reales, nuevamente Perl observa

---

químico produce cocaína, ésta sí, considerada como sustancia ilegal. Al respecto del uso tradicional de la hoja de coca, véase Speeding (2004).

que se desprenden una serie contra argumentos sobre los supuestos básicos y secundarios a saber:

Contra argumentos básicos:

- 1) A pesar de las capturas cada vez más grandes de drogas ilícitas, su producción a escala mundial sigue subiendo y;
- 2) El éxito de las políticas de interdicción y castigo sobre traficantes y consumidores difícilmente puede ser demostrado.

Y de ahí los contra argumentos secundarios:

- a) El desmantelamiento de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas no ha tenido un efecto tangible en la disminución de la oferta y, en la medida en que los grandes grupos son desarticulados, hay una cierta tendencia al aumento de la violencia a medida que los grupos más pequeños luchan por una mayor participación en el mercado. Aunado a ello, con la descentralización de las operaciones ilegales la actuación de los agentes de la ley se encuentra con mayores retos;
- b) Ante la falta de un esfuerzo coordinado entre las políticas de desarrollo económico y la sustitución en la producción de drogas ilegales, los resultados son en el mejor de los casos tenues;
- c) Dado que el tráfico y los traficantes de drogas a menudo proporcionan beneficios económicos a corto plazo para los diferentes países (empleo, ingreso, infraestructura, educación, vivienda) los dirigentes nacionales no están enteramente comprometidos con la idea de que el mejor camino es cooperar con las políticas y programas de los Estados Unidos;
- d) Existen otras drogas ilegales además de la cocaína que pueden convertirse en factores de riesgo para la población de los Estados Unidos tales como la heroína y los sintéticos en la medida en que sus efectos pueden ser más perjudiciales a la salud y se estabilice el número de usuarios de cocaína, y por último;
- e) Existen nuevas prioridades para la financiación de la política externa antidrogas.

Algunas observaciones para terminar. Cuando se entrecruzan las variables que van desde los supuestos internos, hasta los supuestos externos y los contra argumentos que se desprenden de estos, tenemos, finalmente, una radiografía más equilibrada sobre las formas en las que descansa, opera y se expande el problema del tráfico de drogas ilegales en los Estados Unidos. Contrariamente a lo que la percepción latinoamericana en general y mexicana en particular pudiera pensar, la política antidroga de los Estados Unidos, se alimenta de sus profundas contradicciones internas lo que repercute en la forma como se trata el tema a nivel internacional.

Los cambios estructurales en la sociedad estadounidense han marcado la pauta de las estrategias que desde su sistema político se ha seguido frente a la problemática de las drogas ilegales. Se entiende, entonces, que esta problemática debe observarse como un proceso evolutivo y no como un fenómeno predeterminado e inmutable, exógeno a sus condiciones internas. Por lo tanto, es muy probable que las políticas que funcionaron en

el entorno social del siglo XX sean observadas de forma más crítica en el desarrollo del siglo XXI. Esto no niega que por la correlación de fuerzas y el diseño institucional de los Estados Unidos, se produzca de forma parsimoniosa este traslado.

### **2.3 Variables a considerar en la formulación de políticas contra las drogas ilegales**

Insertada en la dinámica antes descrita, la gestación de las políticas contra las drogas ilegales tampoco obedece a automatismos. No ha sido producto de un decreto presidencial, o un mandato del Congreso, ni mucho menos una decisión de apasionados líderes religiosos o de oscuras agencias gubernamentales que buscaran mecánicamente la hegemonía continental. Aunque estos factores sin influyen, hay que considerar que para que estas políticas pudieran germinar, se hizo necesario un proceso de formulación y adaptación en el que el ensayo y el error han sido las constantes.

Existe una serie de elementos claves que deben ser considerados al momento de entender como funcionan las políticas contra las drogas ilegales en los Estados Unidos.<sup>108</sup> El primero de ellos ha sido la *definición del problema*. Esto no es un asunto menor. En la medida en que el diagnóstico parta de supuestos morales y represivos, se perderán de vista importantes posibilidades de enfrentar con éxito las dificultades que del consumo, tráfico y producción de drogas ilegales se desprendan. Así, dentro de la definición del problema hay que considerar quien es el agente social que lo delimita para entender hacia donde se dirige la estrategia. Esta definición no funciona de la misma manera la para la Presidencia, el Congreso, los embajadores en el extranjero o las agencias encargadas de su combate.

Por otro lado, como un segundo factor es importante entender como la temática de las drogas ilegales se incrusta en las *condiciones estructurales de los Estados Unidos*. Esto quiere decir, que por su naturaleza particularmente sensible, el fenómeno de las drogas causa fuertes controversias entre los poderes de la unión, las instituciones del Estado, el pacto federal, las burocracias internas y los grupos de interés. Esto nos ayuda a entender el por qué de la ambigüedad de la política antidroga: cada poder, cada burocracia, cada estado y cada grupo de interés cuenta con su propia agenda y hace todo lo que está a su alcance para sacarla adelante.

Como ya hemos visto, pero ahora en un tercer nivel, los *ideales, normas y valores culturales* son también factores en la concepción de las políticas antidrogas. En el imaginario colectivo estadounidense, estos son poseedores de condiciones que los hacen únicos frente a otras naciones del mundo (credo americano). Partiendo de ello, las drogas son observadas como una amenaza a estos valores que parten del protestantismo anglosajón, poniendo en juego la estabilidad institucional que permite que el sistema funcione. “Según los calvinistas”- dice Lupsha – “se entiende que el placer está reservado para personas ¡que lo hallan ganado! Al igual que las doctrinas de la predestinación, al principio del protestantismo, este asociaba la salvación con los elegidos por medio de su éxito económico. Por consiguiente, aunque no esté expresamente escrito,

---

<sup>108</sup> Para una versión más puntual véase Apéndice 1.

la mayoría de la formulación de las políticas de los Estados Unidos está marcada por la prohibición del placer no merecido” (1997: 60 -61).

En un cuarto nivel y de forma consecuente con lo anterior, encontramos que las políticas contra las drogas ilegales también obedecen a una lógica de *preservación de jerarquías de poder mediante la creación de dispositivos de control social*. De la misma forma que observamos que los ideales, normas y valores culturales influyen, estos se fundamentan en un *statu quo* que se pretende defender. Así, las drogas juegan aquí un rol de comodín al que se recurre en términos de mostrar que se está “haciendo algo” – por brumoso que esta afirmación sea- en beneficio de los ciudadanos, mientras al mismo tiempo profundizan las diferencias en cuanto al tratamiento que se les da a los que pertenecen a diferentes sectores económicos. En el plano internacional esto también tiene un efecto reflejo. En el momento en el que se establece un andamiaje jurídico con pretensiones de universalidad respecto a la prohibición de las drogas ilegales- en el cual, como ya se vió Estados Unidos jugó un rol importante-, se establece a la par toda una serie de mecanismos que no libres de contradicciones y sin automatismos tienden a reproducir las condiciones jerárquicas de control y orden entre Estados donde, Washington se mantiene a la cabeza.

El quinto factor que influye en la formulación de políticas antidrogas es, precisamente el más sencillo: *el dinero y los presupuestos*. Por sí solos, los presupuestos asignados para cada agencia que participa en las iniciativas federales contra las drogas ilegales son una razón de peso en el accionar de cada una de de las diferentes agencias, tanto para misiones internas y externas. Mas allá de la importancia estratégica de las misiones –que a algunas agencias puede desviarlas de sus funciones primordiales-, el dinero del presupuesto “se convierte en el motor de las políticas” (Lupsha 1997:62).

Como sexto nivel, entonces, encontramos que la observación de las *políticas domésticas, las necesidades político – sociales y las variables de contexto* también son importantes. Esto implica otro punto antes mencionado. Ante determinadas condiciones internas, se establecen lineamientos de acción que traten de dar respuesta a la conflictividad potencial que representen estas condiciones. De tal forma que difícilmente podría entenderse la actuación internacional de los Estados Unidos sin observar las dimensiones de sus necesidades internas.

En un séptimo nivel, también hay que considerar la influencia de los *liderazgos individuales*. Esta esfera es fundamental para entender las formas que adoptan las diferentes estrategias contra las drogas que, aunque en lo esencial se mantienen, tienen algunas especificidades que las distinguen entre ellas. Así, la guerra contra las drogas de Nixon no fue similar a la de Reagan,<sup>109</sup> ni la de éste a la de Bush padre, Clinton, o Bush hijo. Aunado a ello, también resulta conveniente mirar como los diferentes liderazgos

---

<sup>109</sup> De particular importancia, hay que hacer mención que la declaración de la guerra contra las drogas llevada a cabo por Reagan tiene importantes ramificaciones en el sentido de considerarlas como un problema de seguridad nacional. Mediante la firma de la *National Security Decision Directive 221*, la administración Reagan dio el paso de enunciar una simple metáfora, a apoyar, con el uso de las armas, una activa política exterior en contra del tráfico de drogas.



dentro del Congreso repercuten en la política antidroga. Es de esta forma como legisladores como Patrick Leahy han logrado introducir cláusulas específicas, en este caso, relativa al respeto de los derechos humanos.<sup>110</sup>

En cuanto a los *ciclos electorales*, estos nos conectan con el octavo nivel. En la medida en que las elecciones son un termómetro para medir las preocupaciones de la sociedad, cuando se acercan las votaciones, tanto agencias gubernamentales como políticos profesionales se esfuerzan por mostrar resultados. Las drogas y la criminalidad aparecen casi siempre como motivos de preocupación para el electorado, por lo que el manejo de estos temas entre los candidatos es una de las piedras angulares durante las campañas. Entre la exageración y la simplificación, algunos políticos juegan y construyen sus carreras políticas alrededor de la aceptación o rechazo a las drogas ilegales. En estos contextos, en los horizontes de las contiendas políticas, se tiene en las drogas un elemento que adiciona o resta puntos, por lo que depende de la habilidad de los políticos jugar sus cartas dependiendo de la temperatura pública de sus electores.

Por último, en un noveno nivel, observamos que *los grupos de interés empresarial y político*, también ejercen presión para la concepción, armado e instrumentalización de las políticas relacionadas con el tráfico de drogas ilegales. En este nivel podemos encontrar empresarios, contratistas, políticos y organizaciones no gubernamentales que, por diferentes medios, han desarrollado la capacidad de exigir condiciones favorables para sus intereses particulares. Debido a la naturaleza multiforme de estos grupos, así como a su formidable movilidad, estos llegan a ser vitales para el sistema político elegido y, por ende, sus peticiones se incrustan en el sistema burocrático del poder. Es así como empresas militares privadas (*Private Military Firms* PMF) o empresas productoras de armamento como la *Lockheed Corporation*, ésta última asentada en Santa Bárbara, California, pueden exigir a sus Congresistas estatales, un apoyo más firme frente a las iniciativas federales en política exterior.

Por otro lado, no se puede desdeñar la actuación de los grupos con intereses políticos traducidos en organizaciones no gubernamentales locales como la *Drug Policy Alliance* (DPA), asentada en Nueva York, que busca la generación de alternativas políticas a la guerra contra las drogas, promoviendo campañas de educación, investigaciones científicas y congresos especializados, abriendo el debate con posturas menos punitivas y más enfocadas al respeto a los derechos humanos y la reducción de daños.<sup>111</sup> En cuanto al

---

<sup>110</sup> La enmienda Leahy estipula que no se puede otorgar ayuda a una fuerza militar o de policía extranjera involucrada en violaciones a los derechos humanos a menos que se estén tomando medidas efectivas para llevar el caso a los tribunales de justicia. Aprobada en 1997, la Enmienda Leahy ha sido incluida en las consiguientes apropiaciones de ayuda y, actualmente, una versión de la misma forma parte de las apropiaciones de defensa. Esta legislación ha generado mayor escrutinio de los antecedentes de derechos humanos de las fuerzas receptoras de ayuda en los programas militares.

<sup>111</sup> El enfoque de reducción de daños descansa en el hecho de que la guerra contra las drogas está teniendo elevados costos en diferentes niveles para la sociedad estadounidense. “La guerra contra las drogas en los Estados Unidos” – observa Ethan Nadelmann, presidente de la DPA – “ha logrado llenar las cárceles al tiempo que ha fallado en responder de manera positiva a [los] consumidores de drogas”. (Nadelmann et. al. 1997: 90). Mas allá de la represión del consumo y la reclusión de los consumidores, con la reducción de daños se pugna por “responder a los problemas del uso ilícito de las drogas [mediante] innovaciones igualmente pragmáticas”. Estas “innovaciones” incluyen a) tratamiento en lugar de represión; b) la lucha

análisis de la política exterior tenemos a organizaciones como *The Whashington Office on Latin America* (WOLA), que dentro de sus programas, monitorea las implicaciones de las políticas antidrogas de los Estados Unidos en los diferentes países de América Latina. Sus investigadores y especialistas, frecuentemente son llamados a audiencias en el Congreso para exponer sus puntos de vista respecto a la implementación de determinadas políticas.<sup>112</sup>

Tómese lo anterior como valor de ejemplo para ratificar que la elaboración de las políticas antidrogas de los Estados Unidos difícilmente obedece a la voluntad exclusiva de uno solo de sus agentes sociales, políticos o institucionales. En la práctica, la complejidad de las políticas antidrogas tiende a reflejar los intereses de los grupos más poderosos y mejor organizados. Se corrobora también que los intereses económicos *per se* tampoco explican en su totalidad las formas que adopta la política antidrogas. Si se quiere comprender ésta, hay que observar con mayor detenimiento quien es el agente que define el problema, como se inserta en la maquinaria gubernamental, a que corriente ideológica pertenece, que intereses defiende, y como todas estas variables responden a las necesidades internas del sistema político estadounidense.

Por las características de éste, la formulación e implementación de políticas tiene implicaciones fundamentales para otros países. Es por ello que debemos descender aún más en su entendimiento, y observar, como variables, la postura de algunos de los agentes institucionales básicos en la definición de la estrategia internacional contra el tráfico de drogas: la Presidencia y el Congreso.

### **2.3.1 Rol de la Presidencia**

Como se anotó, la figura presidencial es la más visible en el entramado del sistema político norteamericano. En virtud de la combinación de sus poderes formales e informales, las posturas públicas que desde la presidencia se manejan son de alto impacto en la formulación de las políticas antidrogas y, junto con el Congreso, marcan el rumbo a seguir por la administración. En la medida de que el sistema de *checks and balances*, se ha ido fortaleciendo, las políticas antidrogas están determinadas por el complejo juego de intereses que se articulan entre la Presidencia y el Congreso.

La coexistencia entre ambos poderes no ha estado libre de contrasentidos. Si la Presidencia es del mismo partido que la facción mayoritaria en el Congreso, la relación entre ambos difícilmente tendrá mayores sobresaltos. Pero si, por lo contrario, el Presidente es de una filiación partidista diferente a la facción mayoritaria en el Congreso, la aprobación de algunas iniciativas relacionadas con el control de drogas ilegales estará

---

por la revocación de las leyes sobre las drogas y sobre las prohibiciones contra la venta y posesión de jeringas; c) la ampliación del esquema de intercambio de agujas; d) la investigación y el desarrollo de programas de mantenimiento con drogas diferentes a la metadona oral; e) la tolerancia de lugares en las calles donde puedan inyectarse drogas con relativa seguridad bajo la supervisión de personal médico; f) la creación de organizaciones locales que represente los intereses de los usuarios de drogas y; g) la integración de los programas de policía dentro de los programas de reducción de daños.

<sup>112</sup> Para mayor información consúltese el sitio en Internet [www.wola.org](http://www.wola.org)

sometida a intensos procesos de negociación política. También puede darse el caso de que el Presidente sea de un partido y, sea apoyado abrumadoramente por el otro, como lo atestigua el proceso de aprobación del Plan Colombia durante el gobierno de Clinton.

El presidente, siendo el coordinador en jefe de intereses encontrados, tiene importantes atribuciones en la operatividad de las políticas contra las drogas. Como jefe de la diplomacia estadounidense, tiene la capacidad de iniciar las negociaciones de tratados con gobiernos extranjeros, nombrar a los miembros de su gabinete y embajadores. Estas atribuciones serán fundamentales en el día a día de las políticas antidrogas puesto que, el empuje de los tratados internacionales proviene de la presidencia y, el primero al que deben responder los funcionarios es al presidente. Esto no significa, sin embargo, que dejen de existir pugnas entre el Congreso y la Presidencia por la ratificación de estos tratados o la aprobación de algunos de los funcionarios propuestos, así como no es garantía de que las actividades de estos funcionarios deje de estar monitoreada por las comisiones del Congreso.

Aunado a esto, tampoco está asegurado que en el funcionamiento cotidiano no se presenten disputas entre los funcionarios de las respectivas agencias que se encargan de trabajar sobre los diferentes aspectos de la temática de las drogas ilegales. El problema de la coordinación de las políticas antidrogas en el gobierno federal ha sido frecuentemente motivo de preocupación por las sucesivas administraciones puesto que la gran cantidad de agencias que participan en la aplicación de estas políticas, deriva frecuentemente en una feroz competencia entre ellas.<sup>113</sup> Es por ello que, gradualmente se ha buscado establecer agencias especializadas en la coordinación de las políticas antidrogas tanto en el exterior como el interior que respondan a la Presidencia. Esta ha sido la lógica de fondo que permitió el surgimiento de la *National Drug Policy Board*, NDPB, (1988)<sup>114</sup> y la *Office of National Drug Control Policy*, ONDCP (1989).<sup>115</sup>

Sin duda, el peso político de la figura presidencial ha provocado la identificación de ciertas tendencias en cuanto a los ciclos de las políticas antidrogas que, alimentándose de las condiciones del momento, se han ido haciendo más complejas y han catalizado muchas de las contradicciones internas de los países en los que se aplican (cuadro 2.3).

---

<sup>113</sup> Sobre ello volveremos en el punto 2.4

<sup>114</sup> De corta existencia la NDPB, buscó aglutinar a los principales líderes de las agencias antidrogas en los Estados Unidos para que pudieran operar de una forma más coordinada y menos conflictiva. Sin embargo su funcionamiento fue breve, pues pronto surgió la ONDCP, con mayores capacidades de control y enlace.

<sup>115</sup> En términos de coordinación, la ONDCP tiene una gran variedad de responsabilidades y obligaciones en el andamiaje institucional estadounidense, pero podemos enlistar cuatro principales. 1) De forma conjunta el director de la ONDCP y la Presidencia deben elaborar anualmente una estrategia nacional para el control de las drogas; 2) El director de la ONDCP y los líderes de todas las agencias gubernamentales relevantes deben negociar anualmente frente al Congreso el presupuesto nacional para el control de drogas que debe reflejar las prioridades y las metas de la estrategia nacional; 3) El director de la ONDCP debe coordinar los esfuerzos de cada una de las agencias en el sentido de que las prioridades de cada una de ellas debe estar de acuerdo con la estrategia nacional, para así evitar duplicar funciones, en caso de que los líderes de estas agencias no estén de acuerdo con el director de la ONDCP puede acudir con el Presidente y ; 4) El director tiene la autoridad para designar algunas regiones como “zonas de alta intensidad de narcotráfico”, asignando con ello, fondos y personal extra.

**Cuadro 2.3.**  
**Administraciones presidenciales y principales iniciativas respecto al control de drogas ilegales.**

<b>Administración</b>	<b>Iniciativas más importantes</b>	<b>Contexto</b>	<b>Causas - Efectos</b>
Richard Nixon (R.1969 – 1974)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ Primera declaración presidencial de “guerra contra las drogas” <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operación Intercepción, OI (Frontera con México 1969)</li> <li>• Desmantelamiento de la <i>French Connection</i> (1971 – 1972)</li> <li>• Creación de la DEA (1973)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Guerra de Vietnam</li> <li>* Movimientos de contracultura asociados con el consumo de marihuana – soldados consumidores de heroína.</li> <li>* Escándalo de Watergate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inauguración en el discurso político presidencial de una postura “firme contra las drogas”.</li> <li>* La OI permitió al tiempo, el cierre de la frontera México – EU (Marihuana), pero desplazó los cultivos a Jamaica y Colombia.</li> <li>* Con la DEA se expanden las capacidades internas y externas de investigación contra las drogas.</li> </ul>
Gerald Ford (R.1974 - 1977)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ La postura de Ford, fue medianamente más tolerante, sin abandonar el prohibicionismo. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación del <i>White Paper on Drug Abuse</i> WPDA, (1975)</li> <li>• Operación Condor, OC(1975 – 1978)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cambio en las pautas del consumo. Aumento de consumidores de cocaína. Colombia aparece como productor de importancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Con el WPDA se reconocía que el consumo de drogas era una cuestión individual y el gobierno solo debía advertir sobre los riesgos del consumo.</li> <li>* Con la OC, se establece el primer ensayo a escala continental de una estrategia antidrogas dirigida por militares.</li> </ul>
James Carter (D. 1977 – 1981)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ Postura ambigua. Entre tolerancia y represión <ul style="list-style-type: none"> <li>• Despenalización del consumo de pequeñas dosis de marihuana. Debate sobre legalización al Congreso.</li> <li>• 1978. Punto de quiebre. Operación Fulminante, OF. (La Guajira, Colombia)</li> <li>• 1979. Tratado de extradición con Colombia.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Invasión soviética a Afganistán.</li> <li>* Posturas mas rígidas por la búsqueda de la reelección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La OF, llevó a cabo en el atlántico colombiano para la erradicación de marihuana. Empleo a 10,000 efectivos de las Fuerzas Armadas.</li> <li>Fue la primera operación en la que Colombia le da un tratamiento de Seguridad Nacional a la erradicación de las drogas</li> </ul>
Ronald Reagan (R. 1981 -1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌘ Refrendo de la “guerra contra las drogas”. Escalamiento de la punición <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Crime Control Act</i>, CCA. (1984)</li> <li>• <i>National Security Decision Directive</i> 221, NSDD 221 (1986).</li> <li>• <i>Drug – free workplace</i>, DFW(1986)</li> <li>• <i>Anti Drug Abuse Act</i>, ADAA(1986)</li> <li>• <i>Certification process</i>, CP,(Proceso de certificación) (1986)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inicio de la guerra de Pablo Escobar contra el gobierno colombiano con el asesinato del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984.</li> <li>* Asesinato en México del agente de la DEA Enrique Camarena (1985).</li> <li>* Recuperación estadounidense de espacios en el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A través de la CCA, se endurecieron las penas por el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, el consumo fue catalogado como <i>Drug offenses</i>. En virtud del CCA se crea la <i>National Drug Policy Board</i> que se encargó de coordinar la política interna y externa en materia de drogas.</li> <li>* Mediante la NSDD 221, la administración Reagan proclamó que la producción y el tráfico de drogas (no así el consumo) representa una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos.</li> <li>* A través del DFW, se establecen obligatoriamente controles antidrogas para empleados federales con posiciones sensitivas. Se expande a la esfera privada</li> </ul>

		internacional. Retroceso del comunismo.	* La ADAA autorizó un aumento presupuestal para el incremento en la efectividad de medidas de aplicación de la ley, así como en reforzar los programas de educación y tratamiento. * Mediante el CP se califican los esfuerzos de los países productores para cooperar en los esfuerzos de la guerra contra las drogas. Esto genera mucho descontento en los países calificados.
George H. W. Bush (R. 1989 – 1993)	<p>☒ Refrendo de la “guerra contra las drogas”. Inicio de las estrategias regionales contra el narcotráfico.</p> <p>* Iniciativa Andina o Plan Bennet, IA (Colombia, Bolivia, Perú, 1989 – 1994)</p> <p>* Creación de la <i>Office of National Drug Control Policy</i>, ONDCP (1989).</p> <p>* Operación <i>Just Cause</i>, JC (Panamá 1989).</p>	<p>* Caída del muro de Berlín. Disolución de la Unión Soviética. Fin de la guerra fría.</p> <p>* Falta de un enemigo definido.</p> <p>* Irak I (Tormenta del Desierto o guerra del golfo).</p> <p>* Asesinato del candidato presidencial colombiano Luis Carlos Galán</p>	<p>* Con fondos de la IA, se logra romper el puente aéreo entre Perú y Bolivia que exportaban hoja de coca para su procesamiento químico – cocaína en Colombia. El resultado es que los cultivos se desplazan a este país que se hace autosuficiente.</p> <p>* A través de la ONDCP se crea la figura del Zar de las drogas, un coordinador de políticas interna y externas que le responde directamente al presidente.</p> <p>* La operación JC se lleva a cabo para arrestar a Manuel Noriega, presidente de Panamá por cargos de narcotráfico.</p>
William Jefferson “Bill” Clinton (D. 1993 – 2001)	<p>☒ Refrendo de la “guerra contra las drogas”.</p> <p>* Postura ambigua. La primera parte de su administración fue vista como “blanda” contra las drogas. Para la segunda su postura se endureció.</p> <p>* No certificación a Colombia (1996 – 1997)</p> <p>* Negociación del Plan Colombia, PC, (1998 – 1999)</p>	<p>* Colombia. Muerte de Escobar (1993). Captura de los líderes de la organización de Cali (1995).</p> <p>* México. Muerte de Amado Carrillo (1997)</p>	<p>* Debido a la sospecha de que dinero proveniente de la organización de Cali habría entrado a la campaña presidencial del colombiano Ernesto Samper, la administración Clinton decide no certificar a Colombia en 1996 y 1997. Esto provoca una crisis interna de grandes proporciones. A la par, avanza la guerrilla y los grupos paramilitares.</p> <p>* Después de que Samper se va, en 1998, se negocia el PC para fortalecer al Estado colombiano.</p>
George W. Bush (R. 2001 – 2009)	<p>☒ Refrendo de la “guerra contra las drogas” gradualmente entrecruzada con la “guerra contra el terrorismo”</p> <p>* Plan Colombia – Iniciativa Regional Andina, IRA (2002)</p> <p>* Iniciativa Mérida, IM (México, 2008).</p>	<p>* 11 de septiembre 2001. Atentados contra las torres gemelas de Nueva York. Guerra contra el terrorismo</p>	<p>* El PC se convierte en IRA en el 2002 para expandir su rango de acción en contra del “narcoterrorismo”. Se diluyen las distinciones entre narcotráfico, insurgencia y terrorismo.</p> <p>* Ante el avance en el poder de las organizaciones de traficantes mexicanos se negocia la IM para fortalecer las capacidades del Estado mexicano.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Desde Nixon y la primera declaración de “guerra contra las drogas”, las iniciativas presidenciales han sido apoyadas de una forma o de otra como política de Estado por parte del Congreso. Muchas cosas han cambiado desde entonces en el interior y exterior de los Estados Unidos. Al interior, han prevalecido las lecturas del consumo como una perversión y una amenaza a los valores e instituciones de la nación, posturas asociadas con la particular visión de Anslinger. Consecuentemente los controles federales internos se han expandido, tratando de abarcar cada vez mayores espacios en el acontecer cotidiano de los ciudadanos. Paradójicamente, por la naturaleza del sistema federal norteamericano, esta expansión ha chocado con los intereses y las prácticas regionales que han tratado de atenuar la fortaleza de las iniciativas del gobierno federal.

Por otro lado, en el plano exterior, las iniciativas presidenciales contra las drogas han modificado en muchas ocasiones las condiciones internas de los países donde estas iniciativas recaen. Como ejemplo, la Operación Intercepción, que motivó el cierre de la frontera entre Estados Unidos y México por el comercio de Marihuana, permitió que Colombia y Jamaica aparecieran como proveedores de relevancia mundial. En Colombia, esto representó uno de los catalizadores que gradualmente trajo como resultado que algunos de los actores del conflicto armado interno comenzaran a ver en las drogas alternativas de financiamiento.<sup>116</sup>

De particular importancia es la decisión de la administración Reagan al firmar la NSDD 221, que declaró al narcotráfico como un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos, lo que permitirá, en lo futuro, el apoyo a programas de entrenamiento militar y de reforzamiento de la ley en el extranjero para enfrentar el problema de las drogas ilegales. Asimismo, durante esta administración, y de forma conjunta con el Congreso (sistema de *checks and balances*) se promovió el controvertido proceso de certificación, que implicaba una evaluación conjunta sobre los esfuerzos de terceros países en la cooperación con los Estados Unidos en las políticas antidrogas, sometiendo a estos países a un sistema de premios y castigos. Inevitablemente, en la medida que se aproximaban las fechas de esta certificación se tensionaban las relaciones con estos países.<sup>117</sup>

A partir de la presidencia de Reagan y la NSDD 221, los Estados Unidos han podido, impulsar iniciativas de seguridad de carácter regional y hemisférico en contra de las drogas ilegales.<sup>118</sup> Este es el soporte mediante el cual Bush I, Clinton y Bush II, han impulsado la Iniciativa Andina, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida respectivamente. Aunque los entornos han cambiado, las políticas presidenciales contra las drogas permanecen incrustándose en las necesidades del momento. Es así como entendemos su permanencia y maleabilidad.

---

<sup>116</sup> En ello también hay que considerar la modificación en las pautas del consumo en los Estados Unidos. Gradualmente se fue gestando un cambio generacional en los consumidores de marihuana, que dieron paso a los consumidores de cocaína a mediados de la década de 1970, donde los colombianos hacían las veces de intermediarios y mandaban el producto terminado a los Estados Unidos. Poco a poco los movimientos armados comenzaron a cobrar “impuestos” sobre el comercio que se producía en sus zonas de influencia. Volveremos sobre esto en el siguiente capítulo.

<sup>117</sup> Sobre el proceso de certificación véase el punto 2.3.2.1.

<sup>118</sup> Sobre esto, volveremos en el punto 2.5.

### 2.3.2 Rol del Congreso

La Constitución de los Estados Unidos establece que, para la formulación de la política exterior, las iniciativas del poder ejecutivo deben ser aprobadas por el poder legislativo. Cada rama participa de forma activa pero con atribuciones diferentes en el proceso de toma de decisiones: mientras el ejecutivo es el responsable de llevar a cabo la política externa, el legislativo condiciona y vigila la forma como ésta se lleva a cabo.

En el campo de la política internacional contra las drogas ilegales, es el Congreso quien ejerce una extraordinaria influencia para que el sistema siga en pie: fundamentándose en el sistema de controles y equilibrios, lo que determina el avance o el estancamiento de las iniciativas presidenciales es, sin duda, el Congreso de los Estados Unidos. Podría decirse, incluso, que más allá de las preferencias personales del presidente, ha sido la presión del Congreso la que ha permitido la continuidad y el fortalecimiento gradual de la guerra contra las drogas. Sin embargo, como bien anota Perl: “El papel del Congreso en la formulación de la política internacional de narcóticos no puede verse dentro de un espacio vacío. Por lo contrario, debe verse dentro del contexto general de un furor doméstico por el abuso de drogas y de una continua batalla – más acelerada en décadas recientes – entre la rama ejecutiva y legislativa disputándose el manejo de la política externa” (1997: 143).

Formalmente, el Congreso tiene la función de generar leyes, asignar recursos y monitorear los avances frente al tema, lo que le permite negociar con el poder ejecutivo a cambio de la aprobación de esas leyes, controlar presupuestamente a las agencias y programas federales, y llamar consulta a los funcionarios de la rama ejecutiva, respectivamente. Informalmente, está facultado para solicitar labores de consejería por parte de los grupos de interés, así como impulsar la educación al público mediante las redes de estos. De esta forma, en cuanto a sus funciones informales, el Congreso y los grupos de interés aparecen profundamente imbricados.

Por si esto fuera poco, el papel del Congreso en la formulación de la política internacional contra las drogas ilegales, también está condicionado por la estructura de sus comités internos quienes se reparten, de acuerdo con las diferentes aristas del problema, las jurisdicciones sobre los asuntos relacionados con la política antidroga. El personal de los comités de control del Congreso debe contrastar las diferentes versiones de los hechos para juzgar la eficacia de los programas que financian. Partiendo de ello, la información de estos comités regresa a los legisladores que, a su vez, realizan las propuestas que consideran pertinentes para el mejoramiento de las políticas antidrogas.

En la práctica, todo lo anterior significa que la acción del Congreso se compartimenta entre su interacción con el brazo ejecutivo, los dominios jurisdiccionales de sus comités y la influencia de los grupos de interés. En su funcionamiento, el Congreso de los Estados Unidos refleja, la naturaleza pluralista del sistema político en su conjunto. Asimismo, la actuación del Congreso debe ser vista en cuando menos cinco diferentes niveles, que van desde el debate sobre su participación en la política exterior hasta la vigilancia en el control internacional de drogas ilegales (ver cuadro 2.3.1).

**Cuadro 2.3.1.**  
**Rol del congreso estadounidense en la generación, vigilancia y control internacional de drogas ilegales (CID)**

El rol del Congreso y su participación en la política exterior	Rol del Congreso y su expansión como componente de la política externa	Funcionamiento del Congreso: moldes y límites de la estructura organizacional legislativa	Rol del Congreso en la legislación internacional de drogas	Rol del Congreso en la vigilancia del control internacional de drogas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de leyes</li> <li>• <i>Asignación de recursos</i></li> <li>• Monitoreo de los temas de política exterior, en los que se enmarca el control internacional de drogas.</li> <li>- Consultas</li> <li>- Consejería informal</li> <li>- Educación al público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La constitución de EU divide los poderes de la política exterior entre el ejecutivo y el legislativo (sistema de checks and balances). En temas específicos como el control antidrogas, el congreso ha ampliado sus facultades.</li> <li>- Interacción constante con la rama ejecutiva, algunas veces delegando responsabilidades, otras asumiendo posturas activas.</li> </ul> <p>Principales resoluciones para la ampliación del poder del legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de poderes de guerra (<i>War Powers Act, 1973</i>)</li> <li>• Enmienda al acta de ayuda externa (<i>Foreign Assistance Act, FAA, 1974</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El congreso funciona subdividiendo sus redes de trabajo en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comités permanentes</li> <li>- Comités selectos</li> <li>- Reuniones especiales de partido</li> <li>- Grupos de trabajo</li> <li>- Fuerzas especiales</li> </ul> </li> </ul> <p>O Los comités reflejan la compleja red de agencias de la rama ejecutiva que financian y supervisan.</p> <p>Ω Principales Comités involucrados en el CID:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Relaciones Exteriores del Senado</li> <li>• Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara</li> <li>• Subcomité para el Hemisferio occidental</li> <li>• Comité para la Seguridad Internacional</li> <li>• Comité de Recursos y medios de la Cámara</li> <li>• Comités de Asignaciones</li> <li>• Comités Bancarios</li> <li>• Comités de la flota mercante y</li> </ul>	<p>* El congreso tiene la potestad de iniciar, dentro de la política exterior, nuevos programas para restringir/ autorizar/ condicionar a la rama ejecutiva para que realice actividades específicas.</p> <p>* El congreso determina que países no califican para recibir la ayuda proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos.</p> <p>- Establecimiento de parámetros de cooperación y determinación de umbrales adecuados</p> <p align="center">↓</p> <p>Proceso de certificación:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso tiene amplias facultades en la formulación de la política internacional de drogas, dividiéndolas en dos componentes principales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación</li> <li>• Vigilancia</li> </ul> </li> </ul> <p>O El congreso vota proyectos de ley y financiación de programas, a la par de que intenta que se implementen adecuadamente. Para ello establece mecanismos que tienen la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo de la política externa antidrogas. Dos dispositivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Audiencias</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Requisitos de notificación <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un funcionario del ejecutivo debe informar al Congreso sobre la ocurrencia de un evento específico</li> <li>* Requisitos de informes <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrega de información específica dentro del marco de un informe formal al Congreso.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enmienda al acta de control de exportación de armas (<i>Arms Export Control Act, 1976</i>)</li> </ul> <p>O Estas normas le permiten al Congreso supervisar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El despliegue de tropas en el extranjero;</li> <li>2) La definición de los parámetros de conducta bajo los que los países o entidades extranjeras deben operar si quieren recibir ayuda de los EU. en cuanto a los derechos humanos y;</li> <li>3) La venta de armas a entidades extranjeras</li> </ol>	<p>pesquera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités para la agricultura</li> </ul> <p>Ω Comités especiales / comités selectos involucrados en el CID</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité selecto de inteligencia (consultivo)</li> </ul> <p>O El congreso tiene a su disposición un grupo de expertos para la asesoría en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones exteriores</li> <li>• Derecho</li> <li>• Ciencia</li> <li>• Economía</li> </ul> <p>O De igual forma cuenta con especialistas en formulación de políticas mediante grupos de expertos ubicados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Servicio de Investigación del Congreso.</li> <li>• La Oficina de Presupuesto del Congreso.</li> <li>• La Oficina de Evaluación de Tecnología.</li> <li>• La Oficina General de Contabilidad (<i>General Accounting Office, GAO</i>)</li> </ul> <p>O Para generar mejores mecanismos de seguimiento y consejería para las políticas antidrogas, el Congreso junto con la presidencia impulsó la creación de la ONDCP.</p>	<p>calificación conjunta presidencia- congreso de la cooperación en los esfuerzos antidrogas de los países involucrados en el tráfico internacional de drogas ilegales.</p> <p>* Enmienda Leahy: cláusula sobre el respeto a los Derechos Humanos para recibir ayuda militar por parte de los Estados Unidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Investigaciones especiales</i></li> </ul> <p>* Cuando el Congreso así lo determina, se realizan investigaciones especiales sobre asuntos de interés general. Como ejemplo podemos encontrar el asunto de Enrique Camarena en 1986 o el caso Irán Contra en 1987.</p> <p>Ω A través de los comités de Relaciones Exteriores y Relaciones internacionales del Senado y de la Cámara de Representantes respectivamente, juegan un papel central en la vigilancia sobre el CID.</p> <p>- A través de estos dos comités se supervisan las acciones del Departamento de Estado, y las demás agendas de asuntos exteriores. Frecuentemente el Departamento de defensa, logra escapar de los controles legislativos.</p> <p>Ω El Congreso realiza una evaluación del reporte internacional sobre el control de drogas (INCSR por sus siglas en inglés)</p>
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Pearl (1997: 137 – 152)

Así, el control del legislativo norteamericano es fundamental para entender las formas que adoptan las políticas contra las drogas ilegales al interior y exterior de los Estados Unidos. Como pudimos ver en el cuadro 2.3.2.1, la amplitud de sus funciones es extraordinaria. Gradualmente se ha ido gestando una expansión efectiva de sus atribuciones en política exterior, que se fortaleció en la década de 1970 con la *War Powers Act (1973)*, la enmienda a *Foreign Assistance Act (1974)* y la enmienda al *Arms Export Control Act (1976)*. A través de estas disposiciones legales, el Congreso ha podido regular de forma más cercana algunos de los diferentes aspectos que rigen en la política internacional antidrogas, como lo son el despliegue de tropas en el exterior, las condiciones de asistencia por parte de los Estados Unidos, y las condiciones de venta de armamento estadounidense a gobiernos extranjeros.<sup>119</sup>

Es de resaltar, además que para que el Congreso funcione de una forma más adecuada en la determinación de objetivos y estrategias a seguir en la política internacional en general y la política antidrogas en particular, cuenta con todo un andamiaje de seguimiento e investigación tanto público como privado que apoya a los principales comités, subcomités, grupos de trabajo y fuerzas especiales que tienen atribuciones en la política antidrogas. Sin embargo, esto no asegura una congruencia entre las metas que se proponen y los resultados obtenidos en períodos cortos de tiempo. De hecho, como observa Neild (2005: 127) “los paladines antidrogas del Congreso continúan reclamando resultados a corto plazo de acuerdo con un calendario establecido por el proceso anual legislativo de asignación de presupuestos y un debate político condicionado por el temor de ambos partidos de parecer blandos con las drogas”. Con esto como punto de partida, las diferentes agencias que participan en las políticas contra las drogas se esfuerzan en conseguir rápidos resultados para poder exigir al Congreso el mantenimiento o la ampliación de sus presupuestos.

Ahora bien, cuando enfocamos aún más el lente al funcionamiento de toda esta estructura y lo ubicamos en la generación y vigilancia específica de las leyes antidrogas, entendemos la fortaleza del Congreso como sistema de contrapeso a la Presidencia. Es el Congreso quien fija los parámetros en los que la cooperación internacional se hace posible, además de que constantemente realiza audiencias e investigaciones especiales para determinar la continuidad, expansión o revocación de las iniciativas antidrogas. Esto incluye condicionamientos y llamadas de atención no solo sobre sus propios funcionarios sino también sobre los funcionarios de los gobiernos extranjeros si estos buscasen mantener el flujo de las aportaciones estadounidenses -que dicho sea de paso, se realiza principalmente en materia de reforzamiento de la ley y asistencia militar, ambas

---

<sup>119</sup> Un ejemplo en el sentido del despliegue de tropas en el extranjero nos lo proporciona el Comando Sur de los Estados Unidos (*US Southcom*), coordinado por el Departamento de Defensa y que se encuentra desplegado en el área de Centro y Sudamérica. De forma gradual este comando ha trasladado sus funciones un auténtico batallón antinarcóticos. Según Gabriel Marcella (2003:51) “El comando sur de los Estados Unidos primero en Panamá y después en Miami, se convirtió en el comando unificado antinarcóticos por excelencia. En un momento, aproximadamente el 90 % de sus operaciones están envueltas en el soporte a la lucha antinarcóticos”. Ante ello, el Congreso de los Estados Unidos está facultado para llamar al jefe del Comando Sur para que este rinda cuentas. Regresaremos sobre esto más adelante.

relacionadas íntimamente con el comercio de drogas ilegales.<sup>120</sup> En este sentido, las respuestas a los señalamientos de los congresistas estadounidenses se convirtió, en los hechos y de forma un tanto irónica, en el punto en el que confluyeron muchos de los líderes latinoamericanos en la búsqueda ya sea de reafirmar su soberanía o de explicar ante los miembros de un congreso extranjero el por qué de sus acciones para seguir obteniendo recursos.

En resumen. En el régimen estadounidense que sustenta la prohibición internacional de drogas ilegales, existen, fundamentalmente dos ramas del gobierno que han gestionado de forma conjunta su evolución, desarrollo y sobrevivencia dentro del marco de las atribuciones que cada uno posee en política exterior.<sup>121</sup> Las diferentes funciones tanto de la Presidencia y el Congreso se han articulado entre sí, amalgamando en la práctica fuertes intereses que han estado en constante choque y, permanentemente, luchando por prevalecer: burocracias federales, partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales hacen parte de la complejidad interna en el tratamiento de un tema políticamente sensible.

Por diferentes razones y en diferentes grados, al interior de estos dos órganos de gobierno ha existido un consenso sobre el estatus que se le debe dar al tráfico y a los traficantes de drogas, generalmente identificados como criminales extranjeros, como si los propios estadounidenses no les interesara el negocio de las drogas ilegales. Consecuentemente, las sucesivas estrategias se han enfocado fundamentalmente a la interdicción en el exterior, sin atender que la mejor forma de disminuir los efectos negativos de esta industria es la prevención y vigilancia en lugar de la criminalización.<sup>122</sup> Esto no ha sido así, en gran medida por los propios temores de parecer “blandos” con las drogas, postura que evidentemente tiene costos políticos por la presión de una maquinaria institucional presente en ambos órganos de gobierno.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> De hecho, a finales de la década de 1990, el 92% del presupuesto destinado para América Latina, se concentró en ayuda militar y policial (Isaacson 2005: 53)

<sup>121</sup> Cabe recordar que en materia de política exterior, las decisiones de la Suprema Corte son bastante acotadas, lo que no ha permitido su pronunciamiento al respecto. Las funciones básicas de la Suprema Corte se han enfocado al aspecto interno. Esto no quiere decir que el poder judicial no tenga parte en ello, pero fundamentalmente son las cortes estatales las que han desarrollado atribuciones específicas sobre el tráfico de drogas ilegales.

<sup>122</sup> De hecho el paradigma punitivo también ha tenido importantes costos económicos en el plano doméstico. Según Bruce Bagley (2007: 4) el gasto total de los últimos 25 años en todos los niveles del gobierno involucrados en la guerra contra las drogas se aproxima al trillón de dólares. La mayor parte del presupuesto federal antidrogas que se gasta al interior de los Estados Unidos se ha enfocado a los esfuerzos para investigar, detener, juzgar y encarcelar a aquellas personas involucradas de alguna forma o de otra en el tráfico de drogas ilegales. En el año 2000 los arrestos por drogas llegaron a 1,600,000 representando el 11% de los arrestos totales. Aunado a ello, las cifras de las cárceles federales no son menos sintomáticas: para 2002 las prisiones federales concentraban alrededor de 70,000 reclusos condenados por delitos relacionados con drogas constituyendo el 55% del total de reclusos en las cárceles federales, esto sin contar con las cifras de las prisiones estatales. Datos tomados Reuter (2006: 91).

<sup>123</sup> Las condiciones estructurales de esta maquinaria institucional contribuyen fuertemente para el mantenimiento del prohibicionismo. Por ejemplo. La *House of Representatives* que consta de 435 miembros y que deben ser reelegidos cada dos años, acota la manifestación de posturas alternativas puesto que cualquiera de los miembros de esta Cámara que públicamente se pronuncie por políticas no punitivas se condena a la no reelección o es relegado de los diferentes espacios de toma de decisiones. Asimismo, es

Así, tenemos que cualquier transformación en el régimen estadounidense de control internacional de drogas ilegales, tendrá que pasar por el acuerdo tanto de la Presidencia como del Congreso. Pero las prácticas y las tendencias institucionales dificultan que esto sea posible en el futuro inmediato. La política federal del gobierno estadounidense tiene una menor inclinación hacia la reformulación de los paradigmas respecto a las drogas. En contraste, a nivel estatal, las condiciones son diferentes. La correlación de fuerzas internas, hace que en este nivel se presente una mayor proclividad al ensayo de propuestas alternativas: California, Nueva York y Florida han comenzado a tratar el problema de las drogas bajo la perspectiva de la reducción de daños, en especial con jóvenes e infractores no violentos (Bagley 2007: 6). A pesar de ello, se vislumbran límites muy estrechos dentro del funcionamiento de la política federal antidrogas.

### **2.3.2.1 Legislación relativa al control internacional de drogas ilegales**

Aún falta por aclarar la forma como de la interacción tanto del ejecutivo como del legislativo se le ha dado forma a todo un complejo dispositivo de leyes que ha tenido implicaciones en el control internacional de drogas ilegales. Como ya se anotó, el sistema estadounidense de formulación e implementación de políticas tiene una multiplicidad de implicaciones importantes para otros países, siendo un sistema que privilegia, ante todo la organización de intereses. Estos intereses organizados le han dado forma a todo un andamiaje multinivel de leyes que permite la regulación de los programas de asistencia militar, de reforzamiento de la ley y de asistencia para el desarrollo.<sup>124</sup>

En el orden que el marco legal representa, existe una articulación entorno a dos orbitas en las que el gobierno federal se hace presente. Si por un lado, el Congreso de los Estados Unidos se encarga de la generación y vigilancia de estas leyes, por el otro, a los diferentes organismos y agencias del ejecutivo le pertenece la potestad de implementarlos. Así, mientras que a través del legislativo se tratan de establecer los procedimientos y las restricciones, mediante el ejecutivo se busca la forma de diluir los efectos de estas restricciones en la búsqueda de resultados.

Esto tiene consecuencias de gran peso. La observación de las leyes estadounidenses que repercuten en el control internacional de las drogas ilegales sugiere, veladamente, mecanismos para degradar - dependiendo de las necesidades estratégicas del momento-, las limitaciones que del sistema de controles y equilibrios se desprende. Es por ello que

---

parecida la dinámica entre los miembros del *US Senate* (100 miembros, por un período de seis años), aunque entre estos no adquiriera el grado de urgencia que caracteriza a sus contrapartes. De tal forma que como observa Bagley (2007: 6) “El resultado final es que la innovación en las políticas sobre drogas, ya sea en el nivel federal o nacional, esta virtualmente congelada”.

<sup>124</sup> Esto no solo significa que desde los Estados Unidos ha desarrollado la capacidad de generar códigos que repercuten en la orientación de la política antidroga de numerosos países – y con ello, en la canalización de muchas de sus dinámicas internas -, sino que implica, además, que bajo una postura práctica, los diversos países involucrados en la problemática de las drogas ilegales, pueden establecer asociaciones estratégicas con los grupos de poder más importantes dentro de los Estados Unidos para generar un esquema más comprensivo en el que la repartición de costos y beneficios sea mutua. De lo contrario, el esquema de incompreensión recíproca seguirá generando significativos desequilibrios que impedirán confrontar los desafíos de manera más integral.

su comprensión es de capital importancia para entender las formas que adopta el funcionamiento de la política antidroga de los Estados Unidos (ver cuadro 2.3.2.1).

Una de las leyes más importantes destinada a supervisar la ayuda militar al extranjero es la *Foreign Assistance Act* (FAA). Surgida a dos años del inicio de la guerra de Vietnam (1961), esta ley buscaba que el gasto en ayuda militar al extranjero que ejecuta el Departamento de Defensa fuera supervisado por el Departamento de Estado. Mediante ello se trataba de generar un mecanismo de control civil sobre la propagación de este tipo de asistencia pero, en la práctica ello resulta muy complicado por los constantes conflictos de interés entre ambos departamentos. La FAA ha conseguido ser incluida en los ejercicios presupuestales anuales del Congreso, lo que nominalmente permite una doble supervisión de los militares, tanto por parte de los civiles dentro del ejecutivo (DoE) como del legislativo. En los aspectos relacionados con drogas, la FAA ha buscado prohibir o condicionar la asistencia en seguridad (sección 660, 481 y 502b respectivamente) delimitando los procedimientos que debe seguir el DoS para su interacción con el DoD, respecto a las drogas ilegales (concretamente mediante el *State Department Bureau for International Narcotics and Law Enforcement*, INL) y dando soporte legal al establecimiento de programas como el *Military Assistance Program* (MAP), el *International Military Education Training* (IMET), la *Foreign Military Financing* (FMF), y la *Anti – terrorism Assistance* (ATA) que, conjugados, representaron el grueso de la ayuda militar de Washington durante la Guerra Fría.<sup>125</sup>

Sin embargo, a pesar de los controles que mediante la FAA se buscaba imponer la presión del Departamento de Defensa ha sido fuerte en sus esfuerzos por mantener importantes cuotas de autonomía. Es así como en virtud de la *National Defense Authorization Act* (NDAA) de 1988 se autorizó al pentágono como la agencia líder para la detección y el control del tránsito aéreo o marítimo de las drogas ilegales que trataran ser introducidas a los Estados Unidos. LA NDAA le permite al DoD instrumentalizar diferentes programas de tipo militar en cooperación con las fuerzas armadas de los diferentes países donde estos se aplican sin la supervisión estricta del DoS, lo que implica la presencia de personal estadounidense sobre el terreno. En los hechos esto se traduce en que si bien la FAA dota de presupuesto y trata de restringir las acciones del DoD por parte del Congreso y el DoS, al momento de llevar a cabo sus operaciones, estas no necesariamente pasan por la vigilancia estrecha de estas dos entidades. La FAA permite la asignación de recursos y la NDAA autoriza a las fuerzas armadas de los Estados Unidos a que lleven a cabo sus responsabilidades operativas.

Respondiendo a esta autonomía práctica que han conseguido para sí las fuerzas armadas estadounidenses, el senador demócrata por Vermont Patrick Leahy, impulsó dentro de la *Foreign Operations Appropriations Act* (FOAA, ley de asignaciones para operaciones en el extranjero) una cláusula que permite la supervisión de los Derechos Humanos. La enmienda Leahy, como se le conoce, exige una enérgica documentación que compruebe

---

<sup>125</sup> De hecho entre 1980 y 1991 el MAP y el FMF proporcionaron recursos por más de 2 mil millones de dólares a las fuerzas de seguridad de América Latina; si agregamos al IMET tenemos otros 110 millones (Isaacson, 2005: 33)

Cuadro 2.3.2

**Legislación estadounidense relativa al control internacional de drogas ilegales**

<b>Ley principal</b>	<b>Rol del Congreso</b>	<b>Leyes complementarias / Secciones</b>	<b>Tipos de Asistencia / Dependencia</b>	<b>Programas</b>	<b>Condiciones/ excepciones</b>
<b><i>Foreign Assistance Act.</i></b> (FAA) Ley de asistencia al extranjero.	* Debate para la autorización al gobierno federal para suministrar asistencia al extranjero	* Ley de asignaciones. - Asignación de recursos relacionados con la lucha antidrogas * Sección 481. <i>International Narcotics Control (INC)</i> * Sección 502b. Intentó prohibir la ayuda a fuerzas armadas extranjeras que abusaran de sus atribuciones en el resguardo del orden interno. * Sección 660. Prohibió la asistencia a las fuerzas policiales extranjeras.	* Asistencia de seguridad  * DoS Sección 481. - <i>State Department Bureau for International Narcotics and law Enforcement (INL)</i>  * DoD Instrumentalización de programas	* <i>Military Assistance Program (MAP)</i> * <i>International Military Education Training (IMET)</i> * <i>Anti Terrorism Assistance (ATA)</i> * <i>Foreign Military Financing (FMF)</i>  O En virtud de la sección 481 * <i>Economic Support Funds</i> * <i>Development assistance</i> * <i>Peace corps</i> y; - Asistencia militar y policial para interdicción y erradicación	* Requisitos cláusula democrática y respeto a los Derechos Humanos (DH)  * Sección 502b. Excepto unidades antinarcoóticos  * Sección 660. Excepto unidades antiterroristas.  O Las excepciones se otorgan cuando se considera que de no hacerlo la seguridad nacional de los Estados Unidos estaría en riesgo.
<b><i>National Defense Authorization Act.</i></b> (NDAA) Ley de Autorización de la Defensa Nacional.	* 1988: autorización para el DoD como la agencia líder en la detección y el control del tránsito aéreo o marítimo de drogas ilegales a EU. * 1991: autorización al DoD para emplear su presupuesto en el control internacional de drogas sin la participación del DoS	* Sección 1004: El DoD puede usar su presupuesto para sufragar las operaciones de interdicción: - Instalación de radares. - Vuelos de reconocimiento. - Patrullaje marítimo (sección 1033).	* Asistencia militar y policial. DoD  - 2/ 3 partes del presupuesto para la formación militar extranjera del DoD proviene de la sección 4 de la NDAA).	* En coordinación con el Comando sur: - <i>Relocatable Over – the Horizon Radar (ROTHR)</i> - <i>Forward Operating Locations (FOL)</i> - <i>Cooperative Security Locations (CSL)</i> - <i>Air Bridge Denial Program</i>	* Autorización para el despliegue del personal militar estadounidense sobre el terreno.  * A diferencia de la FAA, la NDAA no está sujeta a condiciones rígidas sobre DH y democracia
<b>Enmienda Leahy*</b> * Supervisión	Dependiendo del grado de importancia para la Seguridad Nacional de	Esta enmienda es una disposición que se inserta en la legislación sobre	Congreso		* Prohíbe la asistencia estadounidense a personal y fuerzas de seguridad

sobre Derechos Humanos.	EU, el Congreso decide el grado de aplicación como condición para el ejercicio del presupuesto asignado al extranjero.	presupuestos desde 1996. * Se renueva cada año en el marco de la <i>Foreign Operations Appropriations Act</i> (Ley de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero)			extranjeras que violen los DH con impunidad.
<b>Certification process*</b> (Proceso de Certificación) * Evaluación sobre el desempeño de los diferentes países en la lucha contra las drogas	* Promulgada por el Congreso en 1986. * Si el congreso no está de acuerdo tiene 30 días para cuestionar las decisiones del presidente. * 2002. Modificación del Procedimiento.	* <i>Foreign Relations Authorization Act.</i> (FRAA) (Ley de autorización de las Relaciones exteriores) - Aunque no es una ley complementaria, la FRAA sirve como fundamento para evaluar los esfuerzos antidrogas.	Evaluación conjunta Presidencia / Congreso <hr/> O Desde el 2002 el presidente solo puede no certificar a los países que en los 12 meses anteriores no hubiera demostrado ningún progreso. - Se recurre a la norma internacional (en vez de la de EU) para evaluar a los países involucrados con la problemática de las drogas ilegales	Sin programas específicos pues es básicamente un procedimiento.	* Originalmente exigía al presidente certificar antes del 1 de marzo de cada año el esfuerzo de los países involucrados en la cadena internacional del tráfico de drogas ilegales. - El proceso adquiriría 3 modalidades. 1) Certificación completa. 2) Certificación por motivos de seguridad nacional. 3) No certificación.
<b>Posse Comitatus Act*</b> * Prohíbe a las Fuerzas Armadas de los EU ejercer funciones policiales de orden interno	Ley aprobada en 1878. El argumento del Congreso fue que las fuerzas armadas deben limitarse contra las amenazas violentas del Estado mediante el uso de la “fuerza abrumadora”	* Esta ley se inserta en la sección 1385 del Título 18, <i>U.S. Code.</i>	Departamento de justicia	Sin programas específicos	* La ley prohíbe en general al personal militar de EU: - Intercepción de vehículos, buques y aviones. - Realizar tareas de vigilancia - Realizar detenciones en representación de la autoridad civil. * Excepciones. Desastres naturales, disturbios y atentados terroristas.

Fuente. Elaboración propia con datos de WOLA. Coletta Youngers (2005: 449 – 456)

la participación de unidades o individuos que hagan parte de las fuerzas de seguridad de países receptores de asistencia estadounidense en la violación de Derechos Humanos. Si ésta se corrobora, el Congreso de los Estados Unidos busca cortar los fondos de asistencia sobre las unidades implicadas, con la salvedad de que, si se toman las medidas adecuadas para impedir que vuelvan a ocurrir, así como para que los responsables sean presentados ante la ley, los fondos y la asistencia se mantienen.

En la práctica, la enmienda Leahy solo ha sido invocada en pocos casos y se aplica de forma desigual. Así, es recurrente la solicitud de su ejecución en países como Colombia, donde existe un estrecho monitoreo sobre sus fuerzas armadas pero, en contraparte, países como Bolivia, en donde la documentación para comprobar estas violaciones es suficiente, no reciben la misma atención por parte de los congresistas en Washington. En este sentido, aún estamos por ver la actitud frente a las fuerzas armadas mexicanas sobre todo a partir del cruce de la instrumentalización de Iniciativa Mérida y la tradicional opacidad en la rendición de cuentas de estas.

Quizá la más emblemática legislación estadounidense en materia de lucha contra las drogas ilegales ha sido el proceso de certificación.<sup>126</sup> Formulada por el Congreso durante la administración Reagan en 1986, este proceso enmarcado en la *Foreign Relations Authorization Act* (FRAA) instaura una evaluación conjunta entre la Presidencia y el Congreso sobre la cooperación en el extranjero de los esfuerzos de la lucha antidrogas. Antes del primero de marzo de cada año el presidente debía evaluar el esfuerzo de los países que estuvieran involucrados en el control internacional de drogas ilegales, remitiendo su evaluación al Congreso de los Estados Unidos. Este contaba con un plazo de 30 días para manifestarse a favor o en contra de la postura del presidente, lo que implicaba en los hechos una amplia cobertura de los medios de comunicación que informaban los pormenores de estos debates a nivel internacional. En los comités, subcomités, y comités especiales del Congreso desfilaban los funcionarios federales dando respuesta a los cuestionamientos de los congresistas, que, dentro del juego político estadounidense constantemente, hacían proclamas estridentes sobre la sinceridad de los diferentes gobiernos y la efectividad de la estrategia antidrogas.

A menudo, estas discusiones provocaban agrios conflictos diplomáticos con aquellos países que eran evaluados puesto que consideraban estos debates como injerencias insoportables a su soberanía nacional. Paradójicamente y sin mucho convencimiento, en la medida que se acercaba la fecha de la certificación, los diferentes países evaluados se esforzaban por mostrar resultados tratando con ello de evitar la no certificación. Debido

---

<sup>126</sup> El proceso adquiriría tres modalidades: certificación plena, certificación por motivos de seguridad nacional y no certificación. La primera implicaba continuidad y fortalecimiento de la cooperación con los países evaluados; la segunda, evidenciaba el desacuerdo en el manejo de la problemática de las drogas ilegales, pero si no se producía la certificación esto podría comprometer la seguridad nacional de los Estados Unidos y; la tercera se traducía principalmente en 1) suspensión en un 50% de la asistencia estadounidense en el año fiscal en curso; 2) suspensión de todos los tipos de ayuda en los subsecuentes años fiscales; 3) Votos en contra del país no certificado en bancos de asistencia multilateral; 4) negación de la cláusula de la nación mas favorecida; 5) en caso extremo, suspensión del transporte aéreo y el país no certificado.



a la creciente conflictividad que en el manejo de sus relaciones interamericanas fue produciendo, el proceso de certificación fue modificado en el año 2002. A partir de entonces el presidente solo puede no certificar a los países que, de acuerdo a las normas internacionales, probaran no haber realizado esfuerzos significativos en la lucha contra las drogas ilegales. Esto implica una certificación automática, reduciendo considerablemente los umbrales de conflicto con los países evaluados.

Por último, resulta interesante observar el funcionamiento de la *Posse Comitatus Act*, aprobada en 1878. Esta ley establece restricciones al personal militar de los Estados Unidos en cuanto a la vigilancia del orden interno, normalmente atribuido a la institución policial.<sup>127</sup> Sin embargo y contraviniendo esta legislación de carácter doméstico, en el plano internacional, se impulsa la participación de las instituciones castrenses en el manejo del orden público, sobre todo en relación con la amenaza que representan los traficantes de drogas ilegales.

Sintetizando. El complejo entramado de la legislación estadounidense permite aterrizar las lógicas y dinámicas de funcionamiento jurídico en los alcances y límites de la política antidroga estadounidense. En esta legislación también se manifiesta el sistema de *checks and balances*: la lucha entre burocracias federales, así como las batallas entre el ejecutivo y el legislativo, sin olvidar los condicionamientos que de los cruces de todo ello se desprende, son las muestras de ello. Aún queda por aclarar como todo esto se manifiesta en el funcionamiento institucional mismo, motivo de nuestro próximo acápite.

## **2.4 Agencias que participan en el control internacional de drogas ilegales**

La confluencia de factores, dinámicas, inercias e intereses de las diferentes instituciones y niveles de gobierno, le ha dado forma a la intrincada plataforma sobre la que descansa el control de drogas ilegales. El seguimiento de los flujos burocráticos y legislativos se traduce en la observación de una abundancia de dependencias que en mayor o menor grado inciden en los esfuerzos de la “guerra contra las drogas”. Estas agencias funcionan agrupadas en torno a los diferentes departamentos, que van desde DoS, el DoD, el DoJ al DHS y en torno a la Presidencia como la ONDCP. Algunas agencias pueden llegar a funcionar de forma independiente como la CIA o USAID e incluso podemos encontrar inmersos a los contratistas privados (véase cuadro 2.4).

Por ejemplo, en torno al DoS tenemos al *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, (INL, Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia). El INL se encarga de la coordinación operativa de la diplomacia estadounidense con las agencias que participan en los diferentes niveles y espacios de incumbencia de las políticas contra las drogas. En la actualidad, la canalización de los fondos que otorga el Congreso al respecto se lleva a cabo por esta agencia: los recursos del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida han pasado necesariamente por el INL.

---

<sup>127</sup> Con la excepción de desastres naturales, disturbios y atentados terroristas, esto último de gran importancia sobre todo después del 11 de septiembre. Además, existe un comando especializado en las cuestiones internas, como lo es *Joint Task Force 6*, ubicado en Fort Bliss, en el Paso, Texas.

Por otro lado tenemos a la *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas). Esta forma parte de la *Executive Office of the President*, (Oficina Ejecutiva de la Presidencia) que se encarga de coordinar aspectos varios del poder ejecutivo. La ONDCP tiene como función principal establecer los lineamientos generales de la política antidrogas de la administración en turno, lo que implica una fuerte influencia en el diseño del camino a seguir. Tenemos entonces que la INL responde al departamento de Estado y la ONDCP responde a la presidencia. Por lo tanto las lógicas y los espacios de funcionamiento son diferentes: una se encarga de la coordinación y la otra de la proyección.

Por otro lado, encontramos a la *United States Agency for International Development*. (USAID Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Ésta, aunque independiente, se coordina de forma cercana con del DoS. En materia antidroga USAID se encarga de los proyectos de desarrollo alternativo, fortalecimiento de la democracia crecimiento económico y promoción de la seguridad.

Gradualmente se ha ido incrementando la actuación del Departamento de Defensa en el control de las drogas ilegales. Aún antes de la aprobación de la ley de autorización para la seguridad nacional de 1988, ya mantenía fuerte presencia en los diferentes países de América Latina con motivo de la asistencia contrainsurgente en el marco de la Guerra Fría. No es entonces difícil de entender como en la medida en la que esta se diluía, se produjo un deslizamiento que enfatizó las políticas de seguridad antidrogas, estableciendo relaciones de continuidad con sus pares latinoamericanos; otros motivos pero la misma lógica.

Tomando esto como punto de partida podemos encontrar diversas agencias e incluso comandos militares que participan en el diseño, implementación y control de la guerra contra las drogas en su dimensión militar. Así, dentro de la estructura burocrática del DoD existen oficinas como: la *subsecretaría de defensa para políticas* que desarrolla, coordina y supervisa la política de seguridad nacional y de defensa (lo que incluye a las drogas desde la NSDD 221); la *subsecretaría de defensa adjunta para la lucha antidrogas* que forma parte de la Secretaría de Defensa Adjunta para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad y en ella se articulan labores de inteligencia, investigación, interdicción y coordinación y; la *Subsecretaría Adjunta de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional* que administra las relaciones regionales y bilaterales de defensa con gobiernos extranjeros.

Asimismo, tenemos al personal sobre el terreno. Es ahí donde el Comando Sur (*US Southcom*) – que incluye a Colombia - y el recientemente creado Comando Norte (*US Northcom*) – que incluye a México- tienen cabida. Ambos compuestos por unidades de élite de las fuerzas armadas de los Estados Unidos que ofrecen diferentes tipos de asistencia militar así como la generación de información de inteligencia a través de la *Defense Intelligence Agency* (DIA). En la práctica, estos comandos tienen una fuerte ingerencia en las actividades antidrogas.

**Cuadro 2.4**  
**Agencias estadounidenses que participan en el control internacional de drogas ilegales**

Agencia	Objetivos / Misiones	Dependencia	Iniciativas / Funciones/ Programas
<p><b>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (INL)</b>                      (Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar la política internacional para el control de drogas por parte del Departamento de Estado.</li> <li>- Reducir la entrada de drogas ilegales a Estados Unidos</li> <li>- Minimizar el impacto del tráfico internacional de drogas para Estados Unidos y sus ciudadanos.</li> </ul>	<p>Departamento de Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación operativa con las diversas agencias dependiendo de las esferas de interés.</li> </ul>	<p>* Gestionar la asistencia al extranjero administrada por el Programa Internacional de Narcóticos (INC). Mediante el cual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Financia la asistencia militar y policial para la interdicción y la erradicación.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con la aprobación del Congreso. Esto incluye helicópteros, equipos letales y entrenamientos.</li> <li>- El grueso de los fondos del Plan Colombia - Iniciativa Regional Andina y la Iniciativa Mérida han sido canalizados por esta agencia</li> </ul> </li> <li>→ Instrumenta programas de desarrollo alternativo en áreas de producción de drogas.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- En la década de 1990 el INC fue la vía principal para canalizar ayuda económica y social en la región</li> </ul> </li> <li>→ Consolida programas de reforma judicial.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación con el Departamento de justicia</li> </ul> </li> <li>→ Promueve la defensa de los Derechos Humanos e incluso asistencia humanitaria de emergencia. (Conflicto colombiano)</li> <li>→ Evalúa anualmente los resultados mediante la publicación del <i>International Narcotics Control Strategy Report ( INCSR)</i></li> </ul>
<p><b>Office of National Drug Control Policy (ONDCP) 1988</b>                      (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, comúnmente conocida como la oficina del zar antidrogas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el consumo de drogas en Estados Unidos</li> <li>• Reducir la violencia que se desprende del tráfico de drogas al interior de Estados Unidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, establecida por la <i>Anti drug Abuse Act</i> de 1988</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece los lineamientos generales de la política antidrogas de la administración en turno, tanto dentro como fuera del país</li> <li>• Presenta recomendaciones al presidente, aunque por ley no tiene autoridad para nombrar o destituir funcionarios con responsabilidades antidrogas en otras dependencias.</li> <li>• Elabora un presupuesto anual de gastos federales para el control de drogas, aunque no ejerce control sobre él.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2/3 partes del presupuesto federal se han dedicado a la reducción de la oferta:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* Iniciativas nacionales e internacionales de aplicación de la ley</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p align="center">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Gastos antidrogas de las fuerzas armadas, policías, jueces y prisiones.</li> <li>- 1/ 3 parte se dedica a la reducción de la demanda:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* Educación, prevención y tratamiento.</li> </ul> </li> </ul>

<p><b><i>United States Agency for International Development. (USAID) 1961</i></b>  (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia externa para el desarrollo en torno a los dos principios de política exterior estadounidense: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansión de la democracia</li> <li>- Expansión del libre mercado</li> </ul> </li> </ul>	<p>Agencia independiente del gobierno federal, recibe directrices generales sobre política exterior por parte del secretario de Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En materia de drogas, USAID apoya proyectos de desarrollo alternativo, buscando que los agricultores se pasen a cultivos legales.</li> <li>• En América Latina y el Caribe, lleva a cabo actividades de fortalecimiento de la democracia, crecimiento económico y promoción de la seguridad <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Apoyo a poderes legislativos y gobiernos locales.</li> <li>Organización de programas de mejoramiento de la administración de la justicia.</li> </ul> </li> </ul>
---	---	---	--

<p><b><i>Department of Defense DoD</i></b> (Departamento de Defensa, comúnmente asociado a la imagen de su edificio insignia; el pentágono)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular y ejecutar políticas de Seguridad Nacional.</li> <li>• Formular y ejecutar políticas de Defensa Nacional.</li> </ul>	<p>El DoD es la agencia federal que encabeza la detección y el control del movimiento marítimo y aéreo de drogas ilegales hacia Estados Unidos. En lo fundamental depende de si mismo, proporcionando lineamientos generales y coordinación con otras agencias.</p>	<p>Dentro del DoD existen varias oficinas que tienen funciones específicas respecto al control de drogas, a saber:</p> <p>→ <i>Subsecretaría de Defensa para Políticas.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolla, coordina y supervisa la política de seguridad nacional y de defensa <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esto incluye la implementación de la política de control de drogas y de la misión antidrogas del DoD.</li> <li>- Asistencia para la seguridad y la defensa de las actividades espaciales relacionadas con operaciones especiales y conflictos de baja intensidad, ambas incluidas en operaciones antidrogas.</li> </ul> </li> </ul> <p>→ <i>Subsecretaría de Defensa Adjunta para la Lucha contra las Drogas.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma parte de la Secretaría de Defensa Adjunta para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad</li> <li>• Eje articulador de las políticas antidrogas del DoD donde se condensan actividades como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inteligencia</li> <li>- Interdicción</li> <li>- Investigación dentro y fuera de los EU (respaldo de las actividades de aplicación de la ley respecto a detenciones, enjuiciamientos y confiscaciones)</li> <li>- Investigación, desarrollo y asistencia en actividades antidrogas a organismos estatales y locales policiales.</li> <li>- Coordinación de las actividades antidroga del Comando Norte, el Comando Sur, el Comando de Operaciones Especiales y la Agencia de Inteligencia de la Defensa.</li> </ul> </li> </ul> <p>→ <i>Subsecretaría Adjunta de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra las relaciones regionales y bilaterales de defensa con gobiernos extranjeros</li> <li>• Coordina las cuestiones políticas relacionadas con las ventas militares al extranjero, educación y entrenamiento militar internacional, así como otros programas de asistencia en materia de seguridad</li> <li>• Negocia, implementa y supervisa los acuerdos de cooperación de seguridad con otros países relativos a instalaciones militares, derechos de instalación de bases, los derechos de operación, los programas de intercambio de personal y los acuerdos con los gobiernos extranjeros que rigen el estatuto de las fuerzas estadounidenses en su territorio nacional y de su personal de defensa en Estados Unidos.</li> </ul>
---	--	---	---

<p><b><i>United States Southern Command.</i></b> <b>(USSOUTHCOM)</b> Comando sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar, coordinar y conducir operaciones militares que promuevan la cooperación en materia de seguridad con el fin de lograr los objetivos estratégicos de Estados Unidos en el sur de continente.</li> <li>• Su área de cobertura abarca Centro y Sudamérica, así como el Caribe (Excepto México)</li> <li>• En materia de tráfico de drogas, el Southcom, es el responsable de detener el flujo de drogas ilegales que se dirijan a Estados Unidos.</li> </ul>	<p>Departamento de Defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compuesto por unidades de élite de todas las fuerzas armadas tales como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejército</li> <li>• Fuerza Aérea</li> <li>• Armada</li> <li>• Marines</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar grupos de asesoramiento y asistencia militar, o Secciones Militares (Milgroups) en embajadas de Estados Unidos en toda la región dentro de los ministerios de defensa de los países anfitriones <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de ayuda y venta de armas</li> <li>- Selección de alumnos para recibir entrenamiento militar estadounidense.</li> <li>- Organización de maniobras militares <ul style="list-style-type: none"> <li>* Instalación de radares</li> <li>* Vuelos de reconocimiento</li> <li>* Patrullaje naval</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>→ El Southcom ha buscado a través de la Subsecretaría Adjunta de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, firmar acuerdos bilaterales para que sus efectivos puedan patrullar aguas territoriales de los diferentes países, con la finalidad de perseguir, abordar y registrar naves sospechosas de tráfico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el 9/11 amplía el espectro conceptual de operaciones con la introducción de la lucha contra el “narcoterrorismo”. Esto incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrenamiento de fuerzas locales en su lucha contra el narcoterrorismo.</li> <li>- Proveer asistencia en la planeación y ejecución de operaciones</li> <li>- Proveer equipo no letal, incluyendo soporte mecánico para helicópteros, plataformas de inteligencia y sistemas de comando y control.</li> <li>- Ayudar al desarrollo de políticas y programas de Derechos Humanos</li> <li>- Patrocinar ejercicios de entrenamiento antinarcóticos y antiterrorismo.</li> </ul> </li> </ul>
--	---	---	---

<p><i>Unites States Northern Command.</i> (USNORTHCOM, 2002) Comando norte</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender contra amenazas el país o a sus intereses dentro de su área de responsabilidad.</li> <li>• Ofrecer asistencia militar a las autoridades civiles en actividades de ayuda para desastres, antidrogas, y gestión de consecuencias (en el escenario del empleo, por parte del enemigo, de armas de destrucción masiva) si estas emergencias superan las capacidades de las autoridades civiles.</li> <li>- Protección de los individuos, del poder nacional y de la libertad de acción.</li> </ul>	<p>Departamento de Defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compuesto de la misma forma que el comando sur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junto con las autoridades civiles, coordinar y conducir la defensa del territorio continental de los Estados Unidos, así como los objetivos estratégicos del país en Alaska, Canadá, México y las aguas que los rodean en un radio aproximado de 500 millas náuticas. <ul style="list-style-type: none"> <li>- También abarca el Golfo de México, Puerto Rico y las islas Vírgenes de Estados Unidos.</li> </ul> </li> <li>• El comandante del Northcom también comanda el <i>North America Aerospace Defense Command</i> (NORAD), un comando binacional Canadá - Estados Unidos, que monitorea y detecta las amenazas aéreas en ambos países. <ul style="list-style-type: none"> <li>- La coordinación con las autoridades mexicanas ha sido lenta debido a la sensibilidad en el tema de la soberanía.</li> </ul> </li> </ul> <p>→ Dentro del Comando Norte, existe una amplia coordinación con el Departamento de Defensa para actividades antidrogas. Estas se concentran en la <i>Joint Task Force North</i> (JTF North*) que tiene como función principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a las agencias federales en la identificación y anulación de amenazas trasnacionales que afecten el territorio continental de los Estados Unidos. Este apoyo cuenta con diferentes rubros <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soporte Operacional</li> <li>- Soporte de Inteligencia</li> <li>- Soporte General → <ul style="list-style-type: none"> <li>Operaciones de campo – tácticas antidrogas.</li> <li>Entrenamiento antidroga.</li> <li>Grupo Especial de Reacción antidrogas</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>* El origen de la JFT North se encuentra íntimamente ligado a la respuesta del gobierno federal frente al tráfico de drogas. Creada en 1989 bajo el gobierno de George H. W. Bush en el marco de la “guerra contra las drogas” la JTF – 6 como originalmente se llamaba se concentraba en proveer apoyo logístico para las agencias relacionadas con el control de drogas. En 2004 se le cambia el nombre y se amplía el alcance de sus misiones.</p>
--	--	---	--

<p><b>U. S. Coast Guard. (USCG)</b> Servicio de guardacostas de los Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principal agencia federal encargada de la interdicción marítima del tráfico de drogas.</li> </ul>	<p>* 1968 – 2003. Departamento de Transporte. * 2003 a la fecha. <i>Department of Homeland Security</i> ( DHS, Departamento de Seguridad Interna)</p>	<p>→ Quinto cuerpo de las fuerzas armadas estadounidenses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Busca reducir la oferta de drogas desde los países productores, impidiendo que los traficantes utilicen rutas aéreas y marítimas de lo que se denomina zona de tránsito. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona del Caribe</li> <li>- Golfo de México</li> <li>- Zona del Pacífico</li> </ul> <p style="text-align: right;">} Monitoreo e intercepción</p> </li> <li>Despliega patrullas y aviones desde América del Sur y en las zonas de transito del Caribe y el Pacífico para respaldar su función antidrogas</li> <li>Realiza operaciones combinadas con las fuerzas armadas y los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los países participantes, principalmente caribeños. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para abril de 2004 el gobierno de los EU. había firmado e implementado acuerdos bilaterales marítimos con veintiún gobiernos de zonas de tránsito. <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mantiene un contacto muy estrecho con el Servicio de Guardacostas de Haití o el Servicio Marítimo Nacional de Panamá.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>Proporciona entrenamiento a agentes extranjeros.</li> </ul>
<p><b>Central Intelligence Agency. (CIA)</b> (Agencia Central de Inteligencia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Búsqueda, desarrollo y despliegue de tecnología de alto nivel para la generación de información de inteligencia para la toma de decisiones.</li> <li>Desde 1989 la CIA estableció su Centro Antinarcóticos, buscando así, proporcionar información de inteligencia para la lucha antidrogas</li> </ul>	<p>Independiente, sin embargo se coordina con las diferentes dependencias para proporcionar o recibir información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de información de las fuerzas de seguridad extranjeras</li> <li>Reunión de información de inteligencia sobre objetivos de la lucha antidrogas* <ul style="list-style-type: none"> <li>- En América Latina, 1/4 parte del presupuesto de la agencia se invierte en este rubro (2003).</li> </ul> </li> </ul> <p>* Debido a la sensibilidad que producen las actividades de esta agencia junto con la DIA, es sumamente difícil establecer un modus operandi. Sin embargo, es posible aseverar que las imágenes satelitales y los datos de reconocimiento de la CIA han sido fundamentales para los estimados mundiales de los cultivos ilícitos, así como para localizar vuelos sospechosos de narcotráfico.</p>
<p><b>Defense Intelligence Agency. (DIA)</b> (Agencia de Inteligencia de Defensa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proveer a tiempo información militar adecuada y objetiva para soldados, estrategias de defensa y tomadores de decisiones en materia de Seguridad nacional.</li> <li>En materia antidrogas lo anterior significa seguimiento y reconocimiento de las posibles amenazas militares derivadas del tráfico de drogas</li> </ul>	<p>Departamento de Defensa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de información de inteligencia militar para combatir el tráfico de drogas</li> <li>Proporcionar inteligencia humana (HUMINT) para las estrategias militares antidrogas.</li> </ul>



<p><b>Drug Enforcement Administration. (DEA)</b> Administración Antinarcoóticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Única agencia del gobierno que se encarga <i>exclusivamente</i> de las operaciones antidrogas, tanto a nivel interno como externo.</li> <li>• Principal agencia responsable de coordinar la información de Inteligencia para el combate antidrogas.</li> </ul>	<p>Depende del <i>Department of Justice</i> (DoJ) pero se coordina estrechamente con el Departamento de Estado (Operaciones Internacionales) y el Departamento de Defensa (Inteligencia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunir información sobre drogas.</li> <li>• Gestionar programas de inteligencia. <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Joint Information Coordination Centers</i> (Centros de Coordinación Conjunta de Información) <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Equipo y entrenamiento para personal en más de 20 países, principalmente de América Latina y el Caribe</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">▼</p> <p style="text-align: center;">Estos centros, se encuentran conectados a El Paso Intelligence Center (Centro de Inteligencia de El Paso)</p> </li> <li>• Aunque la DEA no tiene autoridad legal para realizar investigaciones o detenciones en el extranjero, esta es una práctica común de la agencia. En algunos casos actúa directamente y en otros colabora con las autoridades locales. La técnicas de investigación de la agencia se basan en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de fuentes de información.</li> <li>- Entrevista a testigos.</li> <li>- Realizar tareas encubiertas.</li> <li>- Asistencia en tareas de vigilancia y reconocimiento</li> <li>- Oferta de análisis forenses.</li> </ul> <p style="text-align: right;">} El objetivo es obtener autos de procesamiento, pruebas para el enjuiciamiento en el país anfitrión, Estados Unidos o un tercer país.</p> </li> <li>• Asimismo, la DEA impulsa programas de entrenamiento policial para los diferentes socios locales de la agencia. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrece cursos de capacitación para las policías extranjeras mediante su Sección de Entrenamiento Internacional de Quantico, Virginia, y equipos de instructores que imparten formación sobre el terreno en países extranjeros.</li> </ul> <p>→ Después de los atentados del 9/11, impulsa como parte de sus prioridades, la lucha contra el <i>narcoterrorismo</i>, definiéndolo como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ “una derivación del terrorismo, o grupos terroristas, o personas asociadas a ellos, que participan directa o indirectamente en el cultivo, la fabricación, el transporte o la distribución de sustancias controladas y dinero derivado de estas actividades” (Huchinson: 2002)</li> </ul> </li> <li>• La DEA no tiene que rendir evaluaciones periódicas sobre el rendimiento de sus programas. Mediante una Oficina de Inspección examina cada oficina sobre el terreno para corroborar el cumplimiento de los procedimientos, más no se trata de una evaluación de desempeño.</li> </ul>
---	---	--	--

<p><b>Federal Bureau of Investigation (FBI)</b> (Oficina Federal de Investigaciones)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar todas las violaciones de las leyes penales federales que no hayan sido asignadas específicamente por el Congreso a otra agencia federal.</li> <li>• Sus funciones de investigación se dividen en seis grandes secciones, a saber: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos civiles</li> <li>- Antiterrorismo</li> <li>- Contrainteligencia extranjera.</li> <li>- Crimen organizado/ narcotráfico.</li> <li>- Crímenes violentos y delitos graves.</li> <li>- Delitos financieros.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Department of justice.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con presencia en el extranjero desde hace más de 60 años, el FBI se ha limitado a unos cuantos países en los que algunos de sus agentes han sido asignados a las embajadas como agregados legales (LEGAT). Las funciones de estos se concentran en la facilitación las investigaciones entre EU y el país anfitrión. <ul style="list-style-type: none"> <li>- En América Latina existen oficinas legales en Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela.</li> </ul> </li> <li>• Desde 1994 el FBI fue autorizado para trabajar en investigaciones internacionales sobre drogas, conocidas como investigaciones por la “Resolución seis”. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen tres programas relacionados con esta resolución en México, Colombia y Tailandia.</li> </ul> </li> <li>• El FBI entrena a agentes locales de hacer cumplir la ley en técnicas de interrogatorio, investigación en las escenas del crimen, recuperación de pruebas, gestión de crisis, ética y anticorrupción, operaciones tácticas y otras actividades. <ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe información detallada sobre el entrenamiento que proporciona esta agencia.</li> </ul> </li> </ul> <p>→ Después de los atentados del 9/11 el FBI retiró agentes de su asignación antidrogas y los reorganizó en torno a la prevención de atentados terroristas, buscando con ello eficientizar la lucha antiterrorista, y evitar la duplicación de funciones antidrogas con otras agencias.</p>
<p><b>U. S Customs and Border Protection (CBP)</b> (Oficina de Aduana y Protección Fronteriza – anteriormente Servicio de Aduanas)</p>	<p>Principal agencia de seguridad fronteriza, protegiendo los límites nacionales de amenazas tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terrorismo</li> <li>- Trafico de drogas y humanos</li> <li>- Inmigración ilegal</li> <li>- Enfermedades infecciosas</li> <li>- Plagas</li> </ul>	<p><i>Department of Homeland Security</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene agregados en embajadas y consulados considerados estratégicos respecto al tráfico de drogas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracas, Venezuela</li> <li>- Bogotá, Colombia</li> <li>- Hermosillo, Distrito Federal, Monterrey y Tijuana, México</li> <li>- Uruguay</li> <li>- Ciudad de Panamá, Panamá</li> </ul> </li> <li>• Investiga organizaciones de tráfico de drogas en el extranjero.</li> <li>• Asiste a las agencias fronterizas extranjeras en sus iniciativas de interdicción mediante formación, intercambio de inteligencia y suministro de equipo.</li> </ul>

<p><b>Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF)</b> Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención del terrorismo, reducción de crímenes violentos y protección de la nación.</li> <li>• Reforzamiento de las leyes criminales federales</li> <li>• Regular las industrias de armas de fuego y de explosivos.</li> </ul>	<p>Departamento de Justicia (<i>Department of Justice, DoJ</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comienza a participar en los programas antidrogas cuando se hace evidente que las armas de fuego procedentes de los Estados Unidos son utilizadas por los traficantes de drogas ilegales a nivel internacional.</li> <li>• En 1974 implementó la <i>International Traffic in Arms Regulations</i> (Regulaciones del Tráfico Internacional de Armas) que tenía por objetivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar la cooperación con gobiernos extranjeros con el fin de aplicar la legislación estadounidense en la materia.</li> <li>- Reunir información de inteligencia en relación con las dinámicas del tráfico internacional de armas.</li> <li>- Ofrecer asistencia a organismos policiales extranjeros respecto al tráfico ilegal de armas procedentes de Estados Unidos.</li> </ul> </li> <li>• La ATF tiene oficinas nacionales en México y Colombia.</li> <li>• Imparte talleres regionales sobre la investigación del tráfico de armas de fuego.</li> </ul>
<p><b>Contratistas privados</b></p>	<p>El análisis de las compañías privadas supera los alcances del esfuerzo de síntesis de esta tabla. Sin embargo, han llegado a constituirse en un actor de primer orden en la política internacional de combate a las drogas impulsada por el gobierno de los Estados Unidos. Tanto el departamento de Estado como el Departamento de Defensa han recurrido cada vez de forma más evidente a la gestión de contratos para empresas militares privadas. El ejemplo paradigmático de lo anterior, es justamente el caso colombiano. Para un desglose de las empresas contratistas que operan en Colombia, véase Apéndice 2.</p>		

Fuente. Elaboración propia con datos de WOLA, (Coletta Youngers 2005: 457 – 467). Complementada con información de los sitios Web de cada agencia.

Por otro lado, tenemos a las agencias que se ubican en torno al Departamento de Justicia. En materia de drogas, inequívocamente la más importante de ellas es la *Drug Enforcement Administration* siendo la única agencia del gobierno que se encarga exclusivamente de las operaciones antidrogas tanto en el interior como en el exterior de los Estados Unidos.<sup>128</sup> A pesar de que depende administrativamente del DoJ, se coordina de forma cercana con el DoS y el DoD por la amplitud de temáticas que el control de drogas implica. La DEA ha desarrollado una serie de atribuciones formales e informales que lo mismo le permiten realizar actividades encubiertas y participar indirectamente en las detenciones de traficantes de drogas en el extranjero, como ofrecer cursos de entrenamiento policial y gestionar programas de inteligencia. Con múltiples oficinas y una considerable cantidad de agentes a su disposición, la DEA está presente principalmente en los países de América Latina y el Caribe

Siguiendo con las agencias que responden al DoJ tenemos al *Federal Bureau of Investigation* (FBI) y al *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* (ATF). El primero, tiene atribuciones en la investigación sobre el crimen organizado y el narcotráfico, que se traducen en el entrenamiento de personal y averiguaciones en el extranjero. Desde 1994 esta agencia destinó importantes recursos al control de drogas ilegales, pero después del 11 de septiembre del 2001 se reorganizó con la finalidad de prevenir e investigar el terrorismo, sin renunciar a algunas de sus facultades frente al tráfico de drogas. El ATF se comenzó a involucrar en los programas antidrogas cuando se hizo evidente que las armas estadounidenses alimentaban el poder de fuego de los traficantes de drogas a nivel internacional, pero sobre todo a los traficantes mexicanos.

Las agencias que responden al *Department of Homeland Security* son la *US Coast Guard* (USCG, Servicio de guardacostas de los Estados Unidos) y la *U. S Customs and Border Protection* (CBP, Oficina de Aduana y Protección Fronteriza – anteriormente Servicio de Aduanas). La USCG se encarga de la interdicción marítima de las drogas ilegales y es considerada como el quinto cuerpo de las fuerzas armadas estadounidenses. Se llega a coordinar con el Comando Sur para llevar a cabo el despliegue de fuerzas en el mar, así como la vigilancia y detención de embarcaciones sospechosas. El USCG es uno de los responsables operativos de la cooperación con los países caribeños por los que llegan a transitar las drogas ilegales. Otra de las agencias es el CBP que entre otras cosas se encarga de la protección fronteriza estadounidense, lo que incluye también esfuerzos antidrogas. El CBP asiste a las agencias fronterizas extranjeras en sus iniciativas de interdicción mediante formación, intercambio de inteligencia y suministro de equipo.

Una de las agencias que se encuentra completamente dissociada de los demás departamentos, pero que es fundamental para el funcionamiento externo de los Estados Unidos es la *Central Intelligence Agency* (CIA, Agencia Central de Inteligencia). En

---

<sup>128</sup> Una de las características más importantes que contrasta a la DEA con otras agencias gubernamentales es que ésta no debe rendir evaluaciones periódicas sobre su desempeño y el rendimiento de sus programas. Esto hace que escape al escrutinio externo de su funcionamiento interno, lo que ha traído como resultado una gran autonomía para el funcionamiento esta agencia.

cuanto a sus funciones antidrogas, ésta se encarga de reunir y circular con las agencias pertinentes, información de inteligencia relacionada con las drogas. Aunque para la CIA la importancia del tema esta subordinado a otras preocupaciones de seguridad nacional, en las oficinas de América Latina, ¼ de su presupuesto se destina a estas tareas. La CIA estableció en 1989 un Centro Antinarcoóticos cuyas funciones prácticas han sido bastante acotadas pero no por ello menos importantes.

Por último tenemos a las *Private Military Firms* (PMF,s empresas militares privados, o contratistas) que se manifiestan en dos niveles: como grupos de interés y como responsables operativos sobre el terreno. Estas empresas son contratadas tanto por el DoS como el DoD, haciendo fuertes gestiones en el mundo político de Washington En la implementación del Plan Colombia, las PMF's han tenido una importante presencia, llegado a constituirse como uno de los pilares de éste, sobre todo porque en virtud de su naturaleza atípica, escapan a algunas de las regulaciones más importantes tanto del derecho estadounidense como del derecho internacional.<sup>129</sup> Así las PMF's se han convertido en una válvula de escape que da salida a muchas de las restricciones institucionales que caracterizan a la vida burocrática y al sistema de controles y equilibrios estadounidense.

## **2.5 El vínculo seguridad nacional – políticas antidrogas: las mutaciones en un análisis retrospectivo**

Ahora bien, hasta el momento hemos visto como ha surgido y se ha consolidado el control de drogas en el proceso de toma de decisiones y la maquinaria institucional del sistema político estadounidense. A pesar de esto, queda por puntualizar a partir de que momento se comenzó a tocar con la temática de la seguridad nacional. Para ello lo primero que debemos hacer es descender un poco sobre la forma como este concepto nació y floreció en los Estados Unidos.

Como lo vimos en el primer capítulo, el concepto de seguridad nacional ha evolucionado de acuerdo a la forma como se ha ido construyendo la idea misma del Estado. En los Estados Unidos, el Estado precede a la nación por lo que se observan grupos ubicados en las principales posiciones de poder que determinan cuales son las prioridades y cuales serán las amenazas tanto internas como externas para conseguir los objetivos deseados. De acuerdo a ello, en el caso de la política exterior estadounidense, el argumento del “interés nacional” es el antecedente inmediato si se quiere entender en que contexto surge la idea de la “seguridad nacional”.

---

<sup>129</sup> Por ejemplo sus elementos ¿son soldados o civiles? Al no ser enteramente ni lo uno ni lo otro, existe una enorme complejidad para encuadrar su accionar en los códigos nacionales e internacionales, lo que significa una responsabilidad acotada tanto para el Estado que los contrata como para el Estado en el que operan. Las PMF's pueden cumplir con las metas gubernamentales de carácter público mediante un contrato de servicios privados. Esto implica un enorme vacío legal en el que estas empresas pueden funcionar en beneficio o perjuicio de los diferentes gobiernos sin que estos estén completamente sujetos a las directivas del derecho. Para un estudio mas profundo sobre las PMF's y su implicación en lo que el autor denomina como “la privatización de la guerra” véase el Singer (2003).

Desde el siglo XIX los líderes estadounidenses han conducido la política exterior del país de acuerdo a las prioridades tanto empresariales como gubernamentales, muchas veces fundidas en una: “la estrategia internacional del gobierno y la participación de empresarios [actúa] de forma concertada” – sugiere Berruga (1996: 160) -. “Esta mancuerna entre los intereses empresariales y las acciones del gobierno constituye un patrón de conducta persistente en el comportamiento internacional de los Estados Unidos”. Así, la política exterior estadounidense, además de reflejar las tensiones y acuerdos que se producen al interior del sistema político, también representa los cálculos que de forma realista se efectúan respecto a las capacidades propias para conseguir determinadas metas, sobre todo en el extranjero. En medio de todo ello, se entiende el interés nacional como una forma en la que se trata de conciliar de forma diplomática las capacidades con los objetivos que son de interés para estos grupos de poder.

De tal forma que durante la primera mitad del siglo XX, la tesis del “interés nacional” implicaba un cálculo equilibrado sobre las capacidades de los Estados Unidos para conseguir sus objetivos político – comerciales alrededor del mundo. Durante los años que precedieron a la primera guerra mundial e incluso en el período entreguerras, el Departamento de Estado fue el responsable de instrumentalizar estos cálculos que partían de la operacionalización del principio del interés nacional. Sin embargo en la medida en que se masificaron los regímenes totalitarios y las preocupaciones sobre la seguridad de los intereses estadounidenses ascendían, el marco de referencia que proporcionaba la tesis del interés nacional fue resultando insuficiente.

En el período que antecedió a la segunda guerra mundial, algunos expertos captaron estas preocupaciones bajo el rótulo de una inminente “emergencia nacional” ocasionada por la inestabilidad en el exterior. Bajo esta luz, el término de “seguridad nacional” – por lo demás desconocido hasta esos momentos – fue tomando fuerza como una alternativa analítica para describir el contexto del momento. Gradualmente se fue observando la necesidad de darles a los militares un lugar más importante en el proceso de toma de decisiones, pues en el desarrollo de las relaciones internacionales, el elemento castrense se convirtió en el fiel de la balanza para la obtención de resultados. Es así como la política exterior estadounidense comenzó deslizarse de la diplomacia –con el DoS a la cabeza- hasta la defensa -con un multiplicidad de agencias de seguridad que para ese entonces no estaban unificadas-.

En la mañana del 7 de diciembre de 1941 la Armada Imperial del Japón llevó a cabo un ataque sorpresa a la base militar de Pearl Harbor en la isla hawaiana de Honolulu. Los acontecimientos de Pearl Harbor, además de llevar a la administración Roosevelt a declarar la guerra contra Japón e incrustarlo de lleno en la segunda guerra mundial, también provocaron la consolidación del concepto de la seguridad nacional como uno de los principios rectores de la política exterior estadounidense. Partiendo de ello, el gobierno debía llevar a cabo un monitoreo constante tanto de los regímenes antidemocráticos como de las tendencias militares a lo largo del globo, así como identificar a cualquier agresor potencial y desalentarlo mediante la advertencia de un contraataque masivo tan pronto como una primera agresión se produjera.

En el imaginario colectivo nacional, la idea de “no más Pearl Harbors” permitió la construcción de todo un andamiaje institucional que giró en torno a la idea de la seguridad nacional. En el plano interior, esto se tradujo en una ampliación de las atribuciones del Estado en cuanto a la vigilancia de sus propios ciudadanos y, por otro lado, se comenzó a coordinar el poder de las diferentes agencias que pudieran contribuir en la brumosa conquista de la seguridad. Así, en el contexto de la segunda guerra mundial, para 1941 se creó la *Office of Strategic Services* (OSS), antecedente inmediato de la CIA; en 1943 se creó la *Office of War Mobilization* responsable de la coordinación económica para ganar la guerra y en 1944 le tocó el turno al *State – War – Navy Coordinating Committee* (SWNCC), antecedente del *National Security Council*.

Poco a poco la idea de la seguridad nacional se fue materializando incluso en reacomodos burocráticos que se aceleraron mediante la firma de la *National Security Act* (NSA) de 1947. Finalizada la segunda guerra mundial y después de un tortuoso proceso de negociaciones, el Congreso aprobó la NSA que originalmente preservaba la autonomía de la marina y el ejército, estableciendo una nueva secretaría de la Fuerza Aérea, coordinándose todos bajo la compleja figura del *National Security Council* (NSC). Este era un órgano colegiado compuesto por el Presidente, los secretarios de Marina, Ejército y Fuerza Aérea, así como el Secretario de Estado y la naciente figura de un secretario de defensa civil como jefe del *National Military Establishment* (NME) – antecedente del Departamento de Defensa-, que tenía como finalidad ejercer el poder real sobre las nuevas instituciones y directivas de seguridad nacional.

Evidentemente durante los primeros años de la NSA se fueron produciendo modificaciones y ajustes. El NME que preservaba la autonomía de las instituciones armadas y que fundamentaba la figura del secretario de defensa, carecía de la fuerza suficiente para poder mediar efectivamente con los intereses de los diferentes estamentos castrenses. Esta fue la lógica de fondo que permitió que en 1949 se llevaran a cabo algunas enmiendas a la NSA. Con estas, finalmente se centralizó el accionar de las fuerzas armadas, subordinándolas operativamente a una sola entidad: el Departamento de Defensa.

A partir de entonces el DoD ganó en presencia y funcionalidad. Por un lado los diferentes jefes de las fuerzas armadas fueron removidos del NSC, con lo que perdieron el acceso directo al presidente. Ellos debieron coordinarse primero con el secretario de defensa para que sus posturas trascendieran a su comandante en jefe. Así, desde el DoD se pudo expandir la autoridad del secretario de defensa, quien llegó a ser tan poderoso como las circunstancias lo exigieran. Por el otro lado y de forma quizá más importante, el fortalecimiento tanto del secretario de defensa y la creación de la figura del consejero de seguridad nacional, fue bajando el perfil del DoS en el manejo de la política exterior estadounidense. Del énfasis sobre la diplomacia, se pasó a la lógica de la defensa, con unos Estados Unidos ahora inmersos en la guerra fría.

Para el momento en el que John f. Kennedy (1961- 1963) se posesionó en la Presidencia, las diferentes agencias de seguridad nacional que habían sobrevivido a los constantes reacomodos burocráticos eran lo suficientemente fuertes como para condicionar el

entendimiento mismo de las relaciones internacionales. “Para 1960” – precisa Stuart – “la comunidad política de Washington había adaptado una visión del mundo en la que la seguridad nacional había suplantado completamente al interés nacional como la «estrella guía» en la formulación y el manejo de la política exterior de los Estados Unidos” (2008: 77). De acuerdo a ello, no es difícil entender el rumbo que siguieron las cosas.

Desde el fin de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos fueron tratando de construir un orden internacional que tuvo como punto de partida la noción recientemente estrenada de la seguridad nacional. Para Ikenberry (2006:44) esta noción se comenzó a desdoblar en dos niveles: 1) contención y confrontamiento del poder soviético, con una disuasión organizada para la destrucción mutua asegurada (estrategia de balance de poder) y; 2) la promoción de la apertura económica, la democracia, la cooperación internacional, las instituciones multilaterales y la seguridad cooperativa (conocido esto como estrategia liberal). Al Departamento de Defensa le correspondía el manejo de la primera y al Departamento de Estado le incumbía la segunda, sin estar disociados del todo.

En este contexto resulta claro que dentro de las preocupaciones estratégicas de Washington, la problemática de las drogas ilegales era apenas un engranaje pequeño – aunque poderoso - subordinado a una serie de inquietudes más amplia: durante la guerra fría, los esfuerzos antidrogas se desarrollaron bajo la sombra de la lucha contra el comunismo.<sup>130</sup> Así lo atestiguan las coyunturas específicas de Nixon, Ford y Carter.

Sin duda, el momento clave que elevó el problema de la producción, tráfico y consumo de las drogas ilegales a su máxima expresión dentro del paradigma de la seguridad nacional, ha sido la firma de la NSDD 221 durante el gobierno de Ronald Reagan en 1986. Esta fundamentó, en lo futuro, tanto las estrategias a seguir como la gradual disociación del asunto de las drogas frente a la problemática de la guerra fría, haciendo de las drogas un problema de seguridad nacional con peso específico. En su introducción, la NSDD 221 puntualiza que:

La amenaza a la seguridad nacional que representa el tráfico de drogas es particularmente seria en las fronteras de los Estados Unidos. Nuestra preocupación primaria son aquellas naciones con una industria floreciente de narcóticos, donde la combinación de organizaciones traficantes criminales, insurgentes rurales y terroristas urbanos pueden socavar la estabilidad de los gobiernos locales; corromper esfuerzos para poner freno a la producción de cultivos y; distorsionar la percepción pública de la cuestión de los estupefacientes en una forma en la que se convierta en parte del debate antiestadounidense y antioccidental.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> En América Latina, esto tomó forma con la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por los militares argentinos y brasileños. A través de esta doctrina, la seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la segunda mitad del siglo XX, enmarcando la defensa militar de la seguridad interna frente a las amenazas de la revolución y la inestabilidad derivada de la actuación del comunismo internacional. En pocas palabras, los Estados latinoamericanos debían enfrentar a un “enemigo interno” materializado por los diferentes agentes locales del comunismo. En este contexto, el tráfico de drogas representaba un mal menor. Para las implicaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional en América latina, véase Rouquié (1984) y Leal Buitrago (2005).

<sup>131</sup> NSDD, p. 1. Versión electrónica del documento desclasificado.

<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm> Consultado el 3 de julio de 2009



En el mismo documento, más adelante se desglosa una serie de consideraciones básicas que justifican esta percepción del problema, pues:

- 1) El tráfico de drogas amenaza la integridad de los gobiernos democráticos por la corrupción de sus instituciones políticas y judiciales;
- 2) En los principales países productores de droga las organizaciones de traficantes influyen en los medios de comunicación para obstaculizar los esfuerzos gubernamentales para cooperar con los Estados Unidos en la materia;
- 3) La actividad del tráfico de drogas se encuentra inevitablemente acompañada de un incremento de la violencia;
- 4) En muchos países las mismas redes que se usan para el contrabando de drogas también pueden ser empleadas para el comercio ilegal de armas;
- 5) Algunos grupos insurgentes financian sus actividades a través de los impuestos sobre las drogas ilegales, brindando protección a algunos traficantes locales. Una mayor disponibilidad de recursos producto de los estupefacientes puede llegar a tener fuertes implicaciones en la capacidad de las fuerzas insurgentes;
- 6) Algunos grupos terroristas han sido vinculados al contrabando de drogas como actividad primaria para financiar sus actividades y;
- 7) Varios estados soberanos han apoyado o tolerado el tráfico internacional de drogas por razones económicas y políticas (*Ibid.*, 2)

Debido a este diagnóstico, y de acuerdo con la evolución institucional que se desprendió de la reforma de la NSA de 1949, la política antidroga de los Estados Unidos se implementó principalmente a través de los Departamentos de Estado y de la Defensa. El primero, como responsable de la planeación, lo que incluyó el acoplamiento entre los programas de asistencia y los objetivos generales del control de drogas. El segundo, junto con el procurador general y la anuencia del DoS, en el desarrollo e implementación de las modificaciones que habrían de servir de marco para la participación de las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha antidroga, concretamente en la preparación y formación de unidades extranjeras.

Con esto como fundamento, la NSDD 221 estableció una estrategia que se articuló en seis diferentes niveles:

- 1) Plena consideración de las actividades de control de drogas en la planificación de la asistencia exterior de los Estados Unidos
- 2) Un mayor papel para las fuerzas armadas estadounidenses en el apoyo de los esfuerzos antidrogas
- 3) Enfatizar fuertemente que los estupefacientes son un problema de seguridad nacional en las discusiones con otros Estados.
- 4) Una mayor participación de la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos en el soporte de los esfuerzos antidrogas
- 5) Mejoras en el desarrollo de las capacidades de telecomunicación aplicables a la lucha contra las drogas y;
- 6) Mayor asistencia a otras naciones en el establecimiento e implementación de sus propios programas de educación contra el uso indebido de drogas (*Ibid.*, 6).

Quedaron así consignados tanto el diagnóstico, los supuestos y la estrategia que se seguiría en los años por venir. Consecuentemente, se permitió la participación militar estadounidense en una guerra contra las drogas que paso del ámbito metafórico a una realidad apoyada por el uso de las armas. En adelante y proporcionalmente a la disminución de la intensidad de la guerra fría, las drogas aparecieron como el enemigo más propicio dentro de un escenario en el que el comunismo dejó de aparecer en el imaginario colectivo como la más grande amenaza para los estadounidenses.

En los años que siguieron a la administración Reagan, la guerra contra las drogas se fue incrustando de lleno en el accionar de las burocracias encargadas de la seguridad nacional. “Con el colapso del adversario soviético” – dice Carpenter – “el Pentágono se enfrentó a la perspectiva de pérdidas considerables en el personal y su preciado sistema de armas, así como de prestigio y poder a menos que encontrara una misión alternativa. La guerra contra las drogas fue una misión alternativa plausible”. Aunque para muchos especialistas el empleo de los militares en esta guerra los distraía de sus funciones primordiales, en los hechos, la creciente participación del DoD se fue reflejando en los incrementos presupuestales para tales fines: mientras que en 1982 se destinaban aproximadamente 5 millones de dólares, para 1990 esta cifra superaba los 567 millones (*Ibid.*, 43).

En materia de seguridad nacional, la cuestión de las drogas alcanzó así un lugar preponderante dentro del firmamento de las preocupaciones de Washington. Finalmente las drogas pudieron ser disociadas de la amenaza comunista y su combate permitió la continuidad y el fortalecimiento de la presencia militar estadounidense en todo el continente. Es así como las sucesivas administraciones estadounidenses han contado con el respaldo legal e institucional suficiente como para asegurar la continuidad de las políticas prohibicionistas. Esto es lo que diferentes autores han denominado como la “militarización de la guerra contra las drogas.”<sup>132</sup>

Una vez que se ajustó el marco legal para que el ejército norteamericano pudiera desplegarse sobre el terreno, la asistencia militar antidrogas en el extranjero se convirtió en uno de los ejes de las relaciones Estados Unidos – América Latina post guerra fría. Los primeros destinatarios fueron los países andinos productores de hoja de coca y cocaína – Perú, Bolivia y Colombia respectivamente-, mediante la Iniciativa Andina durante el gobierno de George H. W. Bush (1989 – 1993). En ésta, de un total de 231,6 millones de dólares a repartir entre los tres países, solo 48,6 millones no se destinaron a asistencia militar y policial (Isaacson 2005; 40). Aquí, el poder del DoD se incrementó en la medida en que los presupuestos antidrogas fueron creciendo.

Simultáneamente, el DoS también llevó a cabo una fuerte presión diplomática. Los requerimientos para cumplir los objetivos en el marco del proceso de certificación anual, se convirtieron frecuentemente en exigencias públicas, ventiladas tanto en los debates en el Congreso como en el leguaje crítico de los informes oficiales estadounidenses. De

---

<sup>132</sup> Véase entre otros Youngers (2005); Thoumi (1997); Camacho (2006); Carpenter (2003); Astorga (2007). Consúltese además el cuadro 2.3.1.1.

forma circular, esta presión diplomática hizo posible que en los diversos países de América Latina se extendiera la participación de las fuerzas armadas locales con el fin de no parecer “poco cooperativos” con los Estados Unidos.

A pesar de ello, la escalada en la militarización de la guerra contra las drogas tuvo una breve tregua. La imposibilidad de Bush para reelegirse un segundo periodo llevó a la presidencia al ex gobernador de Arkansas, Bill Clinton (1993 – 2001). La nueva administración, al menos durante su primer período, prefirió bajar el perfil reduciendo los fondos para la asistencia militar contemplada originalmente en la Iniciativa Andina. Esto no significaba que Clinton estuviera dispuesto a desmilitarizar la guerra contra las drogas sino que modificó temporalmente el énfasis de la estrategia hacia tácticas más sutiles.

Poco después de haberse posesionado como presidente, Clinton firmó la directiva de seguridad 14, en la que se especificaba que la mayoría de la asistencia a las fuerzas de seguridad locales se destinaría a la erradicación. Esto significaba que dentro de los márgenes de maniobra que permitía el andamiaje institucional estadounidense, su administración no dejaría de comprometerse en la lucha antidroga, pero la estrategia se dirigiría al eslabón más débil y, por ende, menos conflictivo de la cadena: la producción. Durante sus primeros años en la presidencia, Clinton buscó reducir la disponibilidad de drogas mediante el control de los cultivos ilícitos en el lugar de origen, lo que contrastaba con la estrategia de interdicción de sus antecesores.<sup>133</sup> Evidentemente, la administración federal no renunció a ésta pero una importante porción del presupuesto se orientó a la asistencia de los países productores.<sup>134</sup>

El cambio de estrategia condujo a un estancamiento en la ayuda de los países de tránsito en los que no se producían drogas. Aunado a ello, el nuevo enfoque provocó fuertes presiones tanto en el interior del Congreso como al interior del DoD que vio acotado su poder e influencia.<sup>135</sup> Los críticos acusaron a Clinton por ser “demasiado blando con las drogas” en virtud tanto del cambio de estrategia y un recorte de personal de la ONDCP, que fue reducida en un 83% respecto a la administración Bush (Lupsha 1997: 54). En su primer período de gobierno, Clinton sugirió incluso la fusión de la DEA con el FBI, idea que fue rechazada de tajo tanto por las agencias involucradas como por los miembros del Congreso.

---

<sup>133</sup> Esta estrategia, además de entrenamiento y asistencia a las fuerzas locales, se traducía en el despliegue de efectivos estadounidenses en bases y aguas internacionales para poder detener los envíos de droga transportada por tierra, mar y aire.

<sup>134</sup> En cuanto a la estrategia de interdicción, entre 1993 y 1994, las fuerzas armadas de los Estados Unidos estuvieron profundamente comprometidas en el rompimiento del puente aéreo que conectaba las zonas de cultivo de hoja de coca ubicadas en Perú y Bolivia, con las zonas de procesamiento de cocaína ubicadas en Colombia. La ubicación sobre el terreno de radares produjo una mayor vigilancia que llegado su momento permitió la interceptación de vuelos sospechosos de transportar la pasta base.

<sup>135</sup> Respecto al Congreso es necesario remarcar que no es ni mucho menos un órgano homogéneo. En virtud de su naturaleza pluralista, da cabida a una multiplicidad de expresiones disímboles de intereses que frecuentemente se confrontan. Así, mientras que por un lado algunos congresistas criticaron agriamente la estrategia de Clinton, por el otro se eliminó el Comité Selecto de la Cámara sobre Narcóticos, aprobando también los recortes presupuestales y de personal en las iniciativas y agencias antidrogas. Esto es lo que hace sumamente ambiguas a las políticas antidrogas de los Estados Unidos.

Poco tiempo tuvo que pasar para que se retomara el camino que enfatizaba la respuesta militar como la mejor forma de enfrentar la problemática de las drogas ilegales. La presión interna se impuso a la estrategia inicial y Clinton tuvo que volver sobre sus pasos. Para 1995 un nuevo Congreso fue elegido, y durante el proceso electoral ambos partidos se esforzaron por presentarse bajo el signo de un fuerte compromiso contra las drogas. Así, entre 1995 y 1996 – año en que se ponía en juego la reelección presidencial – el asunto de las drogas ya estaba nuevamente en la palestra de las preocupaciones políticas en Washington, sobre todo por la combinación de las elecciones presidenciales, la situación imperante en Colombia y los crecientes problemas de México.<sup>136</sup> Así, incluso antes de que fuera reelecto, Clinton ya daba muestras del viraje que, llegado su momento, permitió la firma del Plan Colombia y la intensificación de entrenamientos militares a las fuerzas armadas mexicanas.

Para 1996, la administración federal realizó algunos nuevos movimientos con la finalidad de reforzar la estrategia antidroga con un renovado sabor militar. El 29 de febrero de ese año el general Barry Mc Caffrey fue ratificado como director de la ONDCP en sustitución del criminólogo Lee P. Brown. Con ello, el responsable de la coordinación de las políticas antidrogas de la presidencia sería un militar de carrera. La estrategia de Mc Caffrey se enfocó en 5 puntos cardinales -por lo demás poco claros en cuanto a la forma de conseguirlos-: 1) la disminución del uso de drogas entre los jóvenes; 2) La reducción de la violencia asociada a las drogas; 3) la interdicción de drogas en las fronteras; 4) la desarticulación de la oferta antidrogas y 5) la disminución del daño causado por las drogas a la sociedad estadounidense (Thoumi 1997: 219). Los puntos 2, 3 y 4 mandaban una señal que era clara: el prohibicionismo militar regresaba a su lugar de privilegio.

En la práctica, éste solo habría funcionado de forma diferente sin desaparecer. Como ya hemos observado, desde el fin de la guerra fría, el Comando Sur se fue convirtiendo cada vez más en el batallón antidroga del ejército de los Estados Unidos. En la medida en que se aproximaba su salida de Panamá en 1999, el SOUTHCOM trató de involucrarse más en la guerra contra las drogas. Para Isaacson, el Comando Sur “no tenía otras amenazas para justificar sus actividades” por lo que “necesitaba mas razones para existir además de defender el canal de invasores hipotéticos, preparar para desastres naturales, repeler las oleadas de migrantes, construir escuelas y puentes y establecer relaciones con las fuerzas armadas aliadas” (2005: 46). Es por ello que se buscó una mayor presencia sobre el terreno incrementando el número de efectivos y buscando establecer nuevas bases militares, instalando más radares (Programa ROTHOR en Puerto Rico, combinado con los radares preexistentes en Colombia y Perú) y realizando mayores labores de cooperación con las diferentes agencias (con la *Joint Inter agency Task Force JITF*).

---

<sup>136</sup> En 1994, se llevaron a cabo elecciones en Colombia. En estas, el ganador fue Ernesto Samper Pizano, de quien se sospechaba tener fuertes vínculos con la organización de traficantes de Cali, que incluso llegaron a financiar su campaña. Ante la negativa de éste a renunciar, Colombia fue descertificada en los años de 1996 y 1997, volviendo a ser certificada en 1998 por razones de seguridad nacional. Por el lado mexicano desde 1993 el clima de inestabilidad relacionado con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales hizo que el presidente Ernesto Zedillo (1994 – 2000) aceptara la asistencia militar estadounidense propuesta por el entonces secretarios de defensa William Perry, con motivo de la entrada en vigor de un acuerdo de libre comercio en la región norte del continente. Volveremos sobre ambos más adelante.

Para el momento en el que Mc Caffrey – que había sido jefe del Southcom de 1994 a 1996- tomó el mando de la ONDCP, el Comando Sur no había dejado de tener un importante peso específico puesto que seguía manteniendo importantes atribuciones aún cuando se enfatizaba en la lógica de la erradicación. Pero ahora, con el fortalecimiento de la estrategia de interdicción mediante el renovado uso fuerza militar, sus actividades alcanzaron cimas nunca antes vistas. Con el cierre de la base militar de Panamá, el Comando Sur pudo descentralizar sus operaciones, ubicándolas en diferentes bases como la de Comalapa en El Salvador, en los aeropuertos internacionales de Hato y reina Beatriz en Aruba y Curazao (pertenecientes a Holanda) y en la base de Manta, en Ecuador. Por otro lado, y con mayores presupuestos, se retomó el camino del entrenamiento a las fuerzas militares locales.

Partiendo del diseño estratégico de Mc Caffrey, el Comando Sur tendría una importancia vital en la estrategia de interdicción en su conjunto. El Comando debía vigilar y detener el tráfico de drogas por el mar mediante el empleo de los radares y los vuelos de reconocimiento, así como también por la coordinación del patrullaje entre la Armada y el Servicio de Guardacostas. Por otro lado, el Southcom también participaba en los programas de interdicción aérea en los Andes (*Air Bridge Denial Program*), proporcionando información de inteligencia para derribar aviones civiles sospechosos de traficar con drogas ilegales.<sup>137</sup> En resumen, se produjo un traslado de funciones en las que el Comando Sur, como parte de DoD y coordinado con la DEA y la ONDCP como el gran articulador, se convirtieron en actores de primer orden dentro de la estrategia internacional que permitió el regreso a la interdicción de las drogas.

En contraparte, el DoS, salvo algunos períodos y contextos específicos, ha tenido una intervención relativamente más acotada en el diseño estratégico de las relaciones de seguridad con estos países, más no así en su implementación (Loveman 2006: 15). En los hechos, la agenda de seguridad de la posguerra fría, sobre todo en segunda mitad de la década de 1990, tuvo en la guerra contra las drogas un elemento valioso para las relaciones estratégicas Estados Unidos – América Latina: de la interacción tanto del ejecutivo y sus principales agencias, como del legislativo, los partidos políticos y diversos grupos de interés, se produjeron las condiciones de posibilidad en las que el siguiente paso se hiciera posible: el Plan Colombia.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Este programa fue suspendido en el año 2001 después de que el Comando Sur proporcionó información sobre un vuelo “sospechoso” que fue derribado por las fuerzas armadas peruanas. El vuelo transportaba a una familia de misioneros estadounidenses, falleciendo dos de ellos. Esto generó múltiples críticas por parte de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) así como también quejas al interior del Congreso estadounidense que finalmente decidió su interrupción.

<sup>138</sup> Aquí, solo desarrollaremos algunos puntos que nos permitirán entender cuales han sido las lógicas al interior de los Estados Unidos que llevaron a la administración Clinton a desarrollar una estrategia de tan amplias dimensiones. Hay que destacar, sin embargo, que la idea del Plan Colombia había sido formulada por el entonces candidato Andrés Pastrana en 1998, en el marco de la campaña que lo llevaría a la presidencia. Bajo la concepción de Pastrana, el Plan Colombia debía ser una estrategia de asistencia para el desarrollo del Estado y el pueblo colombiano, “un plan Marshall para Colombia” - decía-, enfatizando la generación de alternativas para aquellos que estuvieran inmiscuidos en el tráfico de drogas para que, con esto como base, se pudiera contribuir a salir de la grave crisis en la que estaba inmerso por la desafortunada presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998). Esto fue retomado por los funcionarios

La llegada del Plan Colombia significó el lanzamiento de una nueva fase dentro de la lógica de las drogas ilegales como asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos, tanto por el contexto como por la multiplicidad de agencias involucradas. Se hace claro que en su proceso de elaboración se reflejan las inercias institucionales, burocráticas, económicas y políticas que caracterizan al proceso de toma de decisiones estadounidense, destacando la multipolaridad de intereses que trataron de ser conciliados a través de lo que originariamente fue una estrategia antidrogas:<sup>139</sup> la ONDCP – con Mc Caffrey al frente –, como el articulador presidencial de las políticas contra las drogas; el Departamento de Estado con el INL como responsable de la canalización de la asistencia económica; el Departamento de Defensa, con el Southcom y las diferentes subdirecciones de coordinación interna como los responsables militares de la estrategia y el Departamento de Justicia, con la DEA como su representante sobre el terreno.

Las relaciones entre esos oscilan en un complejo sistema al que se le tiene que sumar tanto la fiscalización por parte del Congreso, como las inercias que giran alrededor de los grupos de interés y contratistas privados. En este sentido, el Plan Colombia aparece como un espacio en el que han entrecruzado los diferentes componentes del poder americano. Partiendo de ello, su lógica y funcionamiento sintetiza el largo camino que, en términos de seguridad nacional, se desprendió de la NSDD 221 firmada a mediados de la década de 1980.

Resumiendo. En una perspectiva más amplia, hemos contextualizado la manera como surgió la idea de la seguridad nacional en los Estados Unidos. Producto de un intrincado proceso histórico, esta idea que evolucionó de la tesis del interés nacional del siglo XIX (con el DoS al frente), se ha ido concentrando y traduciendo en nuevas formas institucionales (con la creación del DoD en 1949). El fin de la segunda guerra mundial y los inicios de la guerra fría trajeron como resultado la conformación de un orden - sostenido por la estrategia de balance de poder- en el que la idea de la seguridad nacional se convirtió en uno de los principios rectores tanto de su accionar interno como externo. A pesar de ello, la inclusión de la problemática de las drogas en la lógica de la seguridad nacional es bastante reciente. Aunque ya con sólidos antecedentes a finales de la década de 1960, fue hasta 1986 cuando legalmente se autorizó el empleo de militares estadounidenses en la estrategia internacional contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Así, el tema, inicialmente subordinado a la dinámica de la guerra fría, comenzó a

---

estadounidenses que trataron de encontrar la forma de que el plan propuesto por Pastrana pudiera ser aprobado por el Congreso. Un programa de asistencia para el desarrollo económico difícilmente pasaría, por lo que, la asistencia se concentró en la problemática de las drogas ilegales como una forma de reforzar la seguridad nacional de los Estados Unidos. Volveremos sobre esto en el siguiente capítulo. Para el proceso de gestación del Plan Colombia en su conjunto, véase García (2001) y Restrepo (2001); para los debates en el Congreso, véase Vaicius, Ingrid y Isaacson, Adam (2001) “*Plan Colombia: the debate on Congress 2000*” *Center for International policy*. Documento en Internet <http://www.ciponline.org/colombia/aid/ipr0800/ipr0800.htm>

<sup>139</sup> Posteriormente el Plan Colombia se entrelaza con la Guerra contra el terrorismo emprendida por la administración Bush II, lo que hace que su naturaleza cambie. Volveremos sobre esto en el próximo acápite.

ganar peso específico dentro de los elementos que merecían una respuesta castrense por parte de Washington.

En la medida en que la guerra fría fue cediendo en intensidad, la problemática de las drogas comenzó a ascender y, una vez que el comunismo soviético se derrumbó, la asistencia antidroga se convirtió en una misión alternativa que permitió la subsistencia de las fuerzas armadas estadounidenses en la región sur del continente, dando origen a lo que se conoce como la militarización de la guerra contra las drogas.<sup>140</sup> De acuerdo a ello, y salvo breves períodos, los flujos presupuestales se mantuvieron, incrementándose gradualmente conforme avanzaba la década de 1990. Por si esto fuera poco, también se presentó un proceso de significativa descentralización de las bases militares estadounidenses que, una vez fuera de Panamá, pudieron ser desplegadas en diferentes puntos del continente, ampliando su rango de acción con el fundamento de la guerra contra las drogas. En este escenario, la llegada del Plan Colombia es apenas una consecuencia lógica de las inercias tanto internas como externas que históricamente han primado en el diseño estratégico de las políticas de seguridad nacional estadounidense.

## 2.6 El 11 de septiembre, el reacomodo de la seguridad nacional y el advenimiento de la amenaza “narcoterrorista”

Observamos entonces que las tendencias hacia la militarización de la guerra contra las drogas anteceden por mucho a los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. La NSDD 221 de 1986, la Iniciativa Andina de 1990, y el Plan Colombia del 2000 generaron una gradual pero constante expansión de funciones por parte aparato militar estadounidense en el combate a las drogas ilegales. Sin embargo, el 11 de septiembre abrió nuevos paradigmas de inseguridad para los Estados Unidos y, en consecuencia, se produjo un reacomodo tanto en el funcionamiento institucional de la seguridad nacional, como en la percepción de las amenazas.<sup>141</sup> En este reordenamiento de prioridades, el discurso contra las drogas no dejó de estar presente en toda América Latina, llegando a equipararse con una preocupación estratégica considerablemente más amplia: el terrorismo (véase cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

### Principales amenazas identificadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en América Latina, 2001- 2008

País	Amenaza
Argentina	Células terroristas del Medio Oriente (área de la triple frontera)
Bolivia	Narcotráfico
Brasil	Células terroristas del Medio Oriente (área de la triple frontera)
Chile	Narcotráfico; lavado de dinero por células de Hezbolá
Colombia	<b>Narcotráfico, lavado de dinero, FARC, con vínculos con IRA y ETA); ELN , AUC – hasta 2004-) secuestro, células de Hezbolá</b>
Costa Rica	Narcotráfico

<sup>140</sup> Esta inercia militar también tuvo una correspondencia en el norte del continente. Cuando analicemos el caso mexicano observaremos que a la par de la presión sobre Colombia, México también aparecía en una dinámica parecida pero con implicaciones estratégicas diferentes. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>141</sup> Una descripción de proceso puede encontrarse en Ikenberry (2005) y Litwark (2005).

Cuba	Narcotráfico; “Estado patrocinador del terrorismo”
República Dominicana	Narcotráfico; Inmigración ilegal (haitianos con dirección a Estados Unidos)
Ecuador	Narcotráfico; secuestro; trasbordo de armas; células terroristas del Medio Oriente; campamentos de las FARC en su territorio nacional
El Salvador	Narcotráfico
Guatemala	Narcotráfico; migración ilegal
Honduras	Narcotráfico; lavado de dinero; migración ilegal
<b>México</b>	<b>Narcotráfico; secuestro; migración ilegal</b>
Nicaragua	Narcotráfico; migración ilegal
Panamá	Narcotráfico; células de Hezbolá
Paraguay	Células terroristas del Medio Oriente (área de la triple frontera)
Perú	Narcotráfico; Sendero Luminoso
Uruguay	Células terroristas de Medio Oriente (especialmente en la frontera con Brasil)
Venezuela	Narcotráfico; ataques sobre oleoductos; vínculos con las FARC y el ELN; células terroristas del Medio Oriente

Fuente: basado en Loveman (2006: 29) que abarca hasta el período 2001 - 2004. Complementado hasta el 2008 con información del United States Department of State, Bureau of Hemispheric Western Affairs. <http://www.state.gov/p/wha/> Último acceso 10 de enero de 2009.

“Después del 11 de septiembre” - dice Raúl Benítez- “se produjo una profunda revisión estratégica de la doctrina de seguridad nacional, defensa y política exterior de los Estados Unidos” (2005: 18). El resultado fue que, contrariamente a lo que había ocurrido durante la administración Clinton –donde a pesar de su gradual transformación, el contexto hacía factible el privilegio de los postulados tradicionales que favorecían la cooperación-, la administración Bush, dio un controvertido viraje hacia el fortalecimiento de su política interna y externa sobre los cimientos de la seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, así fuera acotando la proyección de espacios de consenso a nivel internacional.<sup>142</sup> De tal forma que los Estados Unidos, en la búsqueda de una seguridad “absoluta” exigió la colaboración total en la nueva guerra contra el terrorismo, lo que se tradujo en:

- a) El empleo de *todos* los medios disponibles para conseguir esta cooperación: jurídicos, militares, inteligencia, diplomacia, etc.;
- b) La optimización de compromisos internacionales y subregionales en materia de seguridad, adecuando la mira al terrorismo como amenaza principal;
- c) La negociación de nuevos mecanismos de cooperación concretos (binacionales y subregionales principalmente) para mejorar las capacidades de los gobiernos en el extranjero en aspectos de seguridad y;

<sup>142</sup> Esto se articuló a través de dos premisas: “*Pre – Emptive action*” y *Homeland security*. La primera habla sobre la capacidad de ejercer acciones militares anticipadas para evitar el golpe de enemigo antes de que ocurra (Litwark 2005: 58). Por lo que respecta a la segunda, se enfatiza la necesidad de fortalecer la seguridad interna mediante la adecuación de las propias instituciones (por ejemplo la creación del *Department of Homeland Security*) y la firma de convenios estratégicos con diferentes países en el exterior (Benítez, 2005: 33). El procedimiento queda claramente esbozado en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002. Ver *National Security Strategy*, The Withe House, March, 2002.



- d) La aceleración de la tendencia hacia respuestas militares ante problemas que podrían ser resueltos con métodos no militares.

De ahí, las consecuencias. Discursos presidenciales, debates en el Congreso, partidos políticos y agencias gubernamentales, comenzaron a analizar el entorno internacional en términos estrictamente antiterroristas y esto eventualmente provocó el traslado de diversos temas hacia la óptica de las amenazas para la seguridad nacional estadounidense. En este contexto la opinión de los diferentes funcionarios del pentágono se convirtió en uno de los elementos preponderantes en el manejo de la política exterior, robusteciendo la búsqueda de la “estabilidad y prosperidad” así sea por medios militares. Esto es lo que diversos autores denominan como la “securitización de los problemas sociales”.<sup>143</sup>

Partiendo de este enfoque, la problemática de las drogas ilegales también fue tocada por las lógicas desprendidas de los acontecimientos del 11 de septiembre. Ahora, el discurso contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales –considerados previamente como amenazas a la estabilidad y prosperidad de diversas naciones latinoamericanas- se incrustó con los renovados paradigmas (militarización y securitización) de la lucha antiterrorista. Esto no significa que el narcotráfico no estuviera ya insertado en estas tendencias, sino que a partir del 11 de septiembre estas se catalizaron, fortaleciéndose y propiciando el desarrollo de escenarios más complejos. Poco a poco, esto pavimentó el camino para el advenimiento de lo que en adelante será reconocido como la “amenaza narcoterrorista”.<sup>144</sup>

John Ashcroft, fiscal general estadounidense declaraba en marzo del 2002: “El terrorismo y las drogas van de la mano, al igual que las ratas y la peste bubónica. Prosperan bajo las mismas condiciones y se estimulan entre sí”.<sup>145</sup> Las estridentes declaraciones de Ashcroft no eran ni mucho menos fenómenos aislados, puesto que de forma temprana, algunas de las diferentes agencias gubernamentales con inherencia en el control de drogas ilegales ya habían tratado de conjugar ambos fenómenos en uno. De tal forma que analistas de la

---

<sup>143</sup> Para Chillier y Freeman (2005: 6) la securitización consiste en “tildar como amenazas terroristas que llevan mucho tiempo y que anteriormente han sido determinados como asuntos policiales o sociales”. En este sentido, Benítez (2005: 23) observa que la securitización “se debe a la integración conceptual de los problemas de desarrollo (o subdesarrollo) con los de seguridad y defensa”. Profundizando sobre esto, Youngers (2006: 14) destaca que “la securitización lleva a un deterioro más agudo de la línea entre la defensa nacional y el orden público interno”. Así, las múltiples dimensiones de la securitización han traído como resultado enfoques militares como respuesta a problemas sociales que tradicionalmente eran tratados como asuntos de orden público. Difícilmente podría sostenerse que, en términos de la resolución de los conflictos, éste sea un enfoque efectivo, puesto que enfatizar soluciones por la vía de las armas es una simplificación excesiva de problemas más complejos.

<sup>144</sup> En un afán de claridad, la DEA trató de precisar las dimensiones específicas del concepto. Así, la agencia define el narcoterrorismo como “una división del terrorismo, en la cual los grupos terroristas participan directamente en el cultivo, manufactura, transporte o distribución de sustancias controladas y obtienen beneficios de los dineros derivados de esas actividades”. DEA History Book. Part. II. p. 52. Disponible e internet: [http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/history\\_part2.pdf](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/history_part2.pdf) Consultado el 5 de abril de 2009. La definición, lamentablemente ambigua, homologó a los pequeños productores en el sentido de amenazas militares, insinuando una identificación razonada de estos con la red mundial de terroristas. Evidentemente, esto distaba mucho de ser cierto, pero resultó permisible dentro del movimiento ascendente de los replanteamientos de la política de seguridad norteamericana.

<sup>145</sup> Citado por Youngers (2005: 115)

DEA sostenían que “el tráfico de drogas y el terrorismo han estado conectados por siglos (...) las organizaciones terroristas han usado los enormes beneficios provenientes del narcotráfico para dañar, equipando y entrenando a miembros de sus violentos grupos”. Incluso, estos mismos analistas dieron un paso más allá, vinculando los recursos del tráfico de drogas ilegales con los acontecimientos del 11 de septiembre, afirmando contundentemente que “el dinero del narcotráfico contribuyó en parte para la capacidad de Al Qaeda en cuanto a su organización, para llevar a cabo los ataques del 11 de septiembre” (DEA *Ibidem*).

En medio de este escenario, la preocupación central de Washington en América Latina continuó siendo la situación en Colombia, que bajo los nuevos cristales del terrorismo, apareció como la manifestación regional de la nueva guerra global.<sup>146</sup> En octubre del 2001 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fueron incluidas en la listas de organizaciones terroristas internacionales llevada a cabo por el DoS.<sup>147</sup> Para los primeros meses del 2002, bajo un activo consenso bipartidista, el Congreso estadounidense le permitió al DoD proveer asistencia a Colombia para la lucha en contra de amenazas distintas al tráfico de drogas –originalmente restringida en el Plan Colombia-, lo que en los hechos significaba el consentimiento para el empleo de infraestructura, equipos y personal en labores de contrainsurgencia, calificada ahora de “lucha antiterrorista”. Así, la guerra contra las drogas se fusionó en la guerra contra el terrorismo. Los límites que separaban al narcotráfico, la insurgencia y el terrorismo, se fueron diluyendo bajo las exigencias del nuevo entorno estratégico.

Este traslado se manifiesta con nitidez en los consecutivos discursos presidenciales. Poco tiempo después de las declaraciones de Ashcroft, en el marco de una reunión con el presidente colombiano Álvaro Uribe, George H. W. Bush expresaba su intención de renovar e incrementar la asistencia a Colombia como su principal aliado en la guerra hemisférica contra el terrorismo “le diré a nuestro Congreso que renueve su apoyo para que esta valerosa nación pueda ganar la guerra contra los narcoterroristas” –destacaba- “Si yo no pensara que el presidente Uribe tiene una buena estrategia y la disposición de combatir a los grupos armados ilegales, no estaría aquí diciendo que voy a trabajar con mi Congreso para seguir apoyándolos” – concluyendo- “El plan de este hombre está funcionando”.<sup>148</sup>

En niveles intermedios y jefaturas regionales el cambio de discurso también sería ostensible. El general James T. Hill, -jefe del Comando Sur en el 2004- cuando rendía

---

<sup>146</sup> No hay que olvidar, sin embargo, que los primeros espacios de seguridad que fueron reacomodados una vez que los ataques se produjeron en los Estados Unidos, fueron las zonas fronterizas. Esto implicó que México, fuera uno de los elementos primarios en la orientación de la estrategia antiterrorista. Regresaremos sobre esto en el capítulo 4.

<sup>147</sup> Colin Powell “Redesignation of Foreign terrorist Organizations” U.S. State Department <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm> Consultado el 3 de mayo de 2009.

<sup>148</sup> AFP, REUTERS Y DPA “Anuncia Bush la ampliación del Plan Colombia contra el narcoterror”. *La Jornada* 23 noviembre 2004. Para el presupuesto del año 2005 Bush consiguió la aprobación presupuestal de más de 460 millones de dólares sólo en asistencia antidroga. David Brooks “Designa Bush cientos de millones de dólares para programas en AL”. *La jornada* 8 de Febrero 2005

testimonio ante el Congreso, aseguraba que “los narcoterroristas en Colombia son la amenaza más grande y reconocida en nuestra región (...) en conjunto, estos grupos constan de terroristas y criminales que operan por fuera del imperio de la ley en busca de ganancias ilícitas, y no de una revolución política”.<sup>149</sup> En este mismo sentido, el general Bantz J. Craddock, asesor del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, enfatizaba que los términos “insurgencia y guerrilla” habían perdido aplicabilidad, por lo que “el término de narcoterroristas es más apropiado” (Citado por Youngers, *Ibíd*). Simplificación o conveniencia, la fusión de las distintas problemáticas hizo del escenario post septembrino una compleja amalgama de intereses que se reacomodó en torno a la noción de narcoterrorismo.

Para Isaacson (2005: 77) la ambigüedad operativa y conceptual del narcoterrorismo en América Latina se tradujo en “la tentación de combatirlo con programas de ayuda antidrogas” en los que se han mezclado asuntos que no necesariamente son consecuencia del control de estas. Así, “migración, tráfico de armas, delincuencia común y organizada o quizá incluso las protestas sociales organizadas” han llegado a ser incluidas discreta pero rápidamente en este rubro. De tal forma que “la ayuda de los Estados Unidos a las fuerzas de seguridad ha crecido marcadamente, pero este crecimiento no se ha visto acompañado de una ayuda para fortalecer el desarrollo rural, el liderazgo local, las capacidades del sector judicial u otras necesidades del gobierno civil”. En la práctica, la fusión traumática de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo catalizó negativamente las contradicciones internas de muchos de estos países en la medida en que se privilegió el financiamiento de las fuerzas de seguridad (militares o civiles) en detrimento de las demás instituciones que podían contribuir al mejoramiento de las relaciones sociales por medios diferentes al de la fuerza.

El DoD adquirió así mayores capacidades sobre el control de los programas de capacitación de militares en el extranjero, facultad que anteriormente se encontraba bajo la supervisión exclusiva del DoS. Con ello, tanto el DoS como el Congreso de los Estados Unidos vieron acotadas algunas de sus funciones tradicionales como lo habían sido la instrumentación de la política exterior (DoS) y el control legislativo sobre los programas del ejecutivo. Aunque sigue siendo fundamental la participación del DoS en la implementación de la política exterior y el congreso ha mantenido el grueso de sus facultades para el otorgamiento y vigilancia presupuestal, es innegable que el pentágono ha conseguido aún mayor presencia en su reclamo por mayor flexibilidad y agilidad en la guerra contra el terrorismo.

Es evidente que el costo social de esta situación ha sido significativamente alto y se ha manifestado de diferentes formas en cuanto a grados cooperación y/o rechazo respecto a las políticas estadounidenses en materia de drogas a lo largo y ancho de América

---

<sup>149</sup> Testimony of the General James T. Hill. United States Army Commander, United States Southern Command, before House Armed Services Committee, United States House of Representatives, March 24, 2004. Documento en Internet: <http://www.ciponline.org/colombia/040324hill.htm> Consultado el 25 de Julio de 2008.

Latina.<sup>150</sup> Sin embargo, consideramos, que es en dos países donde estos costos sociales han alcanzado un grado particularmente alto de complejidad: Colombia y México. Profundizar sobre ambos nos ayudará a entender hasta que punto es permisible hablar del eje Washington – Bogotá – México y cuales son las particularidades y consecuencias que de ello se desprenden.

---

<sup>150</sup> Aquí, cabe recordar que de todas las regiones en el mundo, América Latina es la principal receptora de capacitación militar estadounidense. Colombia ocupa un lugar preponderante sobre todo a partir del Plan Colombia que lo ubicó como el tercer receptor mundial de este tipo de asistencia, tan solo por detrás de Israel y Egipto. Entre 1999 y 2008, 56, 750 efectivos colombianos formaron parte de los diferentes programas de entrenamiento militar estadounidense. De forma descendente, encontramos a Bolivia con 9,657 y a México con 5,670. A nivel regional, durante el mismo período, han sido entrenados 124,511 efectivos participando en todos los países del hemisferio. Véase CIP. *U.S. Military and Police Trainees Listed By Country, All Programs, Entire Region, 1999-2008*. Documento en internet. [http://justf.org/All\\_Trainees\\_Country](http://justf.org/All_Trainees_Country). Consultado el 30 de Julio de 2009.

### Capítulo 3 Colombia

*“Colombia es un país lleno de ambigüedades. Tiene una larga historia de democracia interrumpida; en la mayor parte del último medio siglo, sus líderes han sido impecablemente civilistas y han surgido de elecciones periódicas en la gran mayoría de las cuales los partidos han luchado por alternarse en el ejercicio del poder. Colombia también ha evitado el ciclo de bonanzas y bancarrotas que ha afligido a sus vecinos. Mediante un prudente manejo fiscal, escapó en lo fundamental a la crisis de la deuda de América latina en los años ochenta y no se vio obligada a reestructurar su deuda internacional. Pero Colombia también tiene una tradición de violencia extrema”.*

Henry Kissinger.

Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century

*Desquite se había hecho guerrillero siendo casi un niño.  
No matar sino para que no lo mataran, para defender su derecho a vivir, que, en su tiempo,  
era la única causa que quedaba por defender en Colombia: la vida.  
En uno de los ocho agujeros que abalearon el cuerpo del bandido, deposito mi rosa de sangre.  
Uno de esos disparos mató a un inocente que no tuvo la posibilidad de serlo.  
Los otros siete mataron al asesino que fue...  
Yo pregunto sobre la tumba cavada en la montaña: ¿No habrá manera de que Colombia,  
en vez de matar a sus hijos los haga dignos de vivir?  
Si Colombia no puede responder a esta pregunta entonces profetizo una desgracia:  
Desquite resucitará.  
Y la tierra se volverá a regar de sangre, dolor y lágrimas.*

Gonzalo Arango. Elegía a Desquite

Bajo nombres diversos, la historia de Desquite pudo ser la historia de cualquier colombiano. La sentencia final de Gonzalo Arango parece una suerte de profecía autocumplida en la que no se ha dejado de regar sangre, dolor y lágrimas. Muerte y violencia por ciclos sin fin parecen ser las constantes comunes en los análisis sobre Colombia, donde la simplificación de su realidad política provoca efectos desafortunados en la percepción internacional de su conflictiva dinámica interna. Esa violenta ambigüedad de la que habla Kissinger.

Apocalípticos escenarios han sido frecuentemente esgrimidos con muy poco tacto y claridad intelectual para tratar de explicar la difícil y compleja situación que ha caracterizado a Colombia en los últimos 30 años. Dependiendo del contexto y del fenómeno que se quiera resaltar, se han establecido una serie de características específicas que conectan con procesos modélicos difícilmente aplicables a realidades disímiles. Expresiones como el “Vietnam latinoamericano”, “la nueva Bosnia” o el “nuevo Kosovo” fueron durante mucho tiempo monedas de uso corriente en los análisis sobre Colombia. Solo hasta muy recientemente, estos escenarios, que poco aportaron a la investigación académica, dieron paso a un nuevo término, con los mismos efectos modélicos que en su momento le fueron aplicados a Colombia pero en un sentido inverso, con marca propia y un registro digno de ser exportado: la “colombianización”.

Eduardo Pizarro Leongomez (2004: 27) advierte sobre los riesgos de generalizaciones tan aventuradas. Irónicamente observa: “Parafraseando a Marx y Engels en *el Manifiesto*

*Comunista*, podríamos decir que «un fantasma recorre América Latina. El fantasma de la colombianización». Advierte que esta expresión contribuye a “que se acentúe un estereotipo negativo que existe en muchas naciones del mundo en torno a la imagen de los colombianos”. Ante la gravedad de la situación interna, donde la percepción común es que tiros y troyanos diriman sus diferencias de forma violenta, donde el dinero del tráfico de drogas ha representado un combustible inacabable para la subsistencia de los diferentes actores armados no estatales, y donde además, el desgaste institucional ha sido de grandes proporciones, el país andino se ganó el nada agradable privilegio de tener una denominación de origen, que fiel a las reglas de la propiedad intelectual, ha provocado que los colombianos paguen derecho de piso al salir de su país: procesos de visaje exhaustivos, mayor control para aviones procedentes de su territorio o trámites aduanales más complejos que los habituales, son algunas de las muestras más evidentes. Incluso para México, aunque ni la Secretaría de Gobernación o la Secretaría de Relaciones Exteriores lo acepten de forma oficial, la nacionalidad colombiana es una nacionalidad restringida.<sup>151</sup>

Siguiendo con Pizarro, el autor enfatiza que el origen de la figura de la “colombianización” poco tiene que ver con el rigor científico. Esta expresión, nació de la imaginación periodística y fue gustosamente adaptada por el mundo académico internacional hasta convertirse en una categoría “con precisiones analíticas similares a las nociones de “balcanización” (o fragmentación nacional), “uruguayización” (o golpe cívico- militar) y “libanización” (o guerra civil multipolar)”. De tal forma que la noción de colombianización se ha definido como la descripción de “una grave situación de erosión institucional de un país, como consecuencia de la emergencia de una

---

<sup>151</sup> Bajo la noción de soberanía, cada país está facultado para limitar la entrada o circulación por su territorio de cualquier persona que considere un riesgo para su seguridad interna. De acuerdo a lo anterior, el concepto de nacionalidad restringida obedece al cálculo del riesgo que se establece por parte de las autoridades de un gobierno determinado sobre la posibilidad de que ciudadanos de un país en concreto puedan quebrantar las normas de convivencia interna en el territorio nacional del país anfitrión, atentando contra la seguridad de éste. Todos los Estados en el mundo establecen restricciones de ese tipo. El requisito del visaje es un filtro en donde se hace una evaluación de cada individuo como candidato para entrar a un país diferente. Es importante enfatizar que no estamos diciendo que a todas las nacionalidades a las que se les exige un visado son nacionalidades restringidas, sin embargo se hace evidente que las condiciones estructurales de ciertos países son variables a considerar para la el acceso o no a determinado territorio; hay nacionalidades a las que se les pone más atención que a otras. En México, la falta de claridad en el manejo de la información pública provocó que se tuviera que acudir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para saber cuales eran los criterios operativos para la clasificación de las nacionalidades. En un documento de 13 cuartillas el IFAI responde que no es competencia del Instituto Nacional de Migración establecer tales criterios, aunque poco más adelante complementa que es potestad del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios “autorizar grupos de nacionalidades” (sic). Así, oficialmente solo hay dos grupos: los países que no necesitan visa (FMTTV) y los países que si (FMTT). En la parte final del documento, atribuyéndole la autoría a la Universidad de las Américas, en Puebla, el IFAI observa que hay tres criterios para clasificar las nacionalidades en México: en el grupo 1 (G1) se encuentran países de “nacionalidad libre” (sic) que no necesitan un visado previo a la llegada a nuestro país; en el grupo 2 (G2) se encuentran los países que “necesitan autorización previa del consulado mexicano en el extranjero”; en el grupo 3 (G3) se encuentran los países que “necesitan permiso de internación para venir a México”, en donde encontramos a Colombia. Al final de este embrollo burocrático, la respuesta del IFAI fue igualmente ambigua. ¿Cuál es la diferencia, entonces, entre un visado previo y un permiso de internación para venir a México? IFAI. “Resolución de la solicitud 0411100063005”, presentada por Alonso Lujambio Irazábal. México, 2005. Documento en Internet: <http://www.ifai.gob.mx/resoluciones/2005/1134.pdf>

multiplicidad de formas de violencia que desafían la capacidad del Estado para garantizar un mínimo de orden y seguridad” (Pizarro 2007: 28). Como quedará demostrado a lo largo de este capítulo, la relación entre la erosión institucional y la violencia es, sin embargo, bidireccional.

La paradoja de la conceptualización de Pizarro es que finalmente dota de mayor solidez a un término de origen mediático que carecía de sustento. Proporciona elementos detectables, a saber, la erosión institucional como factor central en la emergencia y consolidación de múltiples formas de violencia. Al adicionar el factor del tráfico de drogas ilegales tenemos un cuadro más completo, más no exhaustivo; existen diferentes dimensiones estructurales que desde su origen como Estado nación moderno ha marcado las pautas para que Colombia solo pueda ser medida desde Colombia y hasta Colombia. Es virtualmente imposible que país alguno llegue a un escenario de “colombianización”, sencillamente por que las diferentes trayectorias nacionales proporcionan variables únicas aplicables a realidades concretas.

El caso colombiano se enmarca en un complejo proceso de descomposición social en el que la consolidación institucional del Estado nación ha oscilado entre la insuficiencia, la inoperancia y la exclusión en diferentes niveles. El predominio de la jerarquía católica sobre el gobierno, la desconexión geográfica del país, el aprovechamiento por particulares de las precarias instituciones y las prácticas clientelares derivadas del carácter centralista de un sistema político bipartidista, generaron un Estado con capacidades muy limitadas tanto para el control de los comportamientos individuales, como para la intermediación efectiva entre las diferentes fuerzas sociales. En medio de todo ello, se fueron incubando las condiciones en las que la proliferación de diferentes tipos de violencia se hizo posible.

Porque no es solo la violencia del Estado en la búsqueda de hacer valer su ley y tampoco es únicamente la violencia política derivada de un sistema históricamente excluyente: la multiformidad de la violencia colombiana abarca un amplio espectro de las relaciones sociales y se entrecruza con las prácticas más comunes, alcanzando niveles de terror (Sánchez 2008) que, llegado su momento, ha sido empleado por sus propios actores armados (Lair 1999). Si existiera algún proceso que causara pesadillas al análisis de Weber sobre el monopolio de la violencia como uno de los ejes cardinales para el surgimiento y consolidación del Estado moderno, sería el caso de colombiano.

A todo lo anterior hay que sumar el hecho de que en Colombia, el desequilibrio entre los cambios económico – sociales y los avances jurídico – políticos que caracterizan al proceso de modernización, obstaculizó el adecuado funcionamiento y consolidación de la figura estatal que se fragmentó en pedazos. En la práctica, el país económico - social evolucionó mas rápido que el país jurídico – político y, consecuentemente, la capacidad central de ordenamiento institucional del segundo se vio desbordada ante el crecimiento del multidireccional del primero. Esto se ve reflejado en la aparición y fortalecimiento gradual de diferentes prácticas estatales -como lo son uso la violencia, la impartición de justicia y la extracción de recursos-, llevadas a cabo por actores no estatales (grupos guerrilleros y paramilitares).

En medio de esta compleja situación, el advenimiento de la dinámica del tráfico y los traficantes de drogas ilegales profundizó muchas de las tendencias negativas que eran producto del ya débil funcionamiento de la lógica estatal colombiana. En rigor, la multiplicación de los cultivos de marihuana, acompañada por una comercialización incipiente de cocaína, data de finales de la década de 1960 y principios de 1970. Anteriormente, si bien existía tráfico de drogas en Colombia, en sus primeros momentos éste se diluía en las redes de contrabando, presentándose como un fenómeno marginal en el que los colombianos desempeñaban un rol secundario frente a las organizaciones chilenas o cubanas (Gootenberg 2008).

Sin embargo, ante el aumento en la rentabilidad del negocio ilegal - posterior la declaración de la guerra contra las drogas de Nixon, con el consecuente énfasis en las medidas punitivas- y en medio de un caldo de cultivo tan complejo, no tuvo que pasar mucho tiempo para que los colombianos comenzaran a organizar nuevas formas de intervención, negociando, absorbiendo o eliminando gradualmente a las organizaciones competidoras, ideando nuevas rutas y formas de transportar la mercancía ilegal, cooptando o asesinando a elementos clave dentro del Estado colombiano. Todo esto se tradujo en una creciente erosión institucional que llegado su momento colocó al país al borde de la ingobernabilidad, incrustándose de lleno en las tendencias de su grave conflicto interno.

Así, en este capítulo profundizaremos sobre a las principales características del sistema político colombiano, observando como telón de fondo la heterogeneidad de formas que adopta la débil presencia del Estado para la intermediación de las relaciones sociales. Pondremos especial énfasis en el proceso formativo del Estado nación colombiano como un proceso violento e inconcluso, en el que la concentración del poder político y la falta de control territorial de las estructuras del Estado han sido factores para la multidireccionalidad y la atomización de sus fuerzas internas. Por su importancia, observaremos brevemente las trayectorias de la relación Iglesia – Estado en Colombia, pues permitirán explicar en un posterior momento algunas de las motivaciones de fondo que dieron origen a su intrincado conflicto interno.

En otro nivel se analizarán las condiciones de posibilidad en las que el tráfico de drogas se hizo posible, conjugando todos los factores antes enunciados y proyectando los márgenes de maniobra que ha tenido el Estado colombiano para el manejo de esta problemática. A la postre, observaremos brevemente las relaciones Colombia – Estados Unidos en las que, más allá de lo que percepciones coyunturales puedan llegar a inferir, se muestran extraordinariamente fluidas a lo largo del tiempo. Complementariamente explicaremos como ha sido entendida la seguridad nacional en Colombia, y la influencia de los Estados Unidos al respecto. Después de realizar lo anterior, cruzaremos las variables antes mencionadas para generar una visión panorámica de su intrincado proceso histórico.

El objetivo de este capítulo es examinar el caso colombiano bajo la luz de la relación Estado débil - conflicto interno- narcotráfico, así como las formas internas que adquiere



la intervención del gobierno de los Estados Unidos condicionando las percepciones internas sobre lo que es la seguridad nacional -en términos de las políticas antidrogas- del país sudamericano. Partiendo de todo lo anterior, se buscará dotar de una visión más comprensiva y mejor informada sobre la compleja dinámica colombiana.<sup>152</sup>

### 3.1 Sistema político colombiano: evolución y características generales

Es sin duda cierto que el estudio del sistema político colombiano representa un serio reto. Más allá de que en numerosos estudios se establezca que Colombia es una de las democracias más antiguas de América,<sup>153</sup> esta afirmación dista mucho de aclarar las particularidades de su funcionamiento interno. En este apartado, buscaremos proporcionar una visión panorámica de las principales fuerzas que han ido moldeando al Estado colombiano (desconexión territorial, regionalismo, predominio de la Iglesia católica, bipartidismo, modelo de producción de hacienda), enfatizando ante todo, que en los procesos de convergencia y dispersión de estas mismas fuerzas encontramos los puntos clave para entender el rompecabezas de su ejercicio político. Ejercicio que a su vez nos permitirá comprender las particularidades del tráfico de drogas en el suelo colombiano.

Desde 1886, Colombia ha sido, oficialmente, una república unitaria. Ciento cinco años después, en 1991 esta condición fue refrendada en la nueva Carta Magna, negociada después de una gran cantidad de turbulencias políticas.<sup>154</sup> En teoría, el centralismo colombiano representaría la existencia de un territorio nacional dividido en departamentos (que no es lo mismo que Estados) anudados fuertemente a un centro en el que el presidente ejerce el poder supremo. Al hacer un contraste entre ambas constituciones, Flores (2005: 153) observa que el presidente colombiano mantiene atribuciones sobre el libre nombramiento y separación de los ministros de su gabinete, así como de los directores de los departamentos administrativos; al mismo tiempo, puede disponer de la fuerza pública ejerciendo facultades reglamentarias por la vía del decreto. Si es respaldado por todo su gabinete y a eso se le adiciona el apoyo del Senado, tiene la facultad de declarar el Estado de Guerra Exterior. En el ámbito interno, si las circunstancias lo ameritan y reúne los mismos apoyos que en el punto anterior, está facultado a declarar el Estado de Comoción interior en toda la república o parte de ella.

---

<sup>152</sup> Para ayudarnos a comprender la magnitud de algunas de las variables más importantes de la debilidad del Estado colombiano y su relación con el tráfico de drogas ilegales, agradecemos las entrevistas y charlas concedidas por Francisco Thoumi, profesor de la Universidad del Rosario y especialista en la economía política del narcotráfico; Antanas Mockus, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, el alcalde de Bogotá y candidato a la presidencia de la república en el 2006 y 2010; Gustavo Duncan, profesor de la Universidad de los Andes y especialista en el conflicto interno colombiano, a Markus Shultze – Kraft, director del programa de América Latina del *International Crisis Group*; a Daniel Pecaut, sociólogo especialista en asuntos colombianos de la Universidad de París; Ana María Jaramillo, investigadora de la Corporación Región y especialista en tráfico de drogas y desplazamiento en la ciudad de Medellín y Juan Gabriel Tokatlian, miembro fundador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

<sup>153</sup> Tercera, después de Estados Unidos y Haití. Respecto a la democracia colombiana, véase entre otros a Tirado Mejía (2007); Pizarro Leongomez (2004), Pecaut (2006); Bushnell (2007); Palacios (2003) y Safford (2005).

<sup>154</sup> Al respecto véase Vargas (1993).

Cuando la situación del orden interno se encuentra extraordinariamente deteriorada, el presidente puede decretar el Estado de Emergencia.

A pesar de estas atribuciones, en la práctica, una observación mínima de su historia contradice la idea del un centralismo colombiano en el que el presidente sea de facto el gran articulador de todo el sistema político como lo fue en el caso mexicano.<sup>155</sup> Aún más, autores como Bushnell (2007: 117) hablan de la existencia de “un estado nacional, no una nación” llamando la atención sobre la gran dispersión de las fuerzas internas. En el mismo sentido, y observando el poder de la Iglesia, las haciendas y los partidos políticos Sanchez defiende la hipótesis de *un Estado crónicamente suplantado* (2008: 24). Es por ello que debemos descender aún más para poder clarificar sobre esto.

Uno de los primeros elementos que cuestionan la idea de que el centralismo estatal colombiano haya posibilitado la unificación de los contrarios es sin duda la distribución de su territorio. Al tratar de explicar las relaciones entre indígenas y españoles en el territorio que hoy se conoce como Colombia, Bushnell (2007: 21) observa: “en el principio había montañas, llanuras y ríos, pero especialmente montañas”- enfatiza- ; “ningún otro rasgo geográfico ha determinado la historia de Colombia tanto como los Andes”. Al describir la composición de estos observa que: “no alcanzan en su territorio alturas como las de Bolivia y Perú, pero, divididos en tres cordilleras – Occidental entre el Pacífico y el valle del río Cauca; Central, entre los ríos Cauca y Magdalena; y la ancha cordillera Oriental, que se ramifica hacia Venezuela, los Andes confieren al paisaje colombiano su estructura básica. También determinan la temperatura, el clima y las facilidades de acceso”.

Bajo esa óptica, la articulación territorial es marcadamente deficiente. La dificultad de la geografía se impuso en la organización misma del virreinato de la Nueva Granada puesto que, debido a la dispersión y amplitud del territorio, la base administrativa española padeció de crisis recurrentes en las que hubo una confrontación entre gobernaciones independientes contra las autoridades del virreinato, hasta que finalmente, el 7 de agosto 1819 nació el experimento grancolombiano. Pero incluso después de la llegada de éste, esta fragmentación no ha dejado de ser la realidad más cara del territorio colombiano. El esfuerzo de las autoridades ubicadas en Bogotá por articular en torno a sí las diferentes dinámicas de la vida nacional, chocó desde el principio con las dificultades del terreno.<sup>156</sup>

El territorio nacional de Colombia es la vez caribeño y pacífico, andino y amazónico, sin olvidar por supuesto la parte de los llanos; la diversidad de sus regiones ha sido, históricamente, punto de confluencia y ruptura, territorios de convergencia y disputa por las riquezas que de ellos emanan. Continuando con Bushnell, el autor observa que “Sin duda, ninguna otra región de la América Española enfrentaba tantas dificultades (tantos obstáculos de transporte y comunicaciones por kilómetro cuadrado) como la Nueva

---

<sup>155</sup> Véase la introducción del capítulo siguiente.

<sup>156</sup> Agradezco aquí las observaciones de la Dra. María Cristina Navarrete de la Universidad de Cali, que se dieron en el marco de la impartición del seminario *Etnohistoria de la Nueva Granada. Siglos XVI – XIX*. UNAM, Centro de Investigaciones Sobre América Latina y el Caribe. México, Ciudad Universitaria, 4, 5 y 6 de julio de 2008.

Granada, con una población esparcida en núcleos aislados en las cordilleras andinas, para no mencionar los asentamientos de la costa. De esta manera, la separación geográfica vino a reforzar todas las diferencias socioeconómicas básicas que existían entre las grandes regiones; el resultado fue un agudo regionalismo que complicó los primeros intentos de organización política”.<sup>157</sup>

¿Y cómo se configuró esta organización política? Habrá que partir del hecho en que la mayor parte de las dinámicas regionales convergieron en torno a cuatro puntos: por un lado la creación y consolidación de un sector criollo favorecido económicamente, que con el paso del tiempo se convirtió en una fuerte oligarquía colonial.<sup>158</sup> Por el otro, e íntimamente relacionado con el primero, la concentración de la riqueza en pocas manos se transformó en la concentración del poder político en torno a diferentes nodos regionales que en sus primeros momentos “de una forma o de otra se articularon al acontecer político de Bogotá”.<sup>159</sup> En medio de todo ello, y ya en un tercer nivel, sin unas instituciones sólidas para mediar de forma impersonal en las disputas entre los contrarios (en términos reales un Estado que pudiera arbitrar en los desacuerdos más allá de los intereses sectarios), la Iglesia católica se erigió como el principal intermediador de las disputas políticas.<sup>160</sup> Por último, cuando fracasaba cualquier intento de mediación, la violencia y la guerra se convirtieron en los caminos más cortos para la consecución de los objetivos políticos.<sup>161</sup>

Desde mediados del siglo XIX se buscó generar instrumentos de legitimación con carácter clientelar,<sup>162</sup> lo que significó el diseño de mecanismos en los que la participación

---

<sup>157</sup> Así, desde sus orígenes, Colombia no puede ser entendida sin aproximarnos un poco a sus dinámicas regionales diversas, cada una con un cariz propio; de tal forma que la falta de capacidad de una autoridad política para coordinar estas dinámicas es de vieja data.

<sup>158</sup> Este sector, vigorosamente cerrado, se mantuvo en regiones específicas del país: Santa Fe de Bogotá, ciudad más importante de la zona occidental, concentró el aparato administrativo del Estado; Popayán, ubicada en el sureste –cercano a Cali–, concentró obispos, aristócratas, y gente con algún tipo de abolengo colonial. El avance colonizador y el comercio tuvo en Antioquia su base de operaciones: el traslado de la capital de Santa Fe de Antioquia –con características más agrestes y coloniales– a Medellín –en el valle del Aburra, zona de producción textil y donde se asentó la burguesía comercial– fue una muestra fehaciente de ello. En las costas, encontramos que Cartagena –en un primer momento–, (Barranquilla y Santa Marta aparecerán después) fueron los principales centros de intercambios comerciales.

<sup>159</sup> Entrevista del autor con Daniel Pecaut. Medellín, 18 de septiembre, 2009.

<sup>160</sup> En sus primeros momentos, la Iglesia católica ejerció este rol de mediación. Pero pasado el tiempo y con las pasiones políticas encendidas, la Iglesia se convirtió en un catalizador del conflicto. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>161</sup> Sobre este último punto, Sánchez (2008: 17) observa: “la guerra en el siglo XIX no es solo una aventura llena de peripecias propiamente bélicas y de intrigas pasionales sino, ante todo, el escenario de definición de jefaturas políticas, candidaturas presidenciales, controles territoriales, en una palabra, relaciones de poder. Lo que se juega en ella por tanto no es la toma del Estado [en la práctica, extraordinariamente débil] o el cambio de sistema, como en las revoluciones, sino simplemente la participación burocrática, la incorporación al aparato institucional de las fuerzas ocasionalmente excluidas”.

<sup>162</sup> El clientelismo, puede ser definido “una forma de intercambio interpersonal que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socio económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos status (cliente); a su vez, este corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales”. Definición de James C Scott, citada por Leal Buitrago y Ladrón de Guevara (1994: 39). Al profundizar más sobre el punto, los autores indican que “la lealtad y la fidelidad como base de la

acotada de las masas no obstaculizara el funcionamiento los parámetros establecidos por la élite: una “ciudadanía restringida” en palabras de Marco Palacios (1996), que partía igualmente de una “democracia restringida” en palabras de Pecaut (2006: 22). Con este trasfondo surgieron el partido liberal y partido conservador colombiano, que llegaron a dominar la escena hasta bien entrado el siglo XX.

Uno de los principales puntos de conflicto entre liberales y conservadores fue, justamente el rol de la Iglesia y su relación con el Estado. Los miembros del partido liberal consideraban que el verdadero desarrollo se basaba no solo en las reformas económicas y políticas sino que era necesario replantear el rol de la Iglesia dentro de la política colombiana, considerando que el poder de los clérigos era un obstáculo para el progreso. En contraparte, los conservadores pensaban que si existía algún progreso, este debía ir de la mano con la guía espiritual y material de la Iglesia. El resultado de estas posturas tan encontradas fue el telón de fondo una serie de confrontaciones armadas que redefinieron los contornos del Estado hasta que, finalmente, después de la Constitución de 1886, el triunfo de los conservadores se plasmó en la misma Carta Magna.<sup>163</sup>

Puede que después de la Constitución de 1886 las disputas entre liberales y conservadores no trajeran más como resultado el cambio de la organización política del Estado. Sin embargo la falta de consolidación de un Estado impersonal abrió el espacio para ensanchamiento de los poderes de la Iglesia, por lo que en el potencial de conflicto pasó a un estado latente con estallidos ocasionales, que detonaron de forma dramática en 1948.<sup>164</sup> El triunfo del proyecto conservador se hizo claro desde el preámbulo de la Constitución donde se establecía que “Dios es fuente suprema de toda autoridad” por lo que “los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento de orden social” (citado por Arias 2003: 51). Así, en el desglose de sus artículos se observa que la Constitución de 1886:

- a) Garantizó el ejercicio de cultos siempre y cuando no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes;
- b) Permitió que la educación fuera organizada y dirigida en concordancia con la religión católica;
- c) Se garantizó la exención cualquier tipo de cualquier tipo de impuesto para la Iglesia católica y,
- d) En virtud de lo anterior, la Iglesia fue autónoma tanto en el manejo de sus bienes como en los “asuntos de su jurisdicción” -educación pública incluida- (ibídem)

Por si esto no bastara, para 1887 se firmó un concordato con el Vaticano en el que se reconocieron ampliamente las facultades del clero como docente. Desde los colegios más

---

contraprestación de servicios constituyen los valores sociales que le dan contenido ideológico al fenómeno” Esto nos permitirá en lo futuro comprender el funcionamiento del bipartidismo colombiano.

<sup>163</sup> Sobre las sucesivas redefiniciones de la estructura del Estado colombiano (Federalismo vs. Centralismo), véase Gilmore (1995); Safford y Palacios (2005) y Palacios (1996). Para el rol de la Iglesia al respecto, véase Arias (2003).

<sup>164</sup> Sin que la religión sea el único factor a considerar, esto ayuda a entender algunas de las condiciones que produjeron que el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948 hiciera visibles una gran cantidad de contradicciones. Volveremos sobre ello más adelante.

pequeños, hasta las grandes universidades, la enseñanza religiosa se hizo obligatoria. Se establecieron fuertes controles y amplias atribuciones para los obispos que podían, entre otras cosas “inspeccionar y revisar los textos de religión y moral en todos los planteles” y “retirar” a los maestros que no cumplieran o atentaran contra los postulados de la doctrina católica. De la misma forma, en el concordato se estableció que el matrimonio religioso “era el único válido para todos los católicos” y tenía efectos civiles, estando sometido a la autoridad “exclusiva” de la Iglesia católica. En la práctica esto significó que la Iglesia retomaría el control del registro civil y la administración de los cementerios. Poco tiempo después (1892), la Iglesia firmó la “Convención de Misiones” que reconocía a los “misioneros” como funcionarios del Estado en las áreas de reciente colonización que para esos momentos representaban el 70 % del territorio nacional.

En los hechos, la Iglesia católica ocupó muchas de las funciones que le corresponderían habitualmente al Estado: desde la educación (pilar en la formación una ética civil), hasta el registro civil (que fundamenta el conocimiento estadístico de la población, básico para las políticas públicas), sin olvidar por supuesto la presencia de ésta en aquellos territorios donde se comenzaron a abrir nuevos espacios (en los que ejerció autoridad en las comunidades recién creadas); la Iglesia católica se encargó esencialmente de “hacer buenos católicos y eso no coincidía necesariamente con hacer buenos ciudadanos”.<sup>165</sup> Resumiendo, Colombia se sumergió en un proceso de “modernidad a medias”.<sup>166</sup>

En la medida en que el clero se fue politizando debido a su profunda incrustación en la dinámica estatal -solo un verdadero católico es un verdadero colombiano, se decía por esas fechas- se fueron haciendo cada vez más explícitas las numerosas contradicciones del sistema. Con el correr de los años llegó el punto en el que desde el púlpito se condenó abiertamente la pertenencia al liberalismo homologándolo con “la maldad y el pecado”. Encendidas proclamas se pronunciaron en público en aras de defender la fe, así fuera por medio de las armas.



Pero la desconexión territorial, el desarrollo de fuertes regionalismos y el desempeño de funciones estatales por parte de la Iglesia católica son engranes que a pesar de su magnitud no nos permiten entender de una forma adecuada la operatividad limitada de la idea del Estado en Colombia. Para obtener una fotografía más completa acerca del funcionamiento del régimen político colombiano, los trabajos de Emma Wills Obregón (2002) y Gonzalo Sánchez (2008), nos servirán como base para clarificar los diferentes momentos en los que se fueron produciendo puntos de inflexión, cambio y continuidad, trabajando sobre todo las variables de los *partidos políticos y su relación con la violencia*.

La autora plantea la hipótesis de que en Colombia, luego de la independencia se fueron construyendo redes multclasistas de tipo clientelista que permitieron la inclusión de los sectores populares al mundo de los partidos. Estas redes descansaron en la representación

---

<sup>165</sup> Francisco de Roux (sacerdote colombiano), citado por Arias (2003: 348).

<sup>166</sup> Entrevista con Daniel Pecaut.

cultural sobre la autoridad y el prestigio social de los líderes “naturales”, cuya “naturaleza” contrastaba con el carácter militar que el resto de las naciones latinoamericanas asociaban con la figura del “caudillo”. Los “líderes naturales” colombianos, dentro del imaginario colectivo de las masas, eran personas que ejercían la autoridad y el poder con el manejo de las letras, predominantemente varones de color blanco.

La conjetura de Wills se complementa al esclarecer que existían en Colombia dos tipos de política: por un lado la política “profana” propia de la cotidianeidad de las relaciones sociales, una política que servía en el último de los casos para legitimar y reforzar las redes clientelistas, desde el cacique, hasta el jefe de partido; por el otro, la “Gran política” que tenía en los “líderes naturales” la razón de su funcionamiento: una política a “puerta cerrada”, de élite, con “rituales y un código de estilo propios”, una política en la que invariablemente se tomaban las decisiones concernientes al manejo del “Estado”.

De tal forma que para la autora se presentó un paradójico proceso en el que difícilmente se podría hablar de un régimen elitista “de tajo”, pero tampoco “democrático e incluyente”. El sistema político colombiano, era ambas cosas a la vez, por lo que habla de “una combinación de inclusión clientelista y exclusión cultural” lo que ayuda a entender “la inestabilidad del orden y la dificultad que los sectores populares enfrentaron para formular un proyecto político propio desde el cual negociar con las élites bipartidistas unas reglas de juego político y un modelo de desarrollo”. Los diferentes grados de participación política se establecieron de acuerdo a la pertenencia o no a los diferentes partidos políticos pero incluso dentro de estos, la raza, el género, la situación educativa y económica produjeron enormes brechas en cuanto a las capacidades de unos y de otros. Por si esto fuera poco, las diferencias entre liberales y conservadores fueron mínimas – tanto en el reclutamiento como en el funcionamiento político eran extraordinariamente parecidos- y en virtud de todo lo anterior, los estallidos sociales violentos fueron recurrentes.

La particularidad de estos estallidos puede ser ubicada en el carácter masivo de estos pero, simultáneamente, bajo la sombra de un profundo elitismo: las masas tenían un valor instrumental para los caciques, gamonales y manzanillos locales. Una parte de la explicación la encontramos asociada con las particularidades del sistema de producción, ya que, en algunas regiones, el modelo de hacienda permitió el anudamiento de fuertes ataduras entre los campesinos y los diferentes miembros de las élites locales. Así, se formaron las redes que hicieron posible la movilización de masas por parte de individuos con intereses políticos particulares: un “bipartidismo caciquil” en el que clientelismo “resultó ser el método más expedito para integrar a la nación” (Palacios, 1996). De tal forma que la politización liberal- conservadora era una politización clientelar que se basaba en redes de pertenencia, aunque la inclusión en estas no significaba un mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes, sino un escalamiento en la posición de los dirigentes regionales en las estructuras del Estado. Esto se explica porque

en Colombia “el mundo de los copartidarios” fue por mucho “anterior al mundo de los ciudadanos” (Sánchez 2008: 30).

La habilidad de los miembros de élites dominantes para manejar los sucesivos conflictos armados en un entramado de movilización de masas ha sido una particularidad muy marcada en el caso colombiano. Pero nuevamente de forma paradójica estos conflictos “siempre culminaban en pactos horizontales”. Esto difícilmente podría producirse de otra forma si no era un arreglo entre iguales y la igualdad solo existía entre las élites, invariablemente incorporadas a alguno de los partidos. De hecho, la habilidad de los miembros de estos cerrados grupos trascendía por mucho la dinámica de los campos de batalla. Incluso después del establecimiento de los pactos horizontales se proyectaban de forma estratégica mayores espacios de participación política, puesto que, de acuerdo a Sánchez: “en Colombia las clases dominantes han aprendido también a ganar la guerra después de la amnistía” (2008: 21 - 22).

La inclusión clientelista y la exclusión cultural, se manifestaban incluso en el entrecruzamiento de la guerra y la política. Así, la violencia y democracia colombianas se convirtieron en dos fenómenos que se explican entre sí.<sup>167</sup> Las características estructurales del sistema político sustentaron una serie de condiciones en las que la idea del Estado no alcanzó a madurar correctamente, dificultándose con ello la capacidad de representación social y por tanto su potencial en la regulación de conflictos. De forma inversamente proporcional, el ascenso de la violencia se fue presentando en la medida en que muchas de las instituciones del Estado fueron privatizadas en beneficio de los intereses sectarios de los miembros de los partidos políticos. En medio de todo ello se explican muchas de las transformaciones de la realidad colombiana.

Es claro que el rol de los partidos políticos no ha permanecido incólume a lo largo del tiempo: guerra y política se han traslapado con el trasfondo de las innumerables paradojas de la democracia colombiana. El bipartidismo ha pasado por diferentes etapas en las que se construyeron, fortalecieron y diluyeron sus contornos, dando paso a una multitud fragmentada de formaciones y prácticas políticas que han coexistido dentro del Estado. Así Wills (2002) identifica tres periodos fundamentales en los que se entrecruzan los factores antes enunciados, a saber:

- 1) 1850 – 1920. *Construcción de las prácticas clientelistas y exclusión cultural*. En este período, los dos partidos fueron los agentes de la formación de redes políticas estables en las que las élites y los sectores populares de las diferentes regiones del país mantuvieron relaciones de convivencia. Aquí, la cimentación de la identidad

---

<sup>167</sup> Profundizando sobre tipología de la violencia, Ramírez Tobón (1988) observa que históricamente ésta se ha ejercido en diferentes direcciones. Por un lado encuentra la violencia que proviene del Estado, que se ejerce de “arriba para abajo” partiendo de la “facultad jurídica de la represión” y en la que se cuenta con las “formas abiertas y encubiertas de coerción física”; por otro lado, encontró que existía otro tipo de violencia, de “abajo para arriba”, subdividiendo esta en dos modalidades: 1) la violencia para la “participación social”, - analizada aquí en el texto de Sánchez- y; 2) la violencia para la “sustitución social” –sobre la que volveremos más adelante-. En el fondo, lo que explica esta asociación multinivel de violencia y política, es para el autor la problemática de la representación social en el Estado. Debido a ello se explican las extraordinarias imbricaciones entre violencia y democracia.

colombiana pasó más por la filiación a uno de los dos partidos políticos que por la pertenencia a una nación que cuando mucho estaba en ciernes. El resultado de ello, fue una politización efectiva de las masas que a su vez fueron obedeciendo a los respectivos caciques locales apoyados muchas veces por los clérigos y obispos regionales. Desde entonces, dentro las diferentes regiones se observaba una articulación deficiente –que no es lo mismo que desconexión– con respecto a la actividad política de Bogotá que, por lo demás, siguió privilegiando las “jefaturas naturales”. Habrá que admitir sin embargo, que existieron múltiples regiones que escaparon de la aplicación de las redes clientelares, fenómeno que la autora denomina “espacios vacíos” o “tierras calientes” sobre todo en las fronteras.<sup>168</sup> Pero incluso dentro de estas, la Iglesia católica representaba una poderosa fuerza. En este período, las disputas entre liberales y conservadores redefinieron una y otra vez la estructura política del Estado que osciló entre república federal y república centralizada, culminando con la Constitución conservadora de 1886 que con algunas modificaciones permanecerá vigente durante ciento cinco años hasta 1991.<sup>169</sup> La principal lógica para la firma de la Constitución de 1886 fue que “la centralización implicaba unificar y unificar, homogeneizar” (Wills, 2002). Así, el proyecto político de los conservadores (en un período que se conoce como *Regeneración*, 1886-1899) se apoyó en la Iglesia católica para el emparejamiento de todo lo disímil, estableciendo lo que la autora denomina como “una propuesta cultural autoritaria”. El énfasis puesto en la unanimidad religiosa y moral provocó que la gran política fuera observada como propiedad exclusiva de les élites letradas predominantemente blancas. De ahí se entiende el gran poder que en lo sucesivo alcanzó a desarrollar la institución eclesiástica en una clara alianza con el partido conservador, sin que por ello perdiera la capacidad de mediar entre ambos partidos. La Iglesia ayudaba al reforzamiento y mantenimiento del *statu quo*. Mientras la sociedad crecía en número y demandas, se profundizó la brecha que separaba a la pequeña de la gran política, puesto que durante el período de la regeneración las autoridades de Bogotá lograron efectivamente estandarizar tanto la regulación fiscal, civil, penal y comercial en detrimento de los poderes regionales. Así, como observa la autora “muchos participaban en la política pero pocos eran los que decidían”. Aquí, el clientelismo toma forma entre las guerras y las urnas pero gradualmente se va transformando, adquiriendo características nuevas en la medida que van evolucionando las dinámicas sociales.

---

<sup>168</sup> En este punto, se debe llamar la atención sobre el concepto de frontera en Colombia. Ésta no siempre tiene que ver con los espacios físicos que delimitan el fin del territorio nacional y el principio de otro. Los territorios de frontera colombianos también tienen que ver con el fin de los espacios conocidos y la apertura entre la selva o el llano de nuevos espacios. En estos, en caso de existir, la presencia del Estado es en el mejor de los casos acotada. Hasta nuestros días, solo hace falta ver los mapas de sus carreteras nacionales y darse cuenta que hay muchas regiones cuya conexión es deficiente cuyas carreteras solo permanecen abiertas en períodos específicos de año.

<sup>169</sup> Para profundizar al respecto de la historia colombiana en el siglo XIX véase Tirado (2007); Safford y Palacios (2005); para los inicios del siglo XX, véase Palacios (1996 y 2003).



- 2) 1920 – 1986. *Disolución anómica de las fronteras*.<sup>170</sup> En este período se presentó la convergencia de varios factores que fueron desmontando gradualmente el *statu quo ante*, ejerciendo presiones violentas para la sustitución social. En virtud tanto del gradual desarrollo económico como del éxito bipartidista en la politización de las masas, estas comenzaron a presionar por un reparto más equitativo de la riqueza, con mayores cuotas de participación en una “gran política” que les concernía pero de la que estaban apartados, de tal forma que los canales de intermediación tradicionales comenzaron a ser desbordados. El bipartidismo y sus redes clientelares de carácter sectario<sup>171</sup> comenzaron a resquebrajarse, pues ya desde la década de 1920 aparecieron algunos partidos políticos alternativos que a pesar de no tener mucha fuerza en sus orígenes, cuestionaron los arraigados principios de “o liberal o conservador”.<sup>172</sup> Comenzó entonces un ciclo de movilizaciones populares que antecedió la alternancia partidista de los años treinta con la llegada de los liberales al poder después de dos décadas de predominio conservador (1930, Enrique Olaya Herrera). En esos años se fortalecieron las animadversiones entre los miembros de ambos partidos y se hicieron más visibles los ciclos de violencia de carácter político. Ya para la década de los años cuarenta, con una Iglesia completamente politizada, los enfrentamientos entre liberales y conservadores fueron llevados hasta un punto de ruptura después del regreso de los conservadores al poder en 1946 con Mariano Ospina Pérez y el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948.<sup>173</sup> La muerte de Gaitán, además de desencadenar el período conocido como “La Violencia” (1948- 1957),<sup>174</sup> origen oficial de su conflicto armado interno, fue

---

<sup>170</sup> El concepto de *anomia* es introducido por Durkheim a finales del siglo XIX y es trabajado de forma recurrente por Merton en el siglo XX en el seno de una teoría general de comportamiento desviado. Después de hacer un análisis detallado sobre las particularidades del concepto en ambos autores, Waldmann (2007: 101) concluye que anomia “es un estado de la sociedad que se caracteriza por la ausencia de una estructura normativa consistente y obligatoria”. Cuando trata de explicar el término, Waldmann observa que “el concepto evoca más bien un estado de la sociedad en el cual las leyes han dejado de regir, de modo que cada quien persigue sus propios intereses y fija sus propias reglas. En dicho estado no hay normas oficiales garantizadas como obligatorias para todos por la autoridad y el poder sancionarlo de la autoridad pública” (Ibíd., 106). En este caso, el proceso que estamos a poco de describir concuerda con la tipología establecida por Waldmann.

<sup>171</sup> Cuando hablamos del carácter sectario de los dos partidos políticos dominantes en Colombia, hacemos referencia a las prácticas monopartidistas hegemónicas, que una vez en el poder, excluían por diferentes medios a sus contrapartes (exclusión que frecuentemente se apoyaba en medios violentos). Al respecto, véase Leal Buitrago y Ladrón de Guevara (1994).

<sup>172</sup> Nos referimos concretamente al Partido Socialista Revolucionario que una vez desarrollado dará origen al Partido Comunista Colombiano que a su vez, en la década de 1960 dará origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

<sup>173</sup> Respecto a los hechos que abarcan el período de 1930 a 1956 véase Pecaú (2001). Sobre el asesinato de Gaitán y sus repercusiones políticas véase Braun (1998) y Alape (2000). Queda acotar aquí que la imagen del líder liberal de piel oscura y origen humilde, tenía múltiples implicaciones simbólicas en las masas: la emergencia social de lo mestizo y lo urbano con un discurso de tipo popular; un político que no pertenecía a la élite tradicional y por ello dispuesto a encabezar un nuevo periodo en la política colombiana. Alarmadas, las élites políticas tradicionales de ambos partidos lo miraban con recelo. Aunque es muy difícil establecer a ciencia cierta quien o quienes fueron los autores intelectuales de su muerte, ésta partió en dos la historia de Colombia.

<sup>174</sup> Lo que se conoce con el nombre genérico de “la Violencia” encierra una multiplicidad de fenómenos y ciclos de violencia bajo un referente conceptual muy amplio. Pecaú (2008: 28) observa que: “el

diluyendo gradualmente las fronteras políticas entre liberales y conservadores. El resultado después de años de confrontamiento fue la creación del Frente Civil – después conocido como Frente Nacional<sup>175</sup> - en el que liberales y conservadores acordaron un reparto equitativo del poder político en todos los niveles de gobierno empezando por la alternancia en la Presidencia cada cuatro años (oficialmente desde 1957 hasta 1974, pero en la práctica este acuerdo se extendió hasta la elección de 1986 en los puestos intermedios).<sup>176</sup> Así, muchos de los valores anquilosados en el imaginario colectivo colombiano sobre todo en el sentido de la ancestral pertenencia a alguno de los dos partidos, se fue debilitado en aras de apaciguar las pasiones políticas y detener con ello la espiral de violencia. Paradójicamente, en los años del Frente Nacional se puso fin a las dinámicas del bipartidismo sectario pero al mismo tiempo se hizo posible el reacondicionamiento de las redes clientelistas en torno a un bipartidismo que compartió el control del aparato Estado. Sin embargo para aquellos que no estaban incrustados en alguno de los dos partidos, o que consideraban que los canales dotados por estos eran insuficientes, se cerraron aún más los caminos de expresión institucional de sus demandas y, bajo el clima de violencia imperante, para mediados de la década de 1960 – en pleno auge de la guerra fría-, surgieron movimientos armados que se reivindicaron como opciones válidas ante la debilidad del Estado y un bipartidismo que excluía a todo lo diferente a él. Ya para las décadas de 1970 y 1980, entre los movimientos sociales contestatarios, la multiplicación de grupos guerrilleros, la llegada de traficantes de drogas ilegales y sus aparatos de seguridad privada de tipo paramilitar, se completa el descenso a la

---

antagonismo entre conservadores y liberales desencadena los acontecimientos y seguirá siendo uno de los motores principales durante todo el episodio”-pero enfatiza - “A partir de 1948 – 1950 se incorporan la dimensión del conflicto social por un lado y, por el otro, la de la reacción de las clases dirigentes”. Efectivamente, la Violencia se generaliza en las zonas rurales y esto hace que se prendan los focos rojos en las elites políticas. El asesinato de Gaitán magnificó una espiral de violencia (se calcula que en la década que dura la violencia, poco más de 200 mil personas fueron asesinadas por motivos políticos), que con el paso del tiempo dejó de ser una y se convirtió en muchas escapando al control del sistema político, comprometiendo muchas de las funciones básicas del Estado (una de las más importantes, la de la seguridad). A las confrontaciones tradicionales entre liberales y conservadores, alimentadas por antiguas pugnas como el rol del Estado, el papel de la Iglesia, o el reparto de la tierra, se le sumó la interrogante de como someter a las organizaciones de trabajadores y campesinos promovidas desde las bases de ambos bandos. Con todo esa primera tipología de la violencia pronto pierde sus contornos y le da origen a fenómenos cada vez más complejos.

<sup>175</sup> Dado el escenario de violencia generalizada, las élites políticas pactaron la llegada de un militar al poder. Así, el general Gustavo Rojas Pinilla ejerció el cargo de Presidente de la República de Colombia en el período que comprende de 1953 a 1957. Pero en la medida en la que los líderes bipartidistas identificaron las aspiraciones de éste para perpetuarse en el poder, unieron fuerzas para propiciar su salida. Así surgió el Frente Civil, que poco tiempo después y para ampliar sus alcances en términos reales fue denominado “Frente Nacional”. Para aun análisis del período del Frente Nacional, sobre todo en el sentido de sus prácticas clientelistas, véase Leal Buitrago y Ladrón de Guevara (1994: 48 - 58). Para un examen pormenorizado de las constelaciones políticas de este período se recomienda Hartlyn (1993).

<sup>176</sup> Esto refuerza la hipótesis de Sánchez antes enunciada, cuando habla de que desde el siglo XIX los ciclos de violencia en Colombia difícilmente tienen un ganador claro, por lo que culminan en “pactos horizontales”. Sin actores que puedan marcar posturas hegemónicas frente a los rivales, la negociación entre iguales no implica una ruptura del orden establecido sino un reacomodo en aras de mayor participación. Esto deberá mantenerse en mente cuando pasemos a estudiar el caso mexicano.

anomia.<sup>177</sup> Resumiendo. Durante este período las antiguas reglas se fueron dislocando debido al crecimiento de la sociedad a niveles más rápidos que la capacidad institucional para ordenarla. Los requisitos previos de ser letrado, varón y blanco para participar en la “gran política” se fueron diluyendo ante la propia dinámica del crecimiento económico – político frente a una sociedad que fue empujando por la apertura de mayores espacios. Aunado a ello, el proceso de transformación del régimen, lento pero inexorable frente a las condiciones políticas reinantes, debilitó el otrora omnipotente poder de la Iglesia católica con un proceso de secularización de importantes sectores dentro de la sociedad colombiana. Así, sin un rumbo definido, la llegada de la década de los 80 y la convergencia de todas estas variables configuró un complicado escenario donde gradualmente se aceleró el proceso de descomposición y se volvió urgente la necesidad de una reconstrucción a fondo.

- 3) 1986- 2010. *La reparación en entredicho*.<sup>178</sup> Después de décadas de convulsiones sociales sin resolver y ahora bajo la sombra del narcotráfico, en este período que continúa hasta nuestros días se han llevado a cabo una serie de medidas que fundamentalmente han buscado la transformación gradual de las estructuras políticas: una “ampliación democrática por distintas vías” en palabras de Wills. 1986 marcó un importante punto de inflexión dentro de la historia de la representación política colombiana. En este año comenzó el impostergable proceso de descentralización administrativa en el que se fue rompiendo la estructura de representación vertical que provenía de la rama ejecutiva.<sup>179</sup> Poco a

---

<sup>177</sup> Sobre este período, en el sentido de las movilizaciones populares de las décadas de los 60,70 y 80 véase Pecaú (2006); sobre la organización y funcionamiento de los diferentes grupos guerrilleros la bibliografía es extensa y bien trabajada, pero para un vistazo general se recomienda la versión sintética de Pizarro (2004); sobre las FARC, véase Pecaú (2008); sobre el Ejército de Liberación Nacional, véase Aguilera (2007); sobre el M-19 véase Jaramillo Panesso (2006); sobre los paramilitares, conviene hacer algunas distinciones, pues si bien su imagen puede estar asociada con las estructuras de los traficantes de drogas ilegales, esto no ha sido igual en todo el país. Debido al histórico desarrollo de regionalismos con sólidas redes clientelistas, y a la falta de capacidad del Estado colombiano para dotar de seguridad a sus ciudadanos, desde mediados de la década de 1980, algunos empresarios y ganaderos impulsaron la creación de grupos de seguridad privada que pudieran hacerle frente a los embates de la guerrilla. El resultado de ello en términos analíticos es que para entender el paramilitarismo colombiano y sus relaciones con el Estado, los narcotraficantes, los ganaderos y la guerrilla, habrá que ver la región del país de la que se trate. Para el origen y desarrollo de las autodefensas, véase Romero (2003); para su evolución véase Duncan (2006); para las diferentes dinámicas regionales véase Corporación Nuevo Arco Iris (2007).

<sup>178</sup> El trabajo de Emma Wills, publicado en agosto del 2002, no incluye algunos de los apartados que desglosaremos en el presente punto. Sin embargo consideramos que el título de una “reparación en entredicho” es significativo para el período que abarca desde el 2002 hasta el 2010 (básicamente los dos períodos de Álvaro Uribe), pues respetando la idea de la autora, en términos de la observación de los ciclos políticos desde perspectivas históricas más amplias, no es inadecuado sostener el título de este subapartado. Al ser una visión panorámica sobre la *forma* cómo se hace política en Colombia –que como se ha visto, encierra una relación profunda con la violencia-, se trata entonces de dar cuenta de las últimas tendencias que ha seguido la transformación de los pilares tradicionales de la política colombiana.

<sup>179</sup> Cabe recordar que hasta antes de las reformas de 1986 –durante el gobierno del conservador Belisario Betancur (1982 – 1986)- los alcaldes y gobernadores de los distintos municipios y departamentos eran designados por la rama ejecutiva (el Presidente nombraba a los gobernadores de los Departamentos quienes a su vez nombraban a los alcaldes). Después de las reformas de ese año, se abrieron los espacios para que la elección de alcaldes por medio del sufragio popular fuera posible – la de gobernadores tuvo que esperar

poco las estructuras políticas jerárquicas que antecedian por mucho a los años del Frente Nacional se fueron diluyendo y, con las reformas del ochenta y seis, este deterioro estructural no hizo más que incrementarse. Ante el empuje violento de las demandas de numerosos sectores de la población, los miembros de la clase política se vieron forzados a abrir canales de representación más incluyentes, robusteciendo la tendencia a borrar las históricas barreras entre la pequeña y la gran política. De forma recurrente, muchos de los postulados de la vetusta Constitución de 1886 fueron cuestionados cada vez con mayor ímpetu por parte de diferentes sectores sociales y, después del abigarrado proceso de paz de la década de los ochenta -que buscó ponerle fin a los movimientos guerrilleros-, se dio paso al establecimiento de una nueva carta magna el 4 de julio de 1991.<sup>180</sup> Pero la llegada de la nueva Constitución trajo emparejados nuevos dilemas: al abrir los espacios para la competencia por el poder político a nivel local y regional y sin establecer los controles adecuados para su ejercicio, se debilitó aún más el control de las autoridades políticas de Bogotá, al mismo tiempo que poder del bipartidismo comenzó a hacerse más fragmentario.<sup>181</sup> Fundamentándose en la nueva Constitución, se delegó la ejecución del gasto social a municipios y departamentos mediante una transferencia de recursos que en promedio representaban el 8 % del PIB colombiano. El control de estos recursos representó una gran motivación para los políticos locales, que muchas veces difícilmente pudieron disociarse de las estructuras de poder real que dominaban en múltiples regiones. Así, uno de los principales efectos de estas modificaciones constitucionales fue que permitieron el rompimiento de las redes de lealtad tradicionales, por lo que los viejos caciques electorales paulatinamente fueron sustituidos por las diferentes fuerzas locales y, consecuentemente, se llegó a un escenario de “atomización partidista” que se tradujo en el advenimiento de “micro empresas electorales” (Pizarro 2002). En este sentido, los grupos al margen de la ley comenzaron a capitalizar las ventajas que la nueva Constitución proveía,

---

hasta 1991-, lo que en la práctica significó un esfuerzo tendiente a “modernizar y democratizar el Estado”. Para un análisis sobre los primeros momentos de las reformas de 1986, véase Gaitán y Moreno (1988).

<sup>180</sup> El tema de la paz ha sido recurrente en la política colombiana de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI. Aquí, concretamente nos referimos los procesos de paz de la década de 1980, comenzado por el de 1982 lanzado por la administración Betancur que, recién posicionado en la presidencia, lanzó una Ley de Amnistía para los grupos insurgentes, facilitando que muchos de sus miembros salieran de las cárceles de todo el país. De forma rápida, logró una tregua con tres de las cuatro organizaciones guerrilleras más importantes de la época (M-19, EPL y las FARC, quienes a su vez promovieron la organización de un partido político, la Unión Patriótica) quedando solamente fuera el ELN. Aunque el proceso como tal fracasó, este fue el antecedente de la apertura de las elecciones de alcaldes de 1986. Posteriormente, ya en la administración del liberal Virgilio Barco (1986 – 1990) el proceso se definió por la institucionalización de la lucha por la paz, con la creación de la figura de la Consejería Presidencial para la Paz. Para profundizar sobre este contexto, véase Pecaut (2006); sobre el desarrollo de la Unión Patriótica y su exterminio por parte de grupos paramilitares, véase Dudley (2008), sobre el proceso de la Constitución de 1991, véase Vargas (1993).

<sup>181</sup> En las primeras elecciones para el Congreso que se llevaron a cabo después de la firma de la Constitución de 1991, el liberalismo obtuvo el 56% de las curules, el conservatismo el 24% y un 20% se repartió entre el recién desmovilizado M-19, Nueva Fuerza Democrática, Salvación Nacional, y algunos partidos de carácter religioso. Posteriormente, fueron ganando espacios los partidos pequeños llegando a ser 75 diferentes con representación propia en el Congreso, sin contar los existentes en las diferentes orbitas locales. Datos tomados de Gaviria (2006: 62).

consolidando sus propias redes clientelistas mediante intimidación indirecta, amenazas directas, expulsión o asesinato de todos aquellos que no se sometieran a su orden. Partiendo de ello, mediante este nuevo tipo de clientelismo armado se permitió el impulso de candidaturas por parte de los agentes políticos ilegales, llegando a tener importante presencia en los diferentes niveles del aparato del Estado.<sup>182</sup> De tal forma que el desarrollo de la década de 1990 – bajo los gobiernos de los liberales César Gaviria (1990 -1994) y Ernesto Samper (1994 – 1998), así como del conservador Andrés Pastrana (1998 – 2002)- atestiguó un rediseño institucional en el que la descentralización como un amplio reclamo de las masas populares no se tradujo necesariamente en una dinámica más sólida de participación democrática. En muchos sentidos, se observa más continuidad que cambio. Incluso en la primera década del siglo XXI, ya siendo presidente Álvaro Uribe (2002 – 2006, reelecto hasta el 2010), en múltiples regiones es evidente la permanente debilidad de las instituciones del Estado, la incapacidad crónica de éste para mediar de forma efectiva en las relaciones entre los ciudadanos así como la prevalencia de los poderes locales que de forma recurrente se encuentran asociados con estructuras ilegales. La violencia sigue siendo una moneda de cambio frecuente y la “reparación” de la que habla la autora sigue siendo una gran interrogante. A pesar de los esfuerzos por provocar cambios sustantivos en la política colombiana, la realidad se impone ante los hechos. El legado del modelo anterior, de los mecanismos fundacionales que permitieron la operatividad del sistema siguen teniendo gran peso en la coyuntura actual: sin el otrora poderoso bipartidismo, el clientelismo persiste más allá de los intentos de desarticularlo y el Estado sigue siendo crónicamente suplantado por los poderes locales. Si ajustamos el lente y observamos el avance del poder económico del tráfico y traficantes de drogas ilegales, el fin de la guerra fría y un mayor involucramiento de las diferentes ramas del gobierno estadounidense en Colombia, tenemos en el fondo un complejo entrecruzamiento de todas las variables anteriores con las dinámicas propias del conflicto armado interno: el narcotráfico como uno de los principales catalizadores, guerrilleros y paramilitares participes del negocio de las drogas -buscando mayores recursos para hacer frente al enemigo-<sup>183</sup> y una mayor presión internacional por el control de las drogas ilegales. En medio de todo esto, el Estado colombiano buscando imponer su ley mediante su propio fortalecimiento armado. En el terreno, el fortalecimiento del Estado colombiano

---

<sup>182</sup> Para un estudio pormenorizado, véase Duncan (2006). En una entrevista con el autor, Duncan reconoció que esta transformación estructural se ha visto de una forma particularmente clara de frente a las autodefensas, aunque los diferentes grupos guerrilleros no renuncian del todo a estas prácticas. “El mismo mono Mancuso (uno de los principales líderes de las AUC)”- comentó Duncan – “reconoció que de esta forma lograron alcanzar el control del 35% del Congreso colombiano. Las magnitudes de esto son enormes”. Entrevista con Gustavo Duncan, Bogotá, 23 de abril, 2009.

<sup>183</sup> Es conveniente matizar esta afirmación por sectores, regiones y contextos. Desde el momento en el que se desmovilizaron oficialmente los grupos paramilitares aglutinados bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia, AUC (negociaciones de Santa Fe del Ralito, 2003, Ley 975 de Justicia y Paz, 2005), estos perdieron el poco sustento ideológico que les permitía funcionar como “grupos de autodefensa”, esto es, como una forma armada de contrarrestar los efectos negativos de la presencia de la guerrilla. Así, palidece el argumento de la participación en el narcotráfico para hacerse de recursos para contrarrestar al enemigo, y surge un fenómeno extraordinariamente complejo que Duncan (2006) denomina como “el ascenso de los señores de la guerra”.

se presenta como un proceso que requerirá mucho tiempo, paciencia y recursos por que implica la reconstrucción paulatina del tejido social y de las prácticas políticas que le sustentan. Y esto no descansa de forma exclusiva en la fuerza de las armas o las presiones externas. En resumen. Aunque se hicieron nuevas reglas; aunque se incorporó a la multiplicidad de voces que estaban en contra del bipartidismo y aunque éste poco a poco fue perdiendo sus contornos originales de preeminencia, muchos de los añejos vicios permanecen. Juan Carlos Rodríguez (2002) sintetiza el problema en una ingeniosa pregunta: ¿Cambiar todo para que nada cambie?

Este breve recorrido por la historia y las prácticas políticas colombianas, nos permite entender las razones de un funcionamiento recurrentemente disperso y violento. El Estado en Colombia se ha visto suplantado crónicamente por una multitud de fuerzas que se han disputado la realización de algunas funciones propias de éste -de ahí una primera gran paradoja- y que, una vez posicionados en estos espacios, han personalizando su funcionamiento, sin dejar que la lógica de las instituciones, por antonomasia impersonales, se imponga y funcione adecuadamente -la segunda gran paradoja-.

Por un lado, las élites políticas se han preocupado fundamentalmente por el impulso y la protección de sus intereses, lo que no se ha traducido en proyectos viables para la consolidación de la lógica estatal y, con ello, una articulación coherente de los conglomerados populares en ésta. Los pactos horizontales propios de las dinámicas políticas colombianas, obstaculizaron la sincronización entre la necesidad de transformación de las estructuras sociales y la cobertura institucional apropiada que permitiera la regulación de estos cambios. El resultado fue una grave parálisis de los mecanismos de resolución de conflictos, combinada con una mayor volatilidad social. En medio de todo ello, a mediados del siglo XX se produjo un estallido de enormes proporciones, dándole paso un conflicto armado que a pesar de los cambios inducidos en las últimas dos décadas del siglo, permanece hasta nuestros días.

Por el otro lado, se debe rescatar el rol que desempeñaron los sectores populares en la disputa por la apertura del sistema. Se debe entender que estos no fueron excluidos de tajo del funcionamiento estructural de la política colombiana Su incrustación en el desarrollo político ha pasado por diferentes momentos y su intervención ha sido muy activa. Ante los vacíos dejados por la lógica estatal (falta de control territorial, regulación inefectiva de los comportamientos individuales, articulación deficiente de las instituciones del Estado, etc.), ha sido la propia sociedad quien bajo diferentes modalidades y tipos de organización ha forzado mayores cuotas de participación política.<sup>184</sup> Esto ha incluido no pocas veces la opción armada y desde mediados del siglo pasado, esta ha sido una moneda de cambio frecuente.

---

<sup>184</sup> “Lo más importante en Colombia” – observa Pecaut – “es sin duda su gente. Uno no puede entender lo que pasa en este país sin voltear a ver la gran actividad que desarrolla su sociedad civil. Sin un Estado sólido que como en México aglutine sus fuerzas entorno a un hipotético centro, en Colombia la gente ha tenido que movilizarse para sobrevivir”. Entrevista con Daniel Pecaut.

**Cuadro 3.1**

**Evolución del bipartidismo y prácticas políticas en la sociedad Colombiana según la clasificación de Wills (2002).**

Período	Características	Actores políticos dominantes	Rol del bipartidismo
1850 – 1920 <b>Construcción de las prácticas clientelistas y exclusión cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politización de las masas mediante el establecimiento de redes clientelares.</li> <li>• Articulación deficiente con las autoridades políticas de Bogotá. A pesar de ello, en este período se logra mantener una cierta disciplina en las diferentes regiones.</li> <li>• Algunas regiones de colonización reciente no se encuentran ligadas a las estructuras clientelares bipartidistas.</li> <li>• Participación política restringida para los sectores populares.</li> <li>• Predominio político de las élites letradas, blancas y de sexo masculino.</li> <li>• Predominio de la jerarquía católica como el principal arbitro de las disputas sociales.</li> <li>• Violencia sectaria como continuación de la política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caciques locales, gamonales, manzanillos</li> <li>• Iglesia Católica</li> <li>• Elites bipartidistas regionales y nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominante.</li> <li>- La definición de la identidad nacional pasa por la pertenencia a alguno de los partidos políticos.</li> <li>• Bipartidismo caciquil y clientelismo.</li> <li>• La disputa entre los miembros del partido liberal y conservador por el control del Estado redefine la organización estructural de éste.</li> <li>• Con la Constitución política de 1886 triunfa el proyecto conservador que le dota al estado su carácter de republica unitaria.</li> </ul>
1920 – 1986 <b>Disolución anómica de las fronteras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmoronamiento del <i>statu quo ante</i> sin un proyecto político viable que lo sustituya de forma ordenada. Descenso gradual a la anomia.</li> <li>• Desbordamiento paulatino de los canales tradicionales de intermediación.</li> <li>• Surgimiento de partidos políticos alternativos (1920`s)</li> <li>• Politización de la Iglesia (1930 – 1940).</li> <li>• Asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán (1948).</li> <li>- Origen del conflicto armado interno moderno.</li> <li>- Multiplicación de manifestaciones sociales armadas. Empuje violento por la apertura de espacios.</li> <li>• Acuerdos del Frente Nacional (1958)</li> <li>- Surgimiento FARC, ELN (mediados 1960)</li> </ul>	<p>En la primera mitad del siglo XX, el poder sigue descansando sobre los actores enumerados arriba. Conforme avanza el siglo y ante el crecimiento de las demandas sociales, comienzan a desdibujarse los contornos de los agentes tradicionales, permitiendo la aparición</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta la primera mitad del siglo continuó siendo dominante, aunque cada vez más cuestionado.</li> <li>• El sectarismo (monopartidismo hegemónico excluyente, frecuentemente de carácter violento) que caracterizó a ambos partidos, fue provocando mayores episodios de violencia entre las masas politizadas.</li> <li>• Después del asesinato de Gaitán y el desarrollo de la década de la Violencia, las élites hacen un pacto horizontal en el que se reparten el poder y alternan la</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimiento M- 19 (década de 1970)</li> <li>• Inicia proceso de secularización de ciertos sectores de la sociedad colombiana (Finales – principio de los 1960 – 1970)</li> <li>• Para la segunda mitad de la década de 1970, los traficantes de drogas ilegales adquieren notoriedad y establecen poderosas alianzas con sectores políticos tradicionales.</li> <li>• La llegada a la década de 1980 se encuentra con una masificación del descontento y una debilidad del aparato Estatal evidente.</li> </ul>	<p>de nuevos actores. Se suman, en diferentes ámbitos, algunos grupos guerrilleros. Al final de este período, encontramos también a algunos traficantes de drogas ilegales.</p>	<p>dirección del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esto debilitó el sentimiento de pertenencia partidista, lo que más tarde repercutirá en el desmoronamiento de un bipartidismo que ahora compartía el poder.</li> <li>• En la parte final de este período, las fisuras del bipartidismo lo hacen cada vez menos fuerte en las diferentes regiones.</li> </ul>
<p>1986 – 2010</p> <p><b>La reparación en entredicho</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de medidas para la transformación gradual de las estructuras políticas.</li> <li>• 1986. Se permitió la elección de alcaldes, abriendo el proceso de descentralización administrativa.</li> <li>• 1991. Establecimiento de una nueva Constitución política que rediseñó algunos de los principios tradicionales de funcionamiento político.</li> <li>• . Recomposición de las redes clientelares con nuevas y diversas variables.</li> <li>• Desarrollo de diferentes tipos de violencia, articuladas en diferentes direcciones (traficantes, guerrilleros, paramilitares, instituciones del Estado).</li> <li>• Desarrollo y consolidación de las diferentes fuerzas locales. Esto incluye a los poderes fácticos regionales (guerrilleros, traficantes, paramilitares).</li> <li>- Clientelismo armado.</li> <li>• Apertura de mayores espacios de participación sin que esto se traduzca en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana.</li> </ul>	<p>Dispersión. Dependiendo de la región del país tenemos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Las instituciones del Estado;</li> <li>2) Los movimientos insurgentes;</li> <li>3) Los grupos paramilitares y;</li> <li>4) Los traficantes de drogas ilegales</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre otros factores, las reformas que permitieron el proceso de descentralización administrativa fomentaron también el fin de la hegemonía bipartidista.</li> <li>• Surgen las “micro empresas electorales”.</li> <li>• Atomización partidista (en el Congreso han llegado a estar representados 75 partidos políticos diferentes, expresión de la reconfiguración de los poderes regionales).</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia.

Establecido lo anterior, en las próximas páginas buscaremos analizar la *forma* en la que las particularidades del funcionamiento del sistema político colombiano le dan sentido a sus propias dinámicas de tráfico de drogas ilegales.



### 3.2. Condiciones de posibilidad para el tráfico de drogas ilegales en Colombia

Fallaríamos en lo esencial si no hacemos un repaso –forzosamente breve pero no por ello menos necesario- sobre los factores que tuvieron que entrelazarse para que la industria del tráfico de drogas ilegales alcanzara las grandes dimensiones que ha desarrollado en el caso colombiano. Producto de una combinación de razones históricas, geográficas, políticas y coyunturales, el narcotráfico fue ascendiendo dentro de la escala de las preocupaciones sociales al interior y al exterior de Colombia, traspasando de una manera muy rápida el umbral del no retorno al ligarse profundamente con el conflicto armado interno. Aunque nunca es fácil determinar con exactitud cuando la historia de un país cambia de rumbo y menos a partir de que momento las drogas se convirtieron en un tema tan importante, lo que si podemos hacer es generar un esquema que permita comprender cuales fueron los factores en los que esta industria se fue montando, produciendo fenómenos cada vez más complejos. Es por ello que en este subapartado buscaremos desarrollar nuestra propuesta partiendo del principio de que fue la convergencia de los múltiples procesos ya mencionados (históricos, geográficos, políticos y coyunturales) lo que trajo como resultado el deterioro crítico del país sudamericano.

Colombia no apareció siempre como protagonista en el entramado de la cadena internacional del tráfico de drogas ilegales. Tampoco fue uno de los países más importantes en las primeras formas de organización del mercado ilegal de los fármacos y mucho menos aparecía en las listas de prioridades estratégicas del gobierno de los Estados Unidos. Habrá que puntualizar, entonces, que el fenómeno del tráfico de drogas ilegales en Colombia es bastante reciente y sus características no fueron siempre tan virulentas. Fue con el paso del tiempo y la evolución misma del contexto interno y externo, cuando Colombia comenzó a figurar en el firmamento de los estereotipos negativos.

En este punto, se debe situar a Colombia bajo el foco de la convergencia de los procesos históricos, políticos y coyunturales en el ámbito externo, sin olvidar que el problema del tráfico de drogas ilegales es un fenómeno evolutivo. En el capítulo anterior observamos la forma como fue construido el régimen internacional del control de drogas en el que, nunca está de más enfatizar, el gobierno de los Estados Unidos tuvo un rol preponderante. Pero indudablemente la maduración de este régimen tuvo efectos prácticos en la reorganización de las relaciones comerciales de un producto que pasó de la legalidad y tolerancia a la ilegalidad y su persecución: la cocaína. Bajo sus primeros desarrollos, este producto contó con una gran aceptación social y fue comercializado de forma activa por las grandes empresas farmacéuticas europeas llegando a penetrar incluso el mercado estadounidense.<sup>185</sup> A pesar de los controles derivados de la reglamentación internacional

---

<sup>185</sup> No hay que olvidar que la hoja de coca, ingrediente fundamental para la elaboración de la cocaína fue un producto de origen netamente andino. Los circuitos comerciales de la hoja de coca tenían en el Perú al más importante de sus abastecedores, seguido de forma lejana por sus vecinos bolivianos. En esos primeros años Colombia ni siquiera figuraba. Los peruanos, en alianza con alemanes, holandeses, y en menor medida, japoneses y estadounidenses, llegaron a consolidar una extraordinaria industria para la elaboración de cocaína. Gootenberg (2008: 56- 76) analiza este período de formación de alianzas y circuitos, encontrando que la construcción del mercado internacional de la cocaína legal abarca desde 1880 hasta

que se comenzó a construir en 1909, fue solo hasta el fin de la segunda guerra mundial cuando estos controles pudieron hacerse efectivos gracias a un mayor peso específico de las demandas del gobierno estadounidense. Si para 1909 los Estados Unidos comenzaban a perfilarse como uno de los países que en el futuro iban a luchar por la hegemonía, para 1945 ya nadie dudaba de sus capacidades para ejercerla.<sup>186</sup>

Así, al término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos gozaban ya de una posición de privilegio en el sistema internacional. Con el reacomodo del orden mundial, las reticencias que pudieron haber persistido respecto al control internacional de drogas fueron prontamente superadas como resultado de la misma guerra. Alemanes y japoneses, antiguos comercializadores de cocaína, fueron derrotados en los campos de batalla y los peruanos fueron desmontando gradualmente la otrora producción lícita a gran escala de la hoja de coca. *En la práctica*, llegó a su fin el período de producción y comercialización legal de hoja de coca y cocaína.

De tal forma que el período que va de 1945 a 1965 es bautizado por Gootenberg (2008: 245 – 289) como “*El nacimiento de los narcos*” haciendo referencia al origen de las redes de comercialización de productos ahora prohibidos, desde entonces y para adelante con el mote de “ilícitos”. En este período, la industria ilegal del tráfico de drogas descansó en la producción clandestina de hoja de coca en Perú y un poco más abierta en Bolivia. A la par –y encontramos aquí un punto importante- los principales comercializadores fueron chilenos y cubanos.<sup>187</sup> Tenemos entonces que, en este período, la participación colombiana era extraordinariamente reducida tanto en la producción como en la distribución, lugar que ocuparon los peruanos y bolivianos por un lado y, por el otro, chilenos y cubanos.<sup>188</sup>

---

1910. En este período la farmacéutica alemana Merck era por mucho la principal comercializadora de cocaína y, desde entonces, el principal mercado eran los Estados Unidos.

<sup>186</sup> Este mismo período coincide con el traslado de uno de los discursos que fundamentan su política exterior: el paso del “interés nacional” a la “seguridad nacional” que desde la década de los cincuenta en adelante ha sido dominante. En el desarrollo futuro de este capítulo convendrá mantener esto en mente.

<sup>187</sup> El “corredor chileno” analizado por Gootenberg se alimentaba de la producción boliviana de hoja de coca y tuvo en el clan Huasaff – Harb (de origen árabe) a los primeros traficantes. Por el lado cubano, habría que entender el rol de la isla hasta antes del triunfo de la revolución en 1959. La Habana era un centro internacional de juegos de azar y prostitución muy cercano a los Estados Unidos, cuya vida nocturna hacía factible la experimentación con drogas. Los cubanos entendieron rápidamente el potencial del negocio y permanecieron activos durante mucho tiempo aún después de la llegada al poder de Castro. Se especula además que la *Cosa Nostra* italoamericana fue la gran impulsora de los traficantes cubanos, sin que a ciencia cierta esto pueda ser corroborado.

<sup>188</sup> De hecho según la investigación de Arango y Child (1987: 118) uno de los primeros reportes de la participación colombiana en el tráfico de cocaína data del 22 mayo de 1959 – 14 años después del fin de la segunda guerra mundial y más de 70 años después de su funcionamiento en el Perú-. Tomando como referencia una nota publicada en el periódico *El Espectador* de esa fecha, ambos autores recuperan la inminente llegada de dos investigadores estadounidenses a Medellín, para colaborar en una investigación relacionada con un laboratorio localizado en el Barrio “el Poblado”, uno de los más glamorosos de la ciudad. Los autores llaman la atención sobre la espectacularidad de la noticia –el cotidiano le dedicó 5 columnas- y corroboran que para entonces, los traficantes colombianos jugaban un rol más bien marginal. Por otro lado, en una visión mas profunda de esos primeros años, Sáenz Rovner (2005: 17) documentó como a fines de 1956 los hermanos Rafael y Tomás Herrán Olózaga fueron detenidos en La Habana con un cargamento de heroína valuado en 16,000 dólares. Los hermanos Herrán eran descendientes de Tomás

Pero a mediados de la década de 1960 las cosas comenzaron a ser diferentes. El mismo Gootemberg habla del “boom de las drogas” resaltando la intensificación del tráfico ilícito de estas. Desde algún tiempo atrás, se había producido un desplazamiento de relevancia en cuanto a la comercialización de la cocaína. Al triunfar la revolución de Castro en 1959, Cuba gradualmente dejó de ser uno de los centros de distribución más importantes. El régimen revolucionario cubano cortó cualquier tipo de asociación con el tráfico internacional de cocaína. Algunos cubanos en el exilio se siguieron encargando de transportar la sustancia hasta Miami, pero las dificultades en el terreno eran cada vez más grandes y la competencia cada vez más fuerte. Así, la intermediación se fue cargando del lado de los chilenos, quienes poco a poco vieron el surgimiento de unos nuevos actores: los traficantes colombianos.<sup>189</sup> Pero no tuvo que pasar mucho tiempo para que los chilenos también se vieran sometidos a las condiciones de un gobierno autoritario. En 1973 después de un golpe de Estado, el militar Augusto Pinochet tomó el poder deponiendo al presidente socialista Salvador Allende. En el campo del tráfico de drogas esto produjo la eliminación de los intermediarios más importantes en el comercio de cocaína. Una nueva era del tráfico de drogas se fue asomando de la mano de estos reacomodos.

Las piezas de una nueva maquinaria se fueron conjuntando. Historia y coyuntura se fueron articulando para la modificación de las condiciones existentes y, sin un plan preestablecido, los traficantes colombianos fueron tomando las oportunidades recién abiertas. Para esos momentos, la marihuana era la sustancia de moda y una gran cantidad de ella procedía de México. En 1969 inició la Operación Intercepción en la frontera de México y Estados Unidos. Nixon, responsabilizó al gobierno de Díaz Ordaz de no prestar el apoyo suficiente para la lucha contra el narcotráfico.<sup>190</sup> Desde ese año y hasta 1974 fortaleció la vigilancia fronteriza, evitando de esta manera que la marihuana mexicana llegara a los Estados Unidos, mientras que a la sombra fue creciendo el consumo de cocaína. Uno de los efectos colaterales de la Operación Intercepción, fue el desplazamiento de los cultivos de marihuana hacia otras latitudes: Colombia y Jamaica aparecieron como productores de relevancia a nivel internacional.<sup>191</sup> Con el cambio en las pautas de consumo en Estados Unidos, una red cada vez más sólida, los chilenos fuera del negocio, y un Estado profundamente debilitado, los traficantes colombianos se encontraron en una posición inmejorable para adquirir mayor fuerza y, llegado su momento, lograr una extraordinaria eficiencia en el negocio.



Hasta aquí los factores históricos, políticos y coyunturales en la órbita externa. Queda por determinar con mayor precisión, porque en Colombia el tráfico de drogas ilegales alcanzó efectos de magnitud tan amplia. Esto nos ubica en la necesidad de observar sus procesos

---

Cipriano de Mosquera y Pedro Alcántara de Herrán quienes habían sido presidentes de Colombia durante el siglo XIX.

<sup>189</sup> Al respecto, véase Gootemberg (2008: 301- 306)

<sup>190</sup> Sobre ello volveremos en el siguiente capítulo.

<sup>191</sup> Luis Astorga. “Prohibición, tráfico de drogas ilegales y política”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional *Legalidad, delincuencia organizada y sociedad civil. Historia y problemas*. FLACSO sede México, 5 – 7 de noviembre de 2008.

internos, sin los cuales resultaría imposible determinar las dimensiones reales del problema. Por la conjunción de las dos orbitas tendremos al final una fotografía más nítida que nos permitirá hacer un balance general de la situación colombiana.

El principio sobre el que descansa el fenómeno de la ilegalidad es sin duda que determinada actividad esté codificada como prohibida y por ende, las fuerzas del Estado se encuentren en la posibilidad de perseguirla y sancionarla. La prohibición colombiana sobre la producción y el comercio de drogas ilegales creció a lo largo del siglo XX conforme se fue construyendo el régimen internacional de control de drogas. Pero de acuerdo de las características estructurales de su propio Estado y régimen político, las diferencias entre las élites políticas liberales y conservadoras fueron bastante reducidas, adecuándose a las vicisitudes de los avances de la política internacional (véase cuadro 3.2.1).

**Cuadro 3.2.  
Orígenes del prohibicionismo colombiano.**

**Legislación y decretos relativos a las drogas de la primera mitad del siglo XX**

Ley y Fecha	Tipo de regulación / contenido	Gobierno
<b>Ley 11 de 1919.</b> Dirección Departamental de Higiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control del expendio de sales de morfina, opio y Sándalo</li> <li>Sólo los médicos y farmaceutas podían formular opio, cocaína heroína, Cannabis o sus derivados.</li> </ul>	Marco Fidel Suárez (1918- 1921) Conservador
<b>Ley 118 de 1928</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluyó por primera vez el concepto de “uso indebido” de las drogas, buscando regular el consumo.</li> </ul>	Miguel Abadía Méndez (1926- 1930) Conservador
<b>Ley 95 de 1936</b> <b>Código penal</b> <b>Artículo 29.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estableció sanciones con motivo del tráfico de drogas.</li> <li>Fijó penas de reclusión en un manicomio a quien cometa un delito bajo efecto de estas sustancias</li> <li>No se penalizó el consumo</li> </ul>	Alfonso López Pumarejo (1934- 1938) Liberal
<b>1938</b> Ratificación de los convenios de 1925 y 1931	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitación a la venta de hojas de coca a droguerías y farmacias autorizadas bajo fórmula médica</li> <li>Generación de multas a infractores</li> </ul>	Alfonso López Pumarejo (1934- 1938) Liberal
<b>Ley 36 de 1939</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estableció que el gobierno colombiano era el único facultado a importar drogas que formaran “hábitos perniciosos”</li> </ul>	Eduardo Santos (1938- 1942) Liberal
<b>Decreto 896 de 1947</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibió el pago de salarios con hoja de coca.</li> <li>Prohibió el cultivo de hoja de coca y marihuana.</li> <li>Ordenó la destrucción de los cultivos existentes</li> <li>Estableció sanciones penales a la posesión de heroína y opio.</li> </ul>	Mariano Ospina (1946- 1950) Conservador
<b>Decreto 1858 de 1951.</b> <b>Artículo 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El consumo de marihuana fue calificado como delito y sus usuarios considerados como</li> </ul>	Laureano Gomez (1950- 1951, se retira por enfermedad). Roberto Urdaneta (1951 – 1953)

	maleantes.	Conservadores
<b>Decreto 0014 de 1955</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se tipificó al consumo como un “estado pre delictivo” sancionable con penas de reclusión en colonias agrícolas durante periodos que iban de los 2 a los 7 años.</li> </ul>	Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957) Militar.

Fuente: Elaboración propia con datos de Salazar (2001: 33- 53)

Como se ha visto, durante la primera mitad del siglo XX el problema del tráfico de drogas ilegales no causó mayores dificultades en el entramado político colombiano porque ni las condiciones internacionales lo demandaban, ni las condiciones internas lo hacían un tema de preocupación extraordinario, a pesar de que en el tema existía un consenso por parte de las élites bipartidistas. En esos años, las principales inquietudes giraron en torno a la representación política y las disputas sectarias que se presentaban entre liberales y conservadores, sobre todo después del asesinato de Gaitán (la guerra y política estudiada anteriormente). Incluso cuando se fueron montando las primeras redes de comercialización ilícitas (1945 – 1965), los traficantes colombianos no desempeñaron un rol de primacía. Pero ante la redituabilidad comprobada del negocio, los acontecimientos en Cuba, Chile y México, el caos político interno y un débil control del Estado, la llegada de la década de 1970 representó la apertura de nuevas ventanas de oportunidad. En Colombia, la organización del tráfico de drogas ilegales pasó por la iniciativa de empresarios particulares que aprovecharon todas estas condiciones y fueron generando redes más sólidas para el afianzamiento del negocio.<sup>192</sup>

Al examinar el por qué en Colombia se concentró de una forma tan marcada la industria de las drogas ilegales, Francisco Thoumi (2006: 172) señala que la explicación se encuentra en “un modelo de ventaja competitiva” que difícilmente puede ser encontrado en otro lado. Para el autor, estas particularidades pueden ser ubicadas en torno a:

- 1) *Las condiciones geográficas.* Como vimos en el apartado anterior, los Andes han sido fundamentales en la vida política colombiana. En términos puntuales, podemos observar que la presencia de los Andes:
  - a) Ha coadyuvado al impedimento de la formación de sentimientos nacionales fuertes;

<sup>192</sup> Un extraordinario trabajo que analiza al narcotráfico desde la perspectiva empresarial, puede encontrarse en Krauthausen y Sarmiento (1993). Por otro lado, hay que rescatar que data de esos años el asenso de las figuras más emblemáticas del tráfico de drogas colombiano: Para 1975 surgieron los primeros reportes en el Valle del Cauca sobre las actividades ilegales de los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. De hecho, Gilberto fue capturado en Perú, con 180 kilos de pasta base. A la par José Santa Cruz Londoño también apareció en los reportes policiales asociado al tráfico de cocaína (Castillo 1987: 46- 47). Por otro lado, en Medellín el primer traficante conocido fue Alfredo Gómez López – alias el padrino -, que huyó a Cartagena después de un incidente desafortunado de contrabando. Al mismo tiempo, Jesús Emilio Escobar Hernández y Fabio Restrepo Ochoa, familiar del clan de los Ochoa – Jorge Luis, Juan David, Fabio, Cristina María, Ángela María y Martha Nieves Ochoa- también hicieron sus primeros movimientos (Castillo 1987: 54). Para ese entonces, Pablo Escobar aunque ya despuntaba en el negocio, aún no era alcanzado por los desequilibrios que la visibilidad y el poder provocan. En 1979 declaraba: “No lo puedo negar, la vida me ha sonreído. Soy un hombre afortunado” (Citado por Cañon 2002: 83).

- b) Ha sido determinante en la incapacidad del gobierno central para ejercer la soberanía del territorio;
- c) Ha permitido el surgimiento de lealtades locales en contraposición de las lealtades nacionales;
- d) Ha favorecido el desarrollo histórico de una economía ilegal que se fundamentó, en un primer momento, en el contrabando dando paso, posteriormente, al narcotráfico.<sup>193</sup>

2) *Las condiciones políticas.* Debido a la suplantación crónica del Estado por parte de diferentes actores:

- a) Colombia ha carecido de una práctica estatal fuerte y coherente con el establecimiento de unos objetivos nacionales que por lo demás se han diluido en disputas sectarias;
- b) Las Fuerzas Armadas colombianas no han sido capaces de generar un sentimiento de identidad nacional como si ha ocurrido en otros lugares;
- c) La violencia ha sido una práctica común en las relaciones sociales de los colombianos<sup>194</sup> y;
- d) Las principales disputas han sido internas, por lo que no ha habido un elemento que permita aglutinar a los contrarios sobre una sola bandera: la nación colombiana.

Del enlace de variables, el autor no duda en afirmar, que en Colombia “se dio un proceso en el que los controles al comportamiento individual establecidos por el Estado y las instituciones de la sociedad civil se debilitaron de manera más fuerte y dramática que en otros países de América latina” (Thoumi 2006: 173). Entonces corroboramos que la evolución internacional del régimen de control de drogas convergió con un proceso evolutivo de disolución anómico del antiguo orden interno. En el ámbito doméstico, el ascenso de los traficantes colombianos se sostuvo por un proceso en el que la deficiente administración de la justicia, la desconfianza social frente a las instituciones, la inequitativa distribución del ingreso, y el surgimiento de movimientos armados que pronto se hicieron partícipes en el negocio, factores todos que acentuaron la tradicional incapacidad del Estado para intermediar en las relaciones sociales, acercándolo gradualmente a una crisis sin precedentes.<sup>195</sup>

Consecuentemente, la industria ilegal de las drogas catalizó con mayor rapidez un proceso de descomposición social que precedía por mucho su llegada. Reforzando este argumento, Thoumi observa que “las drogas ilegales no son la causa de todos los problemas actuales aunque contribuyen a que sean más graves”. Ciertamente, “la industria de las drogas ilegales” puede presentarse como “un síntoma de problemas

<sup>193</sup> Sobre este último punto, véase López Restrepo (2005: 188).

<sup>194</sup> Este último punto representa una ventaja competitiva particularmente necesaria para la consolidación de las redes del tráfico de drogas ilegales. Para entonces los traficantes colombianos ya contaban con una enorme experiencia debido a los periplos del tráfico de esmeraldas. Al respecto véase López Restrepo (2005: 188 – 189) y Pizarro (2004: 121).

<sup>195</sup> Un desglose de las variables antes enunciadas, puede encontrarse en Maza Márquez (1990: 23- 55).

sociales no resueltos” (Ibíd., 174). No debe sorprender, entonces, la afirmación de que el narcotráfico “vino a llenar” muchos de los “vacíos dejados por el Estado” (De Roux 1990: 187). Pero los supuestos de ambos autores, de entrada, implican que no fue la industria de las drogas ilegales la que creó estos vacíos sino que fundamentalmente puso de manifiesto su existencia. Fue con el paso del tiempo, cuando ya se hizo difícil establecer que fue primero.

### **3.3 Relaciones Colombia – Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales**

Dentro de las condiciones anteriormente analizadas, queda por clarificar con mayor nitidez el rol que ha desempeñado la política exterior estadounidense en materia de drogas ilegales al incrustarse con la compleja realidad colombiana. Si por un lado tenemos las condiciones de funcionamiento político interno y por el otro hemos considerado algunas de las principales variables endógenas y exógenas que tuvieron que articularse para que la industria ilegal se estableciera en Colombia, queda por determinar, dentro de las variables exógenas, hasta que punto ha sido importante la presión estadounidense y como ha variado ésta a lo largo del tiempo. En el presente subapartado construiremos un esquema de observación general en el que se analizará por ciclos las diferentes oscilaciones que ha tenido la problemática de las drogas ilegales en la relación Estados Unidos – Colombia. Este esquema nos servirá como telón de fondo sobre el que volveremos en el desarrollo de los siguientes subapartados cuando realicemos el cruce de variables.

Asimismo, de acuerdo a lo que observamos en el capítulo 2 y lo que hasta el momento hemos podido analizar, no está de más señalar desde estas primeras líneas, que el problema de las drogas ilegales no se ha encontrado siempre a la cabeza de las prioridades estratégicas de las diferentes agencias de los Estados Unidos en Colombia. Ha sido la evolución misma del rol estadounidense en el sistema internacional, las preocupaciones centrales de sus diversas agencias y una marcada receptividad colombiana ante las propuestas norteamericanas lo que permite entender los cambios en la estrategia de seguridad en ambos países. Ello incluye la redefinición y el cambio de jerarquías de los enemigos. De forma breve buscaremos dar cuenta de ese proceso.

“La política exterior estadounidense” -observan Ramírez, Stanton y Walsh (2005: 133)- “ha jugado un papel clave en las respuestas de Colombia a sus problemas internos”. En efecto, lejos quedaron los descontentos producto de la pérdida del canal de Panamá en 1903.<sup>196</sup> Es claro que desde las primeras décadas del siglo XX la respuesta de las élites

---

<sup>196</sup> A pesar de que la entrada al siglo XX haya estado enmarcada por la traumática independencia del territorio panameño impulsado por los mismos estadounidenses, las élites políticas colombianas nunca dejaron de tener en cuenta el poder de la nación del norte. De acuerdo con Tokatlian (2000: 250) la atracción de Colombia hacia Estados Unidos ha sido una constante histórica. El autor observa que “con una mezcla de pragmatismo y aprensión, la clase dirigente racionalizó la dependencia frente a Washington a través de la llamada Doctrina Suárez”. El ex canciller y ex presidente conservador Marco Fidel Suárez (1918 – 1921) acuñó el lema del *respice polum* – mirar hacia la estrella del norte; hacia Estados Unidos- porque “el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América Latina”. Así, para Colombia, el vínculo con

políticas colombianas frente a las diversas acciones e iniciativas de los Estados Unidos privilegió la cercanía tanto en el discurso como en los hechos. De ahí que, siguiendo con la idea de los autores “el gobierno colombiano ha recurrido a los Estados Unidos para que intervenga en sus problemas y brinde asistencia económica y militar”. Sin embargo, esta cercanía no ha estado libre de contrasentidos pues “el tipo de intervención y la composición de los paquetes de asistencia que brindó el país del norte se definieron mucho más por la agenda política de Washington que por los intereses y las preferencias de Colombia”. Es por ello que esta agenda política ha privilegiado la “intervención de las Fuerzas Armadas y la policía” en lugar de tratar de dar respuestas más adecuadas al funcionamiento político del sistema colombiano.

Desde los años de Guerra Fría el principio *res pice polum* “se transformó en una visión ideológica del papel de Colombia en el mundo” (Tokatlian 2000: 251). Consecuentemente, la cooperación entre Estados Unidos y Colombia en este contexto fue intensa. En 1950, Colombia fue el único país de América Latina que desplegó tropas en la guerra de Corea; aunado a ello, por su cercanía al canal de Panamá, durante todo el conflicto bipolar, Colombia tuvo como principal misión la salvaguardia de sus costas, tratando de impedir cualquier ataque desde su territorio nacional (Randall 1992: 238 – 242). Asimismo la lucha contra la subversión se convirtió en punto de consenso entre políticos y militares de ambos países, sobre todo después del triunfo de la revolución cubana: parte del financiamiento y el entrenamiento militar para la operación de Marquetalia (1964) que dio origen a las FARC, provino de las aportaciones estadounidenses. Por si esto fuera poco, el flujo de recursos se incrementó sustancialmente en la medida en que se consolidó el esquema de la “seguridad nacional” no solo en los Estados Unidos sino también en el resto del continente.

En suma. Los mecanismos de cooperación entre Estados Unidos y Colombia anteceden por mucho la dinámica de la guerra contra las drogas. Por las razones ya estudiadas en el punto anterior, comenzaron a confluir diversas tendencias que permitieron el anudamiento de la problemática de la industria ilegal con los ya tradicionales problemas de orden interno. Así, desde la década de los setenta el énfasis puesto por las sucesivas administraciones estadounidenses en el control de drogas ilegales no se encontró con mayores dificultades, puesto que aunque inicialmente las drogas representaban un componente diferente, estaban subordinadas a una misión más amplia: la derrota de los insurgentes. La lucha contra la industria ilegal se insertaba en un esquema de cooperación más amplio, por lo que las posibles reticencias se diluían con un problema que apenas estaba tomando forma.

Reforzando la hipótesis de una aceptación no conflictiva de las hipótesis estadounidenses sobre el control de las drogas ilegales, Guáqueta (2006: 187) observa que “ni Estados Unidos impuso a Colombia el prohibicionismo valiéndose de la coerción, ni los desacuerdos, desde que iniciaron las acciones antidrogas, han sido tan profundos o tan frecuentes, comparados con el record de la región”. Efectivamente, al hacer un balance de la cooperación antidrogas entre ambos países, salta a la vista el amplio espectro de

---

Estados Unidos ha tenido siempre un cariz especial. Para análisis y discusión véase Randall (1992); sobre la pérdida de Panamá, véase Diaz Espino (2003).



acuerdos alcanzados. Con excepción hecha del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998),<sup>197</sup> pocos han sido, en la práctica los momentos de choque entre ambos países. Esto no significa que dejaran de existir fuertes debates al interior de la academia, pronunciamientos enérgicos por parte de la sociedad civil o tensiones en algunas ramas de gobierno. Tampoco significa que esta cooperación haya obedecido enteramente a los intereses colombianos. Lo que implica es que más allá de las posibles contradicciones, las élites políticas colombianas han privilegiado el enfoque realista dentro del entramado de sus relaciones con los Estados Unidos.

Por definición sería inexacto, entonces, analizar las relaciones entre ambos países bajo el prisma de la imposición, la conflictividad y el desacuerdo en cuestiones fundamentales. Aquí lo importante es determinar la forma como se han presentado los mecanismos de cooperación entre Estados Unidos y Colombia. Se parte del hecho de que estos principios básicos de entendimiento han variado a lo largo del tiempo, haciéndose cada vez más complejos en la medida en que fue evolucionando tanto la propia industria de las drogas ilegales (producción, tráfico y consumo) como las tentativas de respuesta binacionales. Es por ello que, siguiendo la investigación realizada por Guáqueta (2006: 188- 223), consideramos adecuado observar los mecanismos de cooperación por décadas. Así tenemos:

Durante la década de 1970:

- 1) Colombia comenzó a resentir en su propio territorio nacional los efectos de la estrategia antidrogas aplicada en México (Operación Intercepción, 1969). Producto del desplazamiento de cultivos, el país rápidamente despuntó en la producción de marihuana.<sup>198</sup> Posteriormente, iniciados en los beneficios económicos de la industria ilegal, los traficantes optaron por el tráfico de cocaína a mediados de la década. De estos años data una de las primeras declaraciones de “guerra contra las drogas” realizadas por el gobierno de Nixon, reocupado por el aumento del consumo estadounidense. Consecuentemente, en este punto se puede ubicar el inicio de un viraje que fue haciendo cada vez más importante el asunto de las drogas ilegales en la agenda entre ambos países.
  - a) Esta etapa inicial de cooperación bilateral se enmarca en una asistencia limitada para el control de drogas. En este sentido, el principal objetivo estadounidense en Colombia fue el de generar capacidades mínimas de interdicción, capturas y erradicación. Para ello inició los programas de capacitación de agentes de policía colombianos por parte de la DEA, así como la donación de equipos y vehículos. De tal forma que:
    - Desde 1973 hasta 1977 la DEA entrenó 600 oficiales colombianos.
    - En 1975 la DEA estableció sus primeras oficinas permanentes en Bogotá y Cali.
  - b) Como contraprestación, el gobierno colombiano se comprometió a mejorar los canales de cooperación con las diversas agencias de los

---

<sup>197</sup> Véase punto 3.5.5.

<sup>198</sup> Al respecto véase Castillo (1987).

Estados Unidos, impulsando las reformas necesarias para que esto fuera posible. En vista de ello:

- Durante la administración del conservador Misael Pastrana Borrero (1970-1974) creó el Consejo Nacional de Estupefacientes (1973, al mismo tiempo que se creaba la DEA).
  - Para 1974, se estableció el Estatuto Nacional de Estupefacientes, una serie de disposiciones legales más completa, enfocada en el control del tráfico y los traficantes de las drogas ilegales.
  - Dentro de la Policía Nacional de Colombia, se creó una oficina antidrogas.
  - El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS, agencia responsable de la seguridad nacional de Colombia), recibió sistemas de comunicaciones y embarcaciones.
- 2) Una vez instalada la industria ilegal en Colombia y desarrollados algunos de los principales elementos de cooperación entre los gobiernos de ambos países, se llevó a cabo una de las primeras operaciones conjuntas más importantes hasta ese momento: la Operación Fulminante (1978 – 1979). Ésta tuvo como principal objetivo reducir el tráfico marihuana de la zona de la Guajira, así como la captura de los principales traficantes. En este primer ejercicio:
- a) La entonces Policía Judicial vigiló ciudades, aeropuertos y carreteras.
  - b) Las Fuerzas Armadas de Colombia comenzaron a realizar funciones policiales (vigilancia de ciudades) combinadas con las labores asignadas en el marco de la misión (erradicación y aplicación de la ley) en la zona de La Guajira. De la misma manera, entre sus atribuciones recayó la vigilancia de puertos marítimos y zonas selváticas.
  - c) Las diferentes agencias del gobierno estadounidense proporcionaron apoyo logístico (vehículos, repuestos, equipos y combustible) e información de inteligencia.
  - d) El tema del tráfico de drogas ilegales, finalmente recibió un tratamiento como asunto de seguridad nacional.<sup>199</sup>
- 3) Producto de una creciente preocupación sobre el asunto de las drogas ilegales, tanto el gobierno del colombiano Julio César Turbay (1978 – 1982, liberal) como el del estadounidense James Carter (1977 – 1981, demócrata) negociaron el tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos (1979).
- 4) Los avances en la cooperación entre ambos gobiernos, no obstaculizó la generación de debates al interior de Colombia sobre la pertinencia de la penalización del comercio de drogas ilegales. Aquí fue significativo el pronunciamiento de diversos sectores sociales, tales como la academia y los industriales. Por parte de estos últimos, en 1979 el joven Ernesto Samper quien llegaría a ser presidente en el período 1994 - 1998, lanzó una propuesta para legalización de drogas que no tuvo éxito.<sup>200</sup> Sin embargo el debate no estuvo ausente.
- 5) En un balance general de la cooperación Colombia – Estados Unidos durante esta década, el gobierno colombiano apareció bajo el signo de la eficiencia, la

---

<sup>199</sup> Al respecto, véase Tokaltian (2000).

<sup>200</sup> Para análisis y discusión véase Samper (1979).

transparencia, y el compromiso con el esfuerzo antidrogas. Esta situación se tornaría diferente en los albores de la siguiente década.

Durante la década de 1980:

- 1) Se fue transformando rápidamente el escenario interno del conflicto colombiano y su relación con la industria ilegal. Cada vez fueron más crecientes las evidencias de que la guerrilla de las FARC se encontraban extrayendo sistemáticamente recursos de la industria de las drogas ilegales.<sup>201</sup> También, fueron incrementándose progresivamente los cultivos de hoja de coca y fueron apareciendo de forma recurrente laboratorios clandestinos para el procesamiento de la cocaína. Surgieron además, las primeras formas de grupos paramilitares.<sup>202</sup> Con el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, el escenario se hizo aún más complejo pues algunos sectores de los traficantes de drogas ilegales recurrieron al terror como recurso estratégico para la intimidación de los diversos agentes del Estado.<sup>203</sup> La certeza de un aumento en los niveles de corrupción, sumada a los factores anteriores provocó mayor involucramiento de las agencias estadounidenses en Colombia, aumentando los flujos de recursos, así como los apoyos logísticos, técnicos y de inteligencia. Partiendo de lo anterior:
  - a) En 1980 se firmó el Tratado de Asistencia Legal Mutua y el acuerdo de la Campaña para la Prohibición de los Narcóticos. Ambas iniciativas tuvieron como resultado la creación de una nueva unidad antidrogas al interior de la Policía Nacional, convirtiéndose ésta con el paso del tiempo en el eje que articuló los esfuerzos binacionales.
  - b) Aumentó el personal de la DEA en Colombia, además de que numerosos funcionarios dentro de la embajada fueron asignados al monitoreo del tema de las drogas ilícitas.
  - c) La cooperación de la DEA con las agencias colombianas permitió el descubrimiento de un importante laboratorio en las selvas del Yarí, denominado Tranquilandia, perteneciente a la organización de Medellín.
  - d) Se permitió que, conjuntamente con el *US coast guard*, se realizaran ejercicios de vigilancia del caribe colombiano. En algunas de las operaciones conjuntas se autorizó a los guardacostas estadounidenses para atrapar o incluso disparar a las embarcaciones sospechosas de transportar drogas ilícitas a los Estados Unidos. Algunas agencias estadounidenses buscaron que esto se convirtiera en legislación permanente. El gobierno colombiano no lo aceptó, manteniendo los límites.
- 2) Se continuó con el proceso de depuración en cuanto a la legislación contra las drogas. En ello la asistencia estadounidense fue fundamental. Para complementar la operatividad del sistema punitivo, se aprobó en 1986 la ley 30, también conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes, el cual permitió:
  - a) el aumento de las penas por tráfico de drogas ilícitas.
  - b) el aumento de las penas por el consumo y tráfico de precursores químicos.

---

<sup>201</sup> Cfr. Ramírez Tobón (2008).

<sup>202</sup> Al respecto, véase Romero (2003) y Garzón (2005).

<sup>203</sup> Sobre esto volveremos más adelante.

- c) la sugerencia de un nuevo mecanismo de extinción de dominio sobre los bienes de los traficantes de drogas ilegales.
  - d) Posteriormente, se estableció una jurisdicción específica para juzgar a quienes cometieran delitos de tráfico de drogas.
  - e) Después de 1988, ante el aumento de actos de terror por parte de los traficantes, se clasificó jurídicamente a los homicidios cometidos por traficantes como “actos terroristas”.
- 3) Como consecuencia de la alianza establecida con los Estados Unidos en la lucha contra las drogas ilegales, Colombia contribuyó al afianzamiento del régimen prohibicionista internacional, impulsado fuertemente en esta década. El gobierno colombiano defendió las hipótesis que enfatizaban la penalización de la producción, tráfico y consumo de drogas en las diferentes conferencias internacionales al respecto.
- 4) En un recuento de las principales características de esta década, la cooperación entre Colombia y Estados Unidos se fue haciendo cada vez más cercana sin estar exenta de contradicciones. Ante un escenario interno cada vez más complejo, la cooperación entre ambos países se dio en diferentes niveles, siendo aún limitado el involucramiento estadounidense en la dinámica interna de las drogas ilegales colombiana. Esto se irá transformando rápidamente en la medida que comenzó a correr del siguiente decenio.

Durante la década de 1990:

- 1) Más allá de lo que fenómenos coyunturales pudieran hacer parecer, en este período se aceleró la cooperación bilateral antidrogas, llegando a niveles de institucionalización. Entre los factores que explican este fenómeno, podemos encontrar:
- a) Las inercias burocráticas binacionales que en aras de asegurar su propia sobrevivencia, sustentaron con mayor énfasis la metáfora de la “guerra contra las drogas”.
    - Por el lado de los Estados Unidos, encontramos que la presión más fuerte provino del *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement* (INL, Departamento de Estado, estudiado en el capítulo anterior) y de las diferentes ramas del Departamento de Defensa.
    - Por el lado de Colombia, la principal agencia receptora de recursos, la Policía Antinarcóticos, siguió pujando por el mantenimiento de una estrategia punitiva de la cual dependía su continuidad. Pronto se unieron otras. Aunado a ello, la política exterior colombiana buscó internacionalizar el control de las drogas bajo el principio de corresponsabilidad. Esto contribuyó a justificar institucionalmente la recepción de mayores recursos desde el extranjero.
  - b) El empeoramiento de la situación de orden interno de finales de la década de los ochenta (guerra entre organizaciones de traficantes, guerra entre las organizaciones de traficantes y el Estado, surgimiento y expansión de

grupos paramilitares, involucramiento creciente de la guerrilla de las FARC en la economía ilícita) provocó niveles de preocupación creciente al interior de los Estados Unidos. Esto se reflejó en:

- La reformulación de los objetivos de la cooperación. Se pasó de la sola estrategia de reducción de la oferta al diseño de una nueva estrategia cuya finalidad principal fue la protección del Estado colombiano.
  - La ampliación de los componentes de a estrategia contra las drogas. Muchos de los programas de esta se volvieron permanentes y adicionalmente abarcaron mayores espacios e incorporaron nuevos elementos. De la misma manera, los flujos de recursos se ensancharon.
- 2) Los mecanismos de cooperación bilateral abarcaron un amplio espectro de posibilidades. Aquí encontramos entre otros:
- a) Como dispositivo para atacar el poder económico de los traficantes, autoridades de ambos países se comprometieron a fortalecer aún más el control del lavado de dinero.
  - b) La operación conjunta de militares colombianos y estadounidenses para hacer más afectivas las labores de interdicción y erradicación.
  - c) Durante la administración del liberal César Gaviria (1990 – 1994), se creó dentro de la Armada, un servicio de guardacostas para mantener un mejor control de la franja costera nacional.
  - d) En el marco de la operación para encontrar a Pablo Escobar después de su fuga de la prisión de la Catedral, el gobierno de los Estados Unidos proporcionó, recursos, elementos logísticos e información de inteligencia.<sup>204</sup> Aunado a ello, el gobierno del liberal César Gaviria autorizó la participación de militares y agentes de inteligencia estadounidenses en su territorio nacional.
- 3) A mediados de la década, las usualmente buenas relaciones entre los gobiernos de ambos países sufrieron un debilitamiento temporal. Al parecer, recursos de los traficantes de la organización de Cali entraron en el financiamiento de la campaña del candidato ganador, el liberal Ernesto Samper Pizano (1994- 1998). La respuesta del gobierno de los Estados Unidos fue implacable. Comenzó una fuerte ofensiva diplomática contra Samper para que éste renunciara a la Presidencia de la república. Sin embargo, paradójicamente, no se suspendió la cooperación entre ambos países sino mas bien se intensificó. Como resultado de esa presión:
- a) Colombia fue descertificada en los ejercicios de 1996 y 1997 del proceso establecido por los Estados Unidos. El INL fue uno de los principales impulsores de esta medida.
  - b) Le fue retirada la visa estadounidense al presidente Samper y a algunos de sus principales colaboradores, como mecanismo de presión contra el gobierno colombiano.<sup>205</sup>
  - c) Se multiplicaron las exigencias estadounidenses sobre el funcionamiento de las estrategias antidrogas. Desde el embajador estadounidense en

---

<sup>204</sup> Al respecto, véase Cañón (2002); Salazar (2001b) y Bowden (2001).

<sup>205</sup> Cfr. Carpenter (2003).

Colombia Myles Frechette, hasta el senador republicano Jesse Helms, funcionarios de niveles medio alto y alto, proclamaron la necesidad de endurecer sus posiciones con Colombia para que esta no se convirtiera en una “narcodemocracia”.<sup>206</sup> En términos reales, esta dinámica tuvo dos efectos:

- Las especificidades del conflicto colombiano (tráfico de drogas – movimientos insurgentes- grupos paramilitares) fueron apareciendo como parte de los temas prioritarios dentro de la órbita de las preocupaciones internas de la vida política estadounidense.
  - La disminución paulatina de los límites impuestos por los anteriores gobiernos colombianos. Ante una mayor preocupación estadounidense, se presionó con más fuerza y esto provocó la reevaluación general de sus políticas hacia Colombia. Se buscó entonces institucionalizar una mayor participación militar y política por parte del gobierno de los Estados Unidos.
- d) El orden político interno comenzó a agrietarse con mayor fuerza. Resultado de la falta de legitimidad del gobierno y la presión estadounidense sobre éste, se presentó un complejo escenario en el que se multiplicó el poder de fuego y presencia de las organizaciones guerrilleras -concretamente las FARC- quienes a su vez se sintieron legitimadas como alternativa a un gobierno corrupto.<sup>207</sup> De estos años también data el surgimiento de las AUC, lo que en la práctica implicaba la consolidación del proyecto paramilitar bajo una sola bandera.<sup>208</sup> Ante este escenario con el cambio de gobierno se buscaron nuevos principios de entendimiento para aminorar los efectos negativos de la conjunción de todos estos factores.
- 4) Con la llegada del conservador Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) a la Presidencia de la República, se buscó recomponer la deteriorada relación diplomática de Colombia con los Estados Unidos. El nuevo presidente pudo reanudar el camino de la cooperación y la proximidad del gobierno con la administración Clinton.<sup>209</sup> Como consecuencia de la constante presión estadounidense sobre la administración anterior, se ensancharon las facultades implícitas y explícitas de las diferentes ramas del gobierno estadounidenses tanto en el campo de las políticas colombianas contra las drogas, como en el campo de su vida política interna, por lo que se anudó una nueva variable dentro de la agenda bilateral: el conflicto armado. Esta fue la lógica de fondo que permitió una nueva fase de cooperación entre ambos países: el Plan Colombia. Es por ello que en los dos primeros años de la administración Pastrana se puede observar:
- a) Que gradualmente, la superación del conflicto armado interno se fue convirtiendo en un propósito binacional, por las implicaciones de los actores armados en la economía de la industria de las drogas ilegales.

---

<sup>206</sup> Al respecto, véase Samper (2000).

<sup>207</sup> Cfr. Pecaut (2008).

<sup>208</sup> Cfr. Aranguren (2001).

<sup>209</sup> Para análisis y discusión, véase Pastrana (2005).

- b) Que las diferentes ramas del gobierno estadounidense se fueron involucrando de forma crecientemente activa en los detalles de la estrategia militar y política para lograr la desactivación de guerrilleros, paramilitares y traficantes.
  - c) Que en virtud de los dos puntos anteriores, Colombia se fue convirtiendo rápidamente en uno de los principales receptores de ayuda militar estadounidense en el mundo.
- 5) En una visión panorámica de las principales características de esta década, tenemos que aquí se expandió de una forma vertiginosa el grado del involucramiento estadounidense en la vida política interna de los colombianos. Los límites impuestos en la década de los setentas y ochentas se diluyeron ante la gravedad del desorden interno, lo que se combinó con la persistencia del paradigma prohibicionista y la falta de capacidad en las élites políticas colombianas para resolver los grandes problemas de la nación. En medio de todo ello, las diferentes ramas del gobierno estadounidense se valieron de este escenario para ensanchar sus atribuciones. El paréntesis de la administración Samper fue el caldo de cultivo para ello. En las administraciones posteriores, fue haciéndose cada vez más difícil separar al conflicto armado interno de las políticas antidrogas.

Durante la década del 2000:

- 1) Se consolidaron los mecanismos de cooperación institucional entre ambas naciones. La entrada en vigor del Plan Colombia (2000) permitió el anudamiento de sólidos intereses burocráticos, económicos y políticos. En gran medida fueron las diferentes agencias y órganos de gobierno estadounidense las que determinaron el contenido de éste. El Plan Colombia nació con una ambigüedad de origen puesto que intentó conciliar con mayor o menor éxito las posturas tanto de colombianos como de estadounidenses.<sup>210</sup> La administración Pastrana, inmersa en un inédito proceso de paz -que desocupó militarmente un importante segmento de su territorio nacional- mantuvo la idea de un fortalecimiento del aparato militar del Estado colombiano a la par de la negociación con los grupos guerrilleros. Mientras tanto, el gobierno de Clinton, escéptico frente al proceso, continuó con los flujos económicos, logísticos y de inteligencia para enfrentar al tráfico y los traficantes de drogas, así como a los sectores de los grupos insurgentes ligados a la industria ilegal.
- 2) El 11 de septiembre del 2001 marcó el punto de quiebre más importante de la década. Ya bajo la administración de George W. Bush, con los atentados sobre las torres gemelas y las oficinas del pentágono comenzó una rápida transformación del discurso estadounidense sobre las posibles amenazas a sus intereses estratégicos. Estas fueron medidas bajo el prisma del antiterrorismo, y los principales grupos colombianos cayeron en esta clasificación.<sup>211</sup> Así tenemos que:

---

<sup>210</sup> Al respecto, véanse García (2001) y Restrepo (2001).

<sup>211</sup> Cfr. Pizarro (2004).

- a) Las FARC, el ELN y las AUC fueron declaradas como organizaciones terroristas (octubre 2001), comprometiendo la búsqueda de un acuerdo de paz entre las FARC y la administración Pastrana.
  - b) Ante la inflexibilidad de las posturas de los insurgentes, los constantes ataques de estos a las fuerzas del Estado y a la población civil, el hartazgo de la opinión pública general, y la creciente presión estadounidense ante la falta de resultados, Pastrana dejó de reconocerles el carácter insurgente, sumándose a la nueva postura de que estas finalmente se habían convertido en “organizaciones terroristas” (febrero 2002). Esto marcó el fracaso de su iniciativa de paz y despejó el camino para la llegada de un candidato declarado de mano dura contra los “terroristas”: Álvaro Uribe (2002 – 2010) y su política de “seguridad democrática”.
  - c) Finalmente la guerra contra las drogas se engarzó con la guerra contra el terrorismo.<sup>212</sup> Ante el nuevo entorno, el Congreso estadounidense quitó los candados para que los recursos y la cooperación binacional contra las drogas ilegales se difuminara en un esfuerzo conjunto contra los “terroristas”.
- 3) La convergencia de intereses entre el presidente estadounidense George W. Bush y el presidente colombiano Álvaro Uribe marcó una nueva etapa en los mecanismos de cooperación entre ambos países. En la práctica:
- a) Se hizo rutinario el empleo de la extradición de nacionales colombianos a las prisiones estadounidenses.
  - b) Se continuó con el esquema operativo del Plan Colombia negociado por la administración Clinton, ampliándolo bajo un nuevo nombre: Iniciativa Regional Andina (IRA). Como consecuencia del Plan Colombia / IRA, Colombia se convirtió en el tercer principal receptor de recursos por parte de los Estados Unidos, sólo detrás de Israel y Egipto.
  - c) Se enfatizó con mayor ímpetu el empleo de militares en las operaciones antidrogas. Por un lado en las operaciones conjuntas se introdujo la variable de “contraterrorismo”. Por el otro el Congreso estadounidense permitió el aumento de personal militar sobre el terreno, pasando de 400 a 800 efectivos en el 2004.<sup>213</sup> Así, el predominio de las Fuerzas Armadas se vio reflejado en dos direcciones a saber:
    - El personal militar de la embajada estadounidense en Colombia comenzó a cobrar mayor importancia, llegando a suscitar roces con sus contrapartes civiles.
    - Desde el lado colombiano, el Ministerio de Defensa, adquirió primacía en el manejo de las relaciones con los Estados Unidos.
  - d) La autorización para el empleo de militares por parte de ambos países no fue una carta en blanco para sus respectivos gobiernos. El Congreso estadounidense estableció serias regulaciones en materia de derechos humanos (Enmienda Leahy). Estas regulaciones incluyen:

<sup>212</sup> Para análisis y discusión, véanse Isaacson y Vaicius (2003) y Rojas (2007).

<sup>213</sup> Al respecto véase Ramírez, Stanton y Walsh (2005).



- i. Una evaluación conjunta entre el Departamento de Estado y el gobierno colombiano para la certificación de los derechos humanos (realizada 2 veces al año).
  - ii. La investigación y en su caso castigo de militares colombianos que a título individual o colectivo no cumplan con los estándares exigidos (violación a los derechos humanos, vínculos con los grupos paramilitares).
  - iii. La suspensión de la asistencia estadounidense a las unidades responsables mientras no se compruebe que el gobierno colombiano ha tomado las medidas necesarias para revertir las infracciones.
- 4) Con el cambio del titular del Ejecutivo estadounidense a principios del 2009 se mantuvieron los requisitos sobre los derechos humanos establecidos por la administración anterior. La presidencia de Barack Obama ha enfatizado más este aspecto, condicionando crecientemente a la administración del presidente Uribe para un mayor compromiso con los derechos humanos, sobre todo por las pruebas documentadas sobre el asesinato de campesinos fuera de los campos de batalla y luego presentados como “guerrilleros” asesinados en acción (falsos positivos).<sup>214</sup> Durante su primer año de gobierno, la relación de Obama con la administración Uribe en materia de tráfico de drogas ha sido más de continuidad que de transformaciones profundas.<sup>215</sup> Cambió la forma más no el fondo. Las tendencias burocráticas, económicas y políticas trascienden muchas veces la voluntad de los presidentes. Esto se hace particularmente claro en el primer año de la administración del demócrata.
- 5) En un balance general de la década, encontramos que en esta el involucramiento estadounidense en el conflicto interno colombiano no hizo más que crecer. En esta nueva fase de cooperación bilateral, el complejo institucional y político de los Estados Unidos incidió enérgicamente en el proceso de toma de decisiones de las élites colombianas. A raíz de la negociación del Plan Colombia y de forma continua desde la puesta en vigor de este (2000), los mecanismos de rendición de cuentas pasaron más por el gobierno estadounidense que por los propios colombianos. Aunado a ello, con el fracaso de la negociación de paz del gobierno de Pastrana y ante el ascenso del discurso antiterrorista de la administración Bush, el anudamiento de ambos gobiernos se hizo más fuerte en virtud del cambio de estatus de las organizaciones guerrilleras y paramilitares. Esta tendencia adquirió

---

<sup>214</sup> Sobre las primeras acciones del gobierno de Obama frente a Colombia, véase John Mario González. “Uribe frente a la nueva agenda de Washington”. En Revista *Semana*. Viernes 26 de junio 2009.

<sup>215</sup> En una entrevista realizada por el corresponsal de la Revista *Semana*, Carlos Chirinos a Michael Shifter director del Programa Andino del *Inter – American dialogue*, el responsable del centro de estudios fue particularmente claro al respecto: “Colombia no tiene nada que temer a la administración Obama” – recalcó, pues en términos reales – “no importa quien está a cargo de la Casa Blanca”. Esto se explica porque “el equipo de política exterior de Uribe es de cabeza fría, realista y pragmática”. Tratando de establecer diferencias entre las administraciones de Bush y Obama, Shifter observa: “claro que no va a ser una relación exagerada ni de declaraciones de grandes amigos” pero, reforzando su argumento inicial señala “Hay un reconocimiento de que hay mucho en juego en Colombia y también de los avances logrados. Creo que el equipo de Obama entiende que es importante colaborar y fortalecer al gobierno colombiano”. Carlos Chirinos Vázquez “¿Colombia en soledad?” Revista *Semana* Jueves 16 de abril de 2009.

nuevos bríos con la llegada al poder de Álvaro Uribe en Colombia. La convergencia de intereses entre Bush y Uribe enfatizó el empleo de militares como la principal solución a los problemas colombianos -ahora medidos bajo el lente del terrorismo-. Como respuesta, el Congreso de los Estados Unidos hizo valer regulaciones más estrictas en materia de derechos humanos. Ante el cambio de administración estadounidense, este fue el tema sobre el que se montó el nuevo presidente, sin dejar de lado la tradicional política punitiva que caracterizó los últimos 40 años.

Tenemos entonces que el principal rasgo que ha caracterizado las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos en materia de políticas antidrogas ha sido el avance esencialmente no conflictivo de los lineamientos estadounidenses. Entre los factores que pueden explicar esto se encuentra la proclividad de las élites políticas colombianas a voltear hacia la “estrella del norte”, así como toda una miríada de tácticas y estrategias de las diferentes agencias y órganos de gobierno de los Estados Unidos que, combinados con los escenarios de crisis al interior de Colombia, fueron derribando las barreras impuestas bajo el tradicional concepto de la soberanía. De forma gradual, la intervención principalmente consentida sobre los asuntos colombianos fue borrando la tenue línea que permitía un manejo autónomo de su seguridad interna.

En este sentido, aún falta por clarificar el rol desempeñado por el concepto de seguridad nacional, articulado fuertemente con los paradigmas de la política exterior estadounidense posteriores a la segunda guerra mundial. De ello daremos cuenta en el próximo subapartado.

### **3.4 Las drogas ilegales en la seguridad nacional colombiana: principales elementos para el análisis**

Subsiste aún la interrogante sobre la forma como fue puesto en funcionamiento el concepto de seguridad nacional en Colombia y la manera como este termino se fue entrelazado con el tema de las drogas ilegales. Si atendemos a lo que observamos en el capítulo dos sobre la transformación del principio del “interés nacional” hacia el nuevo paradigma de “seguridad nacional” en los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX, no será difícil entender que, desde los tiempos de la guerra fría en las zonas de influencia estadounidenses, el naciente paradigma se consolidó no sólo como categoría política sino como una miríada de tácticas y estrategias con sólidos fundamentos ideológicos para el mantenimiento del orden interno. En el caso colombiano, esto tuvo importantes efectos, sobre todo si consideramos la tradicional cercanía de sus élites políticas respecto a los principios emanados de los diferentes órganos de gobierno estadounidense.

En este subapartado, íntimamente ligado con el anterior, buscaremos en un primer nivel resaltar los principales elementos del concepto, partiendo de la compleja interacción entre las élites colombianas (en este caso político/militares) y la política exterior estadounidense. Pondremos especial atención sobre la forma como, en el juego de los componentes anteriores, se ha enfrentado a la industria de las drogas ilegales bajo el

prisma de un problema de seguridad nacional. Una vez establecido lo anterior y en un segundo nivel, haremos un breve recuento de las principales instituciones de seguridad encargadas de combatir al tráfico y a los traficantes de drogas ilegales (Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y la Procuraduría General de la Nación que después de 1991 cambió su nombre al de Fiscalía General de la Nación).

“En Colombia” – observa el General (r) José Bonett Locarno – “nunca hemos tenido claridad sobre lo que significan los conceptos defensa y seguridad nacional”. Para el ex Comandante General de las Fuerzas Militares colombianas es claro que “el Estado siempre ha creído que [la seguridad nacional] es una función inherente al campo Ejecutivo pero restringida al Presidente de la República y a la fuerza pública, confundiendo con la defensa nacional”. Partiendo de ello, el oficial retirado del Ejército colombiano remata diciendo que “por esa razón, en el país no existe una política de seguridad nacional que fije la actitud estratégica de la nación, que determine las funciones de la sociedad, de los poderes, de las instituciones y de las organizaciones en este campo vital. Como se cree que la seguridad nacional es sinónimo del empleo del poder militar de la nación, otros campos han sido abandonados o desligados de lo que significa un Estado de seguridad” (Bonett 2008: 14).<sup>216</sup>

Esta falta de claridad conceptual se ha combinado con las condiciones propias de una realidad política particularmente volátil. Si bien es cierto que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la noción de seguridad nacional comenzó a extenderse por los diversos países de América Latina,<sup>217</sup> fue solo hasta el establecimiento del Frente Nacional cuando esta conceptualización comenzó a hacerse presente en Colombia. El caos político iniciado en 1948, sumado a la ancestral tradición civilista, dificultó la adopción temprana de este

---

<sup>216</sup> Al tratar de precisar el sobre uso del término de seguridad nacional en el caso colombiano, el Bonett menciona que esta debe ser entendida de acuerdo a los principios doctrinarios vigentes. Cada país delimita, de acuerdo a sus propias especificidades, lo que debe entenderse por seguridad nacional. En esencia, la seguridad nacional en Colombia se define como “la situación en la cual los intereses de la nación se hallan protegidos contra interferencias y perturbaciones sustanciales”. Así entendido, el concepto le confiere a la seguridad nacional colombiana un carácter *preventivo* que trata de cubrir el funcionamiento adecuado de los diferentes campos de la vida nacional. Esto deja ver la necesidad de un estado de vigilancia constante con el fin de detectar las amenazas potenciales o actuales “contra los fines esenciales del Estado antes de que se materialicen y constituyan un peligro para la nación, los recursos o las instituciones” (*Ibidem*). Por el otro lado, la defensa nacional, según la misma doctrina colombiana, debe ser entendida como “el conjunto de medidas y actividades tendientes a alcanzar y mantener esta situación”. Así, de forma inversa al principio de seguridad nacional, preventivo por antonomasia, la defensa nacional es *reactiva*. Es por ello que “la misión de la defensa es poner en ejecución los planes y medios a su disposición cuando hay una amenaza creíble contra alguno de los intereses nacionales, sean estos de naturaleza política, social, económica o militar”. (*Ibid.*, 15)

<sup>217</sup> En sus desarrollos más visibles, tenemos que el concepto de seguridad nacional fue retomado principalmente por brasileños y argentinos, generando un complejo cuerpo doctrinario conocido como “Doctrina de Seguridad Nacional” (DSN). En ésta, se mantuvo la idea de que solo a partir de la seguridad del Estado se podía garantizar la seguridad de la sociedad en su conjunto. Para que esto fuera posible, dentro de la DSN se estableció la necesidad del control militar del Estado, sobre todo ante el avance de la “amenaza comunista”. Partiendo de esto, el Estado debía combatir a los agentes locales del “comunismo internacional” lo que en la práctica se tradujo en desapariciones forzadas, homicidios selectivos y, en algunos casos, genocidio. Al respecto, véase Tapia (1988).

concepto, aunque ello no significa que los militares se hubieran encontrado del todo ausentes.<sup>218</sup> Sin embargo, con el establecimiento del pacto del frente nacional y el consecuente inicio de la modernización del Estado colombiano, se pusieron las bases para que los militares jugaran un rol preponderante para el mantenimiento del orden interno.

Siguiendo a Leal Buitrago se observa que “los militares se subordinaron a los gobiernos del frente nacional haciendo abstracción de su pasado castrense de politización bipartidista”. Así, estos “buscaron limitar sus funciones al plano militar, enmarcándolas en un poco claro concepto de defensa nacional” (2006: 59). Ciertamente, la falta de claridad entre la seguridad nacional y defensa nacional rápidamente comenzó a tener efectos prácticos. Aunque el Ejército se subordinó nominalmente a los gobiernos civiles, esto no implicó que las Fuerzas Armadas perdieran autonomía.<sup>219</sup> Así, un particular arreglo entre civiles y militares tomó forma. Si por un lado los civiles organizados en torno a los dos partidos se atribuyeron la conducción política del Estado, por el otro, los militares establecieron para sí, con mayor o menor independencia, los asuntos de un orden público especialmente conflictivo. Mientras el presidente establecía los lineamientos políticos generales, el Ejército tenía la función de operacionalizarlos.

Lo anterior se presentó en medio de otro intrincado proceso. En la medida en que se fueron debilitando las primeras generaciones de la Violencia bipartidista, fue apareciendo otro tipo de violencia, propio de la guerra fría: los movimientos guerrilleros.<sup>220</sup> Así, mientras los militares se despolitizaban en cuanto a sus anteriores prácticas de pertenencia partidista, fueron asumiendo enérgicas posturas contra la nueva amenaza, a penas en ciernes. En palabras de Leal Buitrago, el combate a la guerrilla “les permitió llenar el vacío ideológico del bipartidismo con la ideología del anticomunismo” (2006: 60). Con esto como telón de fondo, se puede observar el ascenso del paradigma de la seguridad nacional, montado sobre las cenizas del conflicto de fines de los años cuarenta pero adecuado a los principios ideológicos de la nueva época. Esto se llevó a cabo sin

---

<sup>218</sup> En este punto no hay que olvidar que de 1953 a 1957 Colombia estuvo gobernada por el general Gustavo Rojas Pinilla. Pero esto no significa que el corte político del gobierno militar colombiano estuviera signado por los principios de la DSN, sino que este gobierno fue una respuesta concensada entre las élites bipartidistas ante el caótico escenario interno. El mismo general Rojas Pinilla defendía la creación de un Estado “cristiano y bolivariano” lo que significaba una ambigua profundización en la ya de por sí amalgamada relación entre la Iglesia y el Estado en Colombia. Por si lo anterior no fuera suficiente, a pesar de que la participación de militares en su gobierno fue considerablemente más alta en comparación con gobiernos anteriores, su administración fue principalmente civil donde el grueso de los cargos de poder estuvieron en manos de los conservadores (Bushnell 2007: 306).

<sup>219</sup> Aquí conviene ser más específicos con lo que se entiende por subordinación y autonomía. Siguiendo a Dávila (2008: 65) en el caso colombiano se entenderá por subordinación “al proceso de sujeción de las Fuerzas Armadas al régimen de democracia vigente, tal como se concibe en la Constitución y las leyes”. Esta es una sujeción formal establecida por un proceso legislativo en el que se regula el funcionamiento administrativo y burocrático de las Fuerzas Armadas. Por el otro lado, autonomía “es la capacidad de las Fuerzas Armadas para definir el perfil, las características, los objetivos y los instrumentos de su función institucional respecto al orden político restaurado en 1958”. Aquí, el concepto autonomía permite entender los principios operativos de las misiones sobre el terreno.

<sup>220</sup> Muchos de estos movimientos se montaron sobre los resabios de la era de la Violencia: bandoleros, y campesinos en armas. Se observan entonces elementos de continuidad dentro de un entorno cambiante. Se transformó el objeto de referencia pero la relación se mantuvo. Al respecto véase Sánchez y Meertens (2006).

especificar una política integral para hacerle frente al nuevo reto. Es así como seguridad y defensa nacional se articularon brumosamente en lucha anticomunista.

Si se acepta esto como punto de partida, -un escenario de violencia doméstica y sin una distinción clara entre lo que debía ser la seguridad y la defensa nacional-, no hizo falta mucho tiempo para que se acotaran sustancialmente los mecanismos de prevención, permitiendo el desarrollo de mejores dispositivos de reacción con el apoyo estadounidense.<sup>221</sup> Los militares se enfocaron al ataque de las consecuencias sin que las élites civiles fueran capaces de encontrar soluciones para las causas. Así, el ascenso de la industria de las drogas ilegales estuvo enmarcado por estas complejas dinámicas que le precedían y que se han mantenido a lo largo del tiempo, haciéndose cada vez más complejas.

Pero, una vez más conviene resaltar el hecho de que, en sus primeros momentos, el tráfico y los traficantes de drogas ilegales fueron ampliamente tolerados tanto por las instituciones como por la sociedad misma. Institucionalmente, el Estado consideraba al tráfico de drogas como un delito menor, “estrictamente referido a cuestiones de seguridad pública” (Flores 2005: 167). En la órbita de la sociedad, los primeros traficantes de drogas ilegales, fueron asociados con los contrabandistas de antaño, por lo que en el período de origen y crecimiento de la industria ilegal (1969 – 1984) los márgenes de conflictividad fueron bastante reducidos.<sup>222</sup>

No obstante, la situación se transformó en un período relativamente corto de tiempo. Numerosos estudios concuerdan en que el punto de inflexión que marcó el inicio de la participación de las Fuerzas Armadas colombianas en el combate al tráfico de drogas ilegales fue la Operación Fulminante, puesta en marcha en la Costa Atlántica en 1978 durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala.<sup>223</sup> Esta operación, originalmente de carácter experimental, involucró una decidida participación de los militares en tareas de orden civil. Alrededor de 10,000 soldados de la segunda brigada participaron en el operativo. En poco más de un año decomisaron alrededor de 3,500 toneladas de marihuana, incautaron 97 aviones y 78 embarcaciones, destruyendo más de 10,000 hectáreas de plantaciones de marihuana (Tokatlian 2000: 144). Sin embargo, la lógica castrense de la operación multiplicó las críticas por los excesos cometidos por los militares, pues de forma inédita, a la lucha antinarcoóticos se le dio un tratamiento similar

---

<sup>221</sup> A mediados de la década de 1960, bajo el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) impulsada por el gobierno de Kennedy, se promovió el denominado Plan Lazo (*Latin America Security Operation, LASO*). Según la investigación de Leal Buitrago (2006: 64) la adaptación colombiana de tal iniciativa fue el “Plan Lazo” y en éste una misión militar estadounidense ayudó en su diseño, haciendo recomendaciones específicas sobre la cobertura legal de las autodefensas. El Plan Lazo “se articuló con las directrices norteamericanas que difundían las tácticas de contrainsurgencia y hacían énfasis en el componente psicológico de la «guerra irregular»”. Una parte importante del financiamiento de la “acción cívico – militar” del plan lazo provino de *USAID* y del *Mutual Aid Program (MAP)*. Aquí llama la atención la participación reducida de las élites políticas colombianas, pues el manejo del plan lazo se estableció casi por completo entre militares estadounidenses y colombianos.

<sup>222</sup> Cfr. Puntos 3.5.1 y 3.5.2.

<sup>223</sup> Véase Castillo (1987); Flores (2005); Guáqueta (2006) y Tokatlian (2000).

al de la lucha antisubversiva, además de inaugurar la práctica de la fumigación aérea de cultivos con glifosato.<sup>224</sup>

Al parecer, la Operación Fulminante, le sirvió al gobierno de Turbay para mostrar su compromiso -a nivel interno y externo- contra los traficantes, puesto que algunos de los miembros de la administración habían sido relacionados con la naciente industria ilegal (Flores 2005: 167). Sin embargo, esta primera operación, aunque aplaudida por el Departamento de Estado estadounidense, mostró las limitaciones en el involucramiento de los elementos de las Fuerzas Armadas en el combate contra las drogas. Los inconvenientes no solo giraron en torno a los efectos nocivos de la lógica castrense – detenciones arbitrarias, destrucción de bienes, allanamientos sin autorización previa-, ni tampoco se circunscribieron a los mayores índices de corrupción que le siguieron a la instrumentalización de ésta -ante mayores controles, mayor necesidad de inyectar recursos para que los traficantes pudieran operar-, sino que también dejaron ver las insuficiencias en cuanto a la logística de las misiones. El responsable de la segunda brigada, el general José María Villareal fue enfático al respecto, pues estimó que para continuar con la Operación Fulminante necesitaría más de 50,000 hombres (Tokatlian 2000: 145). Económica, política y logísticamente lo anterior hacía insostenible este tipo de misiones en períodos más amplios, por lo que se renunció temporalmente al empleo de militares mientras no se establecieran las modificaciones adecuadas para regular el funcionamiento de estos (Guáqueta 2006: 193).<sup>225</sup>

A pesar de que el balance de la Operación Fulminante no fue del todo equilibrado, esta sirvió como un importante elemento a considerar en el diseño futuro de las políticas antidrogas en Colombia. Gradualmente, las élites políticas y militares colombianas se encontraron en medio del ascenso de la industria de las drogas ilegales en su propio territorio y ante ello, por las características propias de su funcionamiento institucional y político, no les fue posible generar un enfoque menos punitivo o, llegado el caso, concebir instrumentos más adecuados para atenuar los efectos nocivos del problema. Tenemos entonces que si por un lado los militares homologaron funcionalmente los conceptos de seguridad y defensa nacional no solo en el enfrentamiento a los grupos insurgentes sino también en la lucha contra los traficantes, por el otro lado, los civiles no pudieron generar mejores elementos para el desarrollo de políticas integrales que hicieran menos atractiva la inclusión de numerosos sectores sociales en los diferentes eslabones de la cadena de la industria ilegal. En medio de todo esto, las diferentes ramas del gobierno estadounidenses funcionaron como catalizadores de estas contradicciones, inclinando la balanza hacia el perfeccionamiento de la opción punitiva en detrimento de las posibles soluciones políticas.

Fue así como, ya entrada la década de 1980, un complejo juego de intereses se fue fortaleciendo, generando superficies de contacto cada vez más estrechas entre las élites de ambos países. En lo posterior se fueron mejorando los mecanismos de represión al tráfico y a los traficantes, impulsando las modificaciones necesarias en las instituciones

---

<sup>224</sup> Entrevista con Francisco Thoumi, Bogotá, 20 de abril del 2009.

<sup>225</sup> Fue con el surgimiento del Plan Colombia (2000) cuando se le asignó nuevamente a los militares la función del aseguramiento de las drogas ilícitas. Volveremos sobre ello más adelante.

de ambos países pero, principalmente, en las colombianas debido a su conflictiva vida política interna combinada con la cercanía de sus élites nacionales con los Estados Unidos. Como una solución intermedia – pues el empleo de los militares en labores antidrogas había probado la existencia de múltiples inconvenientes – se creó la Policía Antinarcóticos, íntimamente relacionada con la Policía Nacional.<sup>226</sup> Para la creación de la Policía Antinarcóticos, los colombianos aportaron los recursos humanos y los estadounidenses los recursos financieros y la dotación de infraestructura. Esta policía se adscribió al Ministerio de Defensa y en lo hechos se convirtió en el principal receptor de ayuda económica hasta finales de la década de 1990.<sup>227</sup>

Por otro lado, al interior de la Policía Nacional de Colombia también se observaron las transformaciones producto de la estrategia antidrogas -como componente de la política de seguridad nacional-. Una mirada a las diferentes subdivisiones de la Policía Nacional da cuenta de la amplitud de esta evolución. Así, desde 1981, se creó el Servicio Especializado de Control de Sustancias que producen Adicción Física o Psíquica, incorporado a la Dirección de Servicios Especializados de la institución policial; en 1983 se creó el Servicio Aéreo de la Policía, establecido bajo el mando de la Dirección Operativa; también en 1983 se instauró la Dirección Central de Policía Judicial e Investigación (DIJIN), con amplias atribuciones para la investigación de los delitos; para 1987 se fusionó el Servicio Especializado de Control de Sustancias que producen Adicción Física o Psíquica con el Servicio Aéreo de la Policía Nacional dando origen a la Dirección Antinarcóticos (Flores 2005: 170);<sup>228</sup> en 1989 se instauró el Cuerpo Especial Armado, conocido como cuerpo de élite, dotado de armamento liviano, entrenado de acuerdo a los cánones establecidos para grupos especiales militares. A este grupo se le encargó la realización de operaciones quirúrgicas en contra de traficantes, paramilitares y guerrilleros (Leal Buitrago 1993: 189).

---

<sup>226</sup> Sobre la Policía Nacional de Colombia conviene hacer algunas precisiones. Debido al carácter centralizado del gobierno colombiano –república unitaria, subdividida en departamentos administrativos- la organización policial pudo ser articulada en torno a un solo mando en la década de 1960. En términos prácticos esto permitió que la Policía Nacional fuera considerada como el cuarto elemento de poder dentro de las Fuerzas Armadas tradicionales (Ejército, Marina, Fuerza Aérea), sometiéndose al mismo régimen de justicia penal castrense. Con esta iniciativa se hizo posible, además, que la institución pudiera “adoptar cierto perfil militar” (Leal Buitrago 1994: 179- 180).

<sup>227</sup> Cfr. Subapartado 3.3. En este punto cabe mencionar que la Policía Antinarcóticos se convirtió en la más activa de las agencias colombianas encargadas del combate al tráfico de drogas. Hacia mediados de la década de 1990, la Policía Antinarcóticos contaba con 11 compañías de 100 hombres cada una, así como 11 unidades de inteligencia. Los salarios y costos de personal corrían a cuenta del gobierno colombiano y la infraestructura – vehículos, radares, gasolina- provenía de los fondos del gobierno de los Estados Unidos. En 1987 se aprobó una reforma que permitió que la Policía Antinarcóticos pudiera contar con un escuadrón Aéreo. Con solo un año de operaciones, este escuadrón alcanzó 14 aviones y 21 helicópteros, una base central en Bogotá y tres bases satélites en puntos del alta incidencia de tráfico de drogas ilegales (Guáqueta 2006: 194).

<sup>228</sup> Desde el año 2000 a la Dirección Antinarcóticos se le confirieron las responsabilidades de dar cumplimiento tanto a la política nacional en materia de lucha contra las drogas, como a los convenios de cooperación internacional en esta materia. De acuerdo al decreto 1512 del 2000, la Dirección Antinarcóticos alcanzó la facultad de 1) operar la aviación policial en los operativos antidrogas; 2) supervisar las operaciones de interdicción que conduzcan a la localización y destrucción de laboratorios; 3) encabezar el desmantelamiento de las redes del narcotráfico y, 4) llevar a cabo labores de prevención, con el objetivo de reducir el consumo interno.

Dentro de la arquitectura institucional que tiene atribuciones para el mantenimiento de la seguridad nacional en Colombia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), también ha jugado un rol importante en el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Originalmente conocido como Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC, 1953), esta institución que data de los tiempos del gobierno del militar Gustavo Rojas Pinilla, cambió a su nombre actual mediante el decreto 1717 de 1960, durante el segundo gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962). Por su amplitud de funciones, el DAS fue, durante la década de 1970 y hasta bien entrada la década de 1980, una de las principales agencias responsables del combate al narcotráfico. Por el elevado nivel de protagonismo en la planeación de operativos contra los traficantes – concretamente en el escenario de la guerra de Pablo Escobar contra el Estado colombiano-, en 1989, el entonces director de esta agencia, el General (r) Miguel Alfredo Maza Márquez sufrió un atentado el 6 de diciembre de 1989. En este, se colocó un camión bomba afuera de las instalaciones centrales del DAS, destruyéndolo casi totalmente. Aunque Maza Márquez sobrevivió a la detonación, murieron cerca de 60 personas.<sup>229</sup>

Entre las atribuciones actuales del DAS podemos encontrar:

- 1) Producción de inteligencia que ayude al Ejecutivo en la toma de decisiones;
- 2) Formulación de políticas para el sector administrativo en materia de inteligencia para garantizar la seguridad interna y externa del Estado;
- 3) Dirección de la actividad de inteligencia estratégica del Estado en el ámbito nacional e internacional;
- 4) Coordinación del intercambio de información y cooperación con organismos similares a nivel interno y externo;
- 5) Realización de labores de contrainteligencia para proteger los intereses del Estado;
- 6) Realización de estudios de seguridad y confiabilidad de los altos funcionarios del gobierno;
- 7) Coordinación conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado, de la política migratoria, ejerciendo labores de control para nacionales y extranjeros en la materia;
- 8) En investigaciones de carácter criminal, el DAS puede ejercer funciones de policía judicial, siempre y cuando se coordine con la fiscalía general de la nación
- 9) Organización y manejo de los registros delictivos y de identificación nacionales;
- 10) Funcionar como Oficina Central Nacional de INTERPOL y
- 11) Protección del Presidente de la República, sus familiares y los principales funcionarios gubernamentales.<sup>230</sup>

De forma complementaria, la Fiscalía General de la Nación reformó el funcionamiento de la antigua Procuraduría General de la Nación. Después de la Constitución de 1991, la Fiscalía se convirtió en la principal responsable de la investigación de delitos, la

---

<sup>229</sup> Cfr. Subapartado 3.5.4.

<sup>230</sup> Tomado de Flores (2005: 172).



calificación de los procesos y la representación de los intereses del Estado ante jueces y tribunales. Entre las principales atribuciones de la Fiscalía en materia de seguridad nacional encontramos el diseño de la política del Estado en materia criminal, la presentación de proyectos de ley en la materia. También puede suministrar al gobierno información sobre investigaciones que estén desarrollando, siempre y cuando ésta sirva para la preservación del orden público.

Respecto al tráfico de drogas ilegales, la Fiscalía ha generado distintas subdivisiones encargadas del seguimiento del tema. De acuerdo a lo anterior podemos encontrar a la Unidad Nacional Antinarcoóticos y de Interdicción Marítima (UNAIM) cuya función primordial es la atención de los delitos relacionados con el narcotráfico en todo el territorio nacional. Por otro lado, también cuenta con la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción de Dominio y Contra el Lavado de Activos (UEXDOM), que se enfoca en el ataque a los recursos económicos de los traficantes. Ambas unidades dependen de la Dirección Nacional de Fiscalías (Flores 2005: 173).

En cuanto a la operatividad de la Fiscalía, se debe rescatar el hecho de que ésta goza de una amplia autonomía frente al resto de los poderes del Estado. Esto significa que, contrariamente a lo que ocurre en otros países, el Fiscal General de la Nación obedece menos a las presiones del Ejecutivo o el Legislativo, lo que hace de ésta uno de los entes gubernamentales con mayores grados de profesionalización en Colombia.<sup>231</sup>

Sintetizando. No está de más resaltar que el funcionamiento y las modificaciones de todo este andamiaje institucional tuvo una fuerte correspondencia entre los acontecimientos internos, la participación estadounidense y los flujos que de desprenden del cruce de ambas tendencias. Como se pudo observar, fue un proceso de ensayo y error en el que se fueron estableciendo nuevas condiciones y principios de entendimiento a partir del balance de los éxitos y fracasos. Un buen ejemplo de ello fue la participación de militares en operaciones antidrogas, suspendida hasta que se pudo reacondicionar el aparato jurídico encargado de regularlas.

A partir de ello se hace más claro el subapartado anterior, en el que vimos el avance de las misiones estadounidenses en Colombia, el aumento de recursos y la generación de toda una multiplicidad de reformas en las instituciones y las legislaciones colombianas. En nombre de la seguridad nacional de ambos países –que partió de fundamentos diferentes pero con objetivos similares–, se identificó a traficantes, guerrilleros y paramilitares como los principales enemigos a vencer. En un juego multinivel de contacto y choque entre ambos gobiernos, se fueron diluyendo los límites que marcaban el fin de la actuación de uno y el inicio de la acción del otro. El resultado, de acuerdo a un diagnóstico que privilegió la reacción en lugar de la prevención, ha sido poco favorable para la solución de la problemática de fondo. Es momento de observar el cruce de variables para entender la magnitud del problema.

---

<sup>231</sup> Semejantes niveles de independencia también pueden ser encontrados tanto en la Corte Suprema como en la Corte Constitucional de Colombia. No es extraño, bajo esta luz, que se lleguen a presentar serias desavenencias entre poderes, como se ha hecho explícito en el segundo período de gobierno del Presidente Álvaro Uribe (2006 – 2010).

### **3.5 Tráfico, traficantes de drogas ilegales y conflicto armado interno: cruce de variables**

En el presente subapartado precisaremos la forma como se fue entretejiendo la relación entre el tráfico de drogas ilegales, el conflicto armado interno y la participación estadounidense al respecto. Nuevamente en este punto cabe aclarar, que la confluencia entre fenómenos, obedece mayormente a una peculiar combinación de procesos históricos internos y externos que a su vez conjuntaron los factores estructurales y coyunturales analizados previamente. Circunstancias y procesos únicos e irrepetibles hicieron que el tráfico de drogas ilegales se fuera incrustando en importantes segmentos del tejido social colombiano, por lo que, los diferentes actores del conflicto en aras de su propia subsistencia se fueron vinculando gradualmente a los diferentes eslabones de la industria ilegal.

En sus primeros escenarios, difícilmente se podría sustentar que existió una proclividad marcada de los movimientos insurgentes –en este caso concretamente las FARC- para sustentar su proyecto político en torno a los recursos provenientes del narcotráfico. Por otro lado, los primeros grupos paramilitares -que surgieron en gran medida como dispositivos de justicia y seguridad privados frente a las prácticas extorsivas de las organizaciones guerrilleras- guardaron una relación ambigua frente a las drogas ilegales. En medio de todo esto, los traficantes, inicialmente independientes, fueron estableciendo con el tiempo alianzas estratégicas que tardaron más en formarse, que en fragmentarse, generando una dinámica ambigua de atracción - repulsión. En el desarrollo ulterior de los acontecimientos se vio el involucramiento y la lucha por la hegemonía de unos y otros, proceso enmarcado por las ya tradicionales debilidades del Estado. En este espacio, buscaremos dar una visión panorámica de estos procesos.

#### **3.5.1 Los orígenes**

La Operación Intercepción en 1969 que impidió que la marihuana mexicana entrara a los Estados Unidos, generó como un efecto colateral el surgimiento de Colombia como productor de relevancia.<sup>232</sup> Aunque poco recordada, la “bonanza marimbera” producto del tráfico de marihuana, provocó una “explosión de dinero” que hizo que distintos sectores de la población observaran con interés lo que pasaba en la Costa Atlántica. En 1972, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (Conservador, 1970 – 1974) “empezó a trascender a la prensa la historia de algunos señores costeños, medio exóticos, que hacían ostentación de grandes capitales que, según explicaban ellos mismos,

---

<sup>232</sup> No estamos sugiriendo que no existiera tráfico de drogas ilegales en Colombia antes de la Operación Intercepción. De hecho, el territorio colombiano fue durante mucho tiempo un punto de paso importante en las rutas seguidas tanto por traficantes cubanos como chilenos cuando se generaron las primeras redes de distribución. Aunado a ello, Colombia ya producía previamente marihuana para el consumo interno (Sáenz Rovner 2007). Lo que marcamos como “el origen” hace referencia a un proceso gradual en el que se fue consolidando una participación más activa de los traficantes colombianos por la confluencia de los procesos antes expuestos. Una descripción profunda de este proceso, puede encontrarse en Betancourt y García (1994).

provenían de una yerba que para la idiosincrasia colombiana, solo se fumaba en el festival de Woodstock: era la marihuana” (Castillo 1987: 19).

En esta primera etapa del tráfico de drogas en Colombia, breve por lo demás (duró hasta 1982), la marihuana representó un jugoso negocio, restringido básicamente a algunos agentes sociales de la Costa Atlántica. Nuevamente las lógicas regionales, recurrentes en la historia colombiana, patentaron su presencia, ahora en la dinámica del naciente tráfico de drogas ilegales. La Costa Atlántica contaba con algunas ventajas en términos de la organización logística para la naciente industria. En el extremo noroeste de Colombia, haciendo frontera entre Panamá y Venezuela, -en el norte de los departamentos de Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, César y La Guajira-, la Costa Atlántica históricamente había sido un lugar propicio para el contrabando: pocos controles por parte del Estado, tolerancia por parte de los pobladores y una buena posición geográfica eran sus mejores cartas de presentación.<sup>233</sup> Para el transporte marítimo la región contaba con centenares de kilómetros en las playas de estos departamentos, además de que, para el transporte aéreo, el desierto de la Guajira, era ideal para la apertura y funcionamiento de pistas clandestinas. Historia, tradición y geografía proporcionaron las ventajas competitivas necesarias para el desarrollo del negocio.

Los primeros traficantes de relevancia contaban ya con un capital importante que los respaldaba puesto que “la compra de un cargamento de yerba y el alquiler de un barco para su transporte, no estaban ciertamente al alcance de cualquier empleado” (Castillo 1987: 19). De cualquier forma, esta inversión en muy poco tiempo se recuperaba generando ganancias rápidas. En palabras de Betancourt y García, los primeros traficantes de marihuana de la Costa Atlántica “eran antiguos contrabandistas de electrodomésticos, cigarrillos y whisky, profesión tan común y legendaria en esta región que conocían al dedillo”, por lo que el salto de un producto a otro pudo pasar prácticamente desapercibido ante una larga tradición de ilegalidad. Colombia vivió así, de forma quizá anecdótica y con el folclor de la costa, el inicio de la industria de las drogas ilegales.

### **3.5.2 El ascenso parte I. Crecimiento, consolidación y aseguramiento de las redes del tráfico de drogas ilegales (1975 – 1984)**

Aunque por esos años los reflectores se los llevaba el tráfico y los traficantes de marihuana, la industria de la cocaína iba creciendo velozmente a la sombra. No tuvo que pasar mucho tiempo para que la cocaína se convirtiera en la mayor fuente de fortunas rápidas de las que se había tenido memoria. En términos comparativos, las ventajas que ofrecía la cocaína giraban en torno a dos consideraciones: su manejo y su precio. En efecto, la cocaína, procesada en su parte final en los laboratorios colombianos era mucho más fácil de movilizar que la marihuana y, aunado a ello, el valor de un kilo de cocaína

---

<sup>233</sup> Al respecto de las rutas de contrabando colombiano del siglo XIX –muchas de las cuales fueron usadas para el tráfico de drogas del siglo XX-, véase el detallado estudio de Laurent (2008). Respecto a estos primeros momentos del tráfico de marihuana en la Costa colombiana, véase Cervantes (1980).

era considerablemente más alto que uno de marihuana.<sup>234</sup> Así, cuando a mediados de los setenta se produjo el cambio en las pautas de consumo en los Estados Unidos, muchos de los traficantes colombianos ya habían leído perfectamente las nuevas tendencias del mercado y estaban adecuando numerosas redes para satisfacerlas.

En la investigación de Betancourt y García (1994: 44) se encontró que la producción y comercialización de marihuana y cocaína se ubicó inicialmente en torno a cinco núcleos: 1) Costa Atlántica; 2) Antioquia; 3) Valle del Cauca; 4) Zona esmeraldífera (Región central, Cundinamarca) y 5) Zona oriental (Santanderes). Aunque inicialmente el tráfico de marihuana de la Costa Atlántica fue el que permitió la construcción de las primeras redes ilegales, muy pronto el tráfico de cocaína permitió la consolidación y expansión de nuevas redes a lo largo y ancho del territorio nacional. En cada una de estas regiones, la presencia del negocio y los traficantes adquirió tonalidades diferentes haciendo eco de la heterogeneidad de procesos económicos, políticos y sociales en función de la realidad colombiana.

En este punto conviene destacar que el surgimiento, la consolidación y expansión de las primeras redes de tráfico de cocaína en Colombia no fue un proceso que se diera en el vacío. Maza Márquez (1990: 43) al explicar lo que ocurrió en esos años señala que el narcotráfico “irrumpe en el escenario nacional como un fenómeno de provincia que gozó de la aceptación generalizada al interior de la comunidad”. Esto implica que el narcotráfico se concentró “en diversas regiones” generando “verdaderos enclaves económicos de vasta incidencia” sobre las diferentes capas sociales, por lo que se dio en medio de una tolerancia abierta que incrementó sustancialmente su potencial.

El debilitamiento de los referentes colectivos tradicionales hizo que los traficantes de drogas, “portadores de sistemas simbólicos de la cultura popular” pudieran contar con “el visto bueno de amplios sectores de la sociedad y el Estado”. De tal forma que, como observa Salazar, “en la medida en que el Estado dejó de ser un instrumento de justicia, la clase política tradicional dio muestras de descomposición y la Iglesia no respondió a las demandas de los nuevos tiempos, la sociedad se quedó sin paradigmas”-y con esto como telón de fondo- “los traficantes tuvieron un terreno despejado para convertirse en referentes de identidad” (2001: 66).

---

<sup>234</sup> Con base en los estimados que Kalmanovitz realizó en 1994, López Restrepo (2005: 195) observa que el mejor momento de la industria de la marihuana fue paradójicamente el año de 1978, tasando en un aproximado de 600 millones de dólares por concepto de la importación de marihuana. Pero a renglón seguido, López observa que en ese mismo año “la cocaína produjo alrededor de 1960 millones de dólares. Una cifra más de tres veces superior a la generada por la marihuana”. La magnitud de tales recursos era tan grande que el gobierno de López Michelsen (1974 -1978) ordenó que se abriera lo que comúnmente fue conocido como la “ventanilla siniestra” en el Banco de la República. Ésta, básicamente permitía el cambio de dólares por pesos colombianos sin averiguar el origen del dinero. De tal forma que millones de dólares de la bonanza marimbera y del tráfico de cocaína entraron al Banco de la República sin ningún tipo de regulación. Muchas fortunas fueron lavadas sin estar sometidas a ningún tipo de control.. Al final, se creó un poderoso sector financiero paralelo que libre de regulaciones se articuló con fuerza en el sector financiero tradicional (Castillo 1987: 26).

En el imaginario colectivo de los sectores populares, los traficantes de drogas ilegales gozaron de gran aceptación e incluso muchos de ellos fueron emulados por diferentes razones. Los primeros traficantes de cocaína fueron conocidos como “los mágicos” pues pasaban de no tener nada, a tener prácticamente todo en períodos de tiempo muy cortos. Y hacían ostentación de ello con base en lo que Salazar (2001: 61) ha denominado como una “cultura atávica”. Para muchos de los traficantes “el dinero o el poder carecían de sentido sin la posibilidad de exhibición pública”. Esto permite entender la gran notoriedad que desarrollaron en esta etapa de consolidación y expansión.

Algunos, ya sea para reforzar sus cotos de poder personal o por una preocupación auténtica sobre las condiciones de pobreza imperantes, pagaron de su propio bolsillo la construcción de carreteras, parques y centros deportivos, dando iluminación y construyendo viviendas para algunos de los sectores menos favorecidos.<sup>235</sup> Otros, de diferente manera, fueron reconocidos por amplios segmentos de la población como “amantes del progreso” o como “impulsores de desarrollo regional” mediante importantes contribuciones financieras destinadas a la construcción de negocios lícitos.<sup>236</sup> Algunos otros más, buscaron participar directamente en la política y desde ahí influir en la toma de decisiones dentro del entramado del Estado.<sup>237</sup> En pocas palabras, fue naciendo toda una “cultura emergente” que por su visibilidad y atractivos enganchó en muy poco tiempo a grupos cada vez más amplios del tejido social colombiano.<sup>238</sup>

A medida que el negocio florecía se fueron haciendo necesarios mejores mecanismos para asegurar su funcionalidad. Por actuar en la ilegalidad, los traficantes no podían recurrir a los mecanismos institucionales para la resolución de conflictos, por lo cual, se valieron de lo que se ha conocido como la “ley del metal”: plata para los corrompibles, plomo para los inflexibles. Esto se tradujo en todo un abanico de mecanismos intermedios que incluían desde la cooptación activa de funcionarios de alto nivel, abogados a sueldo y políticos, hasta la conformación de grupos de pistoleros para la defensa personal de los traficantes más importantes y para garantizar que las ordenes de estos se cumplieran. Rápidamente, los traficantes colombianos lograron recoger la producción de peruanos y bolivianos -pasta básica-, refinar el producto en Colombia -con toda una red de complicidades- y mandar el producto terminado -cocaína- por diferentes rutas al mercado estadounidense.

---

<sup>235</sup> Este fue el caso de Pablo Escobar en Medellín. Al respecto, véase Cañón (2002) y Salazar (2001).

<sup>236</sup> Este fue el caso de los hermanos Rodríguez Orejuela en Cali. Al respecto véase Torres y Sarmiento (1998) y Giraldo (2005).

<sup>237</sup> El caso más notorio fue el de Pablo Escobar, quien fue elegido miembro suplente de la Asamblea de Representantes por parte del movimiento Alternativa Liberal, después de que el Nuevo Liberalismo, movimiento político de Luis Carlos Galán lo expulsara de sus filas. En calidad de diputado suplente, Escobar asistió en 1982 a la posesión como jefe de gobierno de Felipe González en España. Otro fue el caso de Carlos Lehder, traficante de la región del Quindío asociado a la organización de Medellín, que creó el Movimiento Latino Nacional (MLN), con un discurso confuso que oscilaba entre proclamas “anti imperialistas”, el nacionalismo colombiano, una integración común de América Latina y la defensa de la dosis personal de marihuana. Al respecto véase Castillo (1987).

<sup>238</sup> Sobre las implicaciones culturales del tráfico de drogas, el caso de los sectores nororiental y noroccidental de Medellín son bastante sintomáticos, pues ejemplifican la confluencia de todos estos fenómenos. Al respecto véase Jaramillo y Salazar (1992); Salazar (1991) y Bedoya (1991).

Pero el cuadro aún no estaría completo si no consideramos que en estos años ocurrió un episodio fundamental para entender el surgimiento de los grupos paramilitares asociados con la industria ilegal de las drogas. El 12 de noviembre de 1981 una célula del M-19 secuestró a Martha Nieves Ochoa Vázquez, hermana de Jorge Luis, Juan David y Fabio Ochoa, entonces integrantes de la organización de traficantes de Medellín. El grupo guerrillero, decidió secuestrar a traficantes o parientes de traficantes como un recurso estratégico para nutrir las arcas para la guerra. Para la liberación de Martha Nieves pedía la cantidad de 12 millones de dólares. No era la primera tentativa de secuestro, pues ya se había intentado “retener” a Carlos Lehder en las inmediaciones de Armenia, y habían conseguido secuestrar con anterioridad a la hija un traficante de Cali (Cañon 2002: 90).

Al parecer, después de una consulta entre los miembros de algunas de las principales organizaciones (Cali, la Costa, Bogotá y Medellín), se llegó a la conclusión de que el pago del rescate sería una invitación abierta para que otras organizaciones guerrilleras o delincuenciales les hicieran lo mismo. Esto significaría una muestra de debilidad que no podrían permitirse. Así, se publicó en un aviso de prensa en el que se repudiaba el secuestro, enfatizando que no se pagaría dinero por la liberación de Martha Nieves. El 2 de diciembre de 1981 una avioneta sobrevoló el estado de fútbol de Cali, ciudad donde residían clandestinamente algunos de los miembros del M-19, soltando miles de volantes en los que se anunciaba la creación del grupo Muerte a Secuestradores (MAS). Este nuevo comando paramilitar sería financiado por algunos de los miembros de las principales organizaciones de traficantes y su función inicial fue rescatar a Martha Nieves asesinando a sus captores, con lo que mandaron una fuerte señal para disuadir a los guerrilleros de volver a intentar algún secuestro contra ellos en el futuro.

El plan tuvo éxito. La arremetida del MAS fue implacable. En poco tiempo lograron ubicar a los autores del secuestro de Martha Nieves, torturando a algunos y asesinando a otros. Algunos guerrilleros aparecieron amarrados de pies y manos, siendo dejados en las puertas del principal periódico de Antioquia, *El Colombiano*. El MAS logró lo que las fuerzas del Estado no habían podido: disuadir a los guerrilleros de realizar secuestros. La joven Ochoa fue liberada. Prácticamente el M-19 se esfumó del departamento de Antioquia. Aunque el MAS desaparecería poco tiempo después, el éxito de sus acciones incentivó la aparición de grupos similares en las diferentes regiones del país. Estas fueron las semillas que evolucionaron hacia la aparición posterior del movimiento paramilitar.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> Para la construcción de este proceso se utilizó Cañon (2002); López Restrepo (2005) y Garzón (2005). Resta hacer algunas precisiones básicas. El fenómeno paramilitar en Colombia fue el resultado de múltiples y contradictorios procesos. Sus orígenes se remontan a la década de La Violencia. Uno de sus principales antecedentes fue la aparición de “los pájaros”, grupos armados de inspiración conservadora que tenían como principal función la persecución y asesinato de los liberales, quienes muchas veces comenzaron a organizarse bajo la forma de guerrillas. La irregularidad de esta situación alcanzó nuevos bríos cuando, el decreto legislativo 3398 de 1965 dictado bajo el gobierno del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966) –el cual posteriormente se convirtió en legislación permanente bajo la ley 48 de 1968– durante el gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo (1966- 1970)- le dio cobertura legal a la formación de “grupos de autodefensa” con el auspicio y control de las Fuerzas Armadas. Este eufemismo legalizaba la renuncia a uno de los principios rectores de la existencia del Estado: el monopolio de la fuerza. Lo que marca la diferencia –una ruptura estratégica en palabras de Garzón (2005: 55)- es la utilización, por parte de los traficantes de drogas de esta figura que originalmente fue pensada en un contexto de violencia política. Al

En resumen, durante esta etapa los traficantes:

1. Se sincronizaron con la evolución del mercado dando un viraje a la producción: de la marihuana se pasó rápidamente a la cocaína, mas fácil de manejar y con mayores ganancias económicas;
2. Se concentraron en torno a 5 núcleos - Costa Atlántica, Antioquia, Valle del Cauca, Zona esmeraldífera (Región central, Cundinamarca) y Zona oriental (Santanderes)- generando enclaves económicos de heterogénea consistencia;
3. Aprovecharon el proceso de disolución anómica de las fronteras, llenando muchos de los vacíos dejados por el Estado;
4. Generaron los suficientes recursos materiales y simbólicos para convertirse en puntos de referencia en el imaginario colectivo de los sectores populares, siendo tolerados por algunos sectores de las élites tradicionales;
5. Expandieron de diferentes formas su presencia sobre zonas y sectores estratégicos;
6. Buscaron mecanismos de legitimación y participación política a través de las estructuras del Estado;
7. Contribuyeron al debilitamiento de las antiguas jerarquías políticas despertando cada vez mayor ansiedad en los políticos tradicionales;
8. Padecieron secuestros por parte de las guerrillas y;
9. Edificaron dispositivos alternativos de seguridad tanto para protegerse a sí mismos, a sus familiares y al negocio. (organizaciones de pistoleros, posteriormente paramilitares).

Para mediados de la década de 1980 los colombianos fueron testigos de una profunda transformación de su sociedad que pasó por el debilitamiento de las jerarquías tradicionales, la fragmentación de las fuerzas nacionales y una multitud de cambios acelerados al interior del régimen político. En medio de todo ello, el tráfico y los traficantes de drogas ilegales no desempeñaron un papel menor, al ser catalizadores de estos procesos. Aunque la relación entre los traficantes y la sociedad no fue conflictiva – aún mas, en algunos sectores los traficantes fueron aplaudidos y emulados-, el constante aumento en el poder económico de los primeros fue motivo de preocupación en las élites tradicionales. La tensión entre el ascenso de “los emergentes” y la defensa de las prácticas económicas y políticas ancestrales, no tardaría mucho en entrar en conflicto. Pero antes debemos entender el involucramiento de los actores armados en esta ecuación particularmente volátil.

---

adicionar el ingrediente del “narcotráfico”, la figura del paramilitarismo adquirió connotaciones diferentes. Volveremos sobre ello más adelante.

### **3.5.3 El ascenso parte II. Los gérmenes de una economía de guerra. De guerrilleros y traficantes (1975 – 1984)**

En la reconstrucción de estos primeros momentos, falta por visualizar brevemente la trayectoria que siguieron los diferentes grupos insurgentes frente a la temática del tráfico de drogas ilegales. Aquí, por su particular importancia y sus repercusiones a mediano y largo plazo, nos enfocaremos principalmente en el movimiento insurgente de las FARC, sin dejar de señalar lo que vino ocurriendo a la par tanto con el ELN y el M-19. Como se señaló en la introducción de este subapartado, los traficantes de drogas ilegales establecieron relaciones ambiguas con los diferentes movimientos guerrilleros, las cuales oscilaron entre la cooperación y el enfrentamiento dependiendo de la región y las necesidades de unos actores u otros. Fue por la interacción de todos elementos que se fue gestando una poderosa economía de guerra que hasta la fecha ha alimentado la sobrevivencia del conflicto.

De acuerdo a Ramírez Tobón (2008: 235) partimos del hecho que “los vínculos entre narcotráfico y conflicto armado no son inseparables sino contingentes”. Fue el encadenamiento de múltiples circunstancias lo que produjo que ambos universos se fueran acercando. En este punto daremos cuenta de los principales factores que en lo posterior produjeron un fuerte anudamiento.

Para mediados de la década de los setenta, la organización insurgente que tomó el nombre de FARC (1966) contaba ya con una década de existencia.<sup>240</sup> Pero en este período, el crecimiento de la organización guerrillera fue bastante acotado, puesto que de acuerdo a Pecaú (2008: 41) “la creación de las FARC no se traduce en un cambio notable frente a los años anteriores”. El autor aduce que para esos momentos esta guerrilla todavía no adquiriría una “verdadera capacidad militar” que pudiera representar un serio reto para el Estado que, por su parte y en un contexto de guerra fría, tenía como prioridad golpear sistemáticamente con mayor o menor éxito a los diferentes grupos alzados en armas. Para las FARC, esto se conjugaba con una falta de coherencia organizacional interna y con

---

<sup>240</sup> De orientación marxista – leninista y con un profundo espíritu agrario, los orígenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se remontan a la década de La Violencia partidista. En esos años el Partido Comunista Colombiano (PCC) planteaba la necesidad de defenderse de los agravios del gobierno conservador, por lo que en el XIII pleno llamó a los comunistas a “organizar grupos de autodefensa en todas las regiones amenazadas por los reaccionarios”. Estos grupos de autodefensa evolucionaron en diferentes núcleos guerrilleros a lo largo del territorio nacional, asociándose frecuentemente con algunos grupos subversivos de filiación liberal. Durante el gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo (1958- 1962), el primer presidente del frente nacional negoció un proceso de desmovilización de estos grupos, pero, fiel a la tradición de “ganar la guerra después de que se firmó la paz”, continuó con las ofensivas contra algunos de los grupos desmovilizados ya que, muchos de ellos no entregaron las armas. Así, para 1961 el PCC aprobó la doctrina de “la combinación de todas las formas de lucha revolucionaria”. En la práctica, la diferencia entre ambas proclamas deja ver la evolución propia del conflicto puesto que pasa de un período defensivo en aras de la sobrevivencia, a uno ofensivo en aras de la “toma del poder”. Consecuentemente, después del ataque de las Fuerzas Armadas colombianas al núcleo ubicado en la región de Marquetalia, Tolima, se puso fin a los “grupos de autodefensa” de origen comunista y se le dio paso a grupos guerrilleros móviles, bautizados inicialmente como “Frente sur” (1964). Dos años después nacen con el nombre que se les conoce actualmente: FARC. Para análisis y discusión, véase Pizarro (2007) y Pecaú (2008).



recursos insuficientes para poder efectuar demostraciones de fuerza de gran calado, lo que trajo como resultado una década de “crecimiento lento y vegetativo” que se fue diluyendo hasta los inicios de la década de 1980 (Pizarro 2007:173)<sup>241</sup>.

El tema de la falta de recursos fue una preocupación constante que se reflejó en los sucesivos documentos finales de las diferentes conferencias de las FARC. Desde la Segunda Conferencia de este movimiento guerrillero (1966), a la par de que se cambió el nombre del Frente Sur al de FARC, se hizo mención de la necesidad de recurrir a “otras fuentes de financiamiento” que ya no los hicieran depender de la “ayuda económica de las masas”.<sup>242</sup> Preocupación constante, el tema se volvió a plantear en la Quinta Conferencia de 1974, cuando se marcó que era imperativo “abordar el tema desde nuevas concepciones que ayuden a ampliar la fuerza guerrillera hasta convertirla en un Ejército revolucionario” (Ramírez Tobón 2008: 259). Mientras que las redes del tráfico y traficantes de drogas ilegales ascendían, las FARC luchaban por su sobrevivencia en cuanto a la viabilidad económica de su proyecto. De aquí en adelante, las FARC comenzaron un gradual viraje que en lo futuro les permitió hacerse de mayores recursos al involucrarse de diferentes formas con las crecientes redes de la industria ilegal.

La convergencia de trayectorias se produjo y se fueron generando resultados paulatinos para ambos sectores en medio de la incapacidad del Estado. Una vez definida la necesidad de mayores recursos con fines estratégicos y con la puerta abierta de las crecientes fortunas de los traficantes, la articulación de procesos fue solo cuestión de tiempo. Después de vencer algunas resistencias internas, gradualmente comenzaron a aparecer los casos de extorsión de los guerrilleros sobre los traficantes de drogas ilegales. En ese tiempo se comenzaron a ofertar “servicios” de protección sobre cultivos, medios de transporte terrestre y fluvial, así como sobre las pistas de aterrizaje y aeronaves; se impusieron cuotas por la cantidad de droga que salía de sus territorios -el impuesto “revolucionario” conocido como gramaje- y se establecieron, al fin, relaciones de conveniencia y vecindad entre traficantes e insurgentes.

Una de las muestras más claras de los crecientes vínculos entre traficantes y guerrilleros se dio el 10 de marzo de 1984. En esa fecha la Policía Nacional de Colombia se introdujo en la región selvática del Yarí, en el departamento de Caquetá, descubriendo un enorme complejo productor de cocaína que fue conocido como “Tranquilandia”. El complejo, ubicado en el corazón de la selva colombiana, contaba con 19 laboratorios y 8 pistas de

---

<sup>241</sup> Apenas en 1973 se creó el “secretariado” del Estado Mayor, un órgano centralizado cuya finalidad era coordinar la toma de decisiones del movimiento insurgente. En ese mismo año, se crearon los 5 primeros frentes, todos ellos movilizados en las principales zonas agrarias del interior del país. En los hechos, el poder real de las FARC se circunscribió a la protección de algunos enclaves campesinos que acompañaron el proceso de “colonización armada” es decir, cuando la guerrilla se desplaza con los colonos para la apertura de nuevos espacios. Un completo análisis de de este proceso puede encontrarse en Ramírez Tobón (2001).

<sup>242</sup> La manutención tradicional de los insurgentes provenía de las aportaciones de los campesinos para apoyar al movimiento, pero esto era claramente insuficiente. Incluso, para 1978 “se calcula que la organización cuenta con novecientos combatientes, entre campesinos y en parte guerrilleros provistos de un rudimentario armamento tomado de la policía o proveniente de la época de La Violencia” (Pecaut 2008: 44). La gran debilidad económica se tradujo en una falta de capacidad operativa, por lo que la búsqueda de nuevas fuentes de recursos se tornó en una cuestión de sobrevivencia.

aterriaje además de numerosas aeronaves, y toneladas de materia prima para la elaboración de cocaína. De acuerdo con los registros encontrados, el complejo comenzó a operar desde mediados de 1983 y había sido construido por iniciativa de Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha –alias el mexicano – traficantes articulados a la organización de Medellín. En un documento redactado por el entonces teniente coronel Luis Ernesto Gilibert Vargas y supervisado por el Coronel Jaime Ramírez Gómez, se reconocía que las FARC habían recibido periódicamente cuotas por parte de los traficantes para que los operadores de Tranquilandia no fueran molestados. Finalmente se tuvieron pruebas de la cooperación entre traficantes y guerrilleros.<sup>243</sup>

Los primeros resultados de estos mecanismos de convivencia, saltaron rápidamente a la vista. Efectivamente, en el período que va de 1975 a 1982 las FARC pasaron de cinco a veinticuatro frentes en todo el territorio nacional.<sup>244</sup> La organización guerrillera fue montando un aparato financiero crecientemente más sólido gracias a sus diferentes grados de presencia y control regional. Con una mayor capacidad económica traducida en un fortalecimiento de sus capacidades operativas, la década de 1980 fue testigo de un crecimiento vertiginoso de esta organización guerrillera que osciló entre propuestas de paz por el gobierno, enfrentamientos con algunos de los traficantes y el surgimiento de nuevos frentes de guerra. Paradójicamente, con el paso del tiempo este crecimiento militar los fue separando paulatinamente de una sociedad civil a la que decían representar y en nombre de la cual se mantenían en guerra. La estrategia de las FARC desde 1982 buscó la expansión sin que existiera necesariamente una relación con los campesinos del lugar. De ahí que cuando Pecaut (2008) analiza este movimiento guerrillero parte de una sencilla pregunta: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?

Las FARC no eran el único grupo subversivo con presencia en el territorio colombiano pues de hecho, el ELN había surgido por casi en la misma época (1964).<sup>245</sup> Pero

---

<sup>243</sup> El episodio de Tranquilandia representó un duro golpe para las finanzas de la organización de Medellín, pero debido a la magnitud del negocio y a la diversificación de laboratorios a lo largo y ancho del país, los traficantes pronto pudieron recuperarse. Sin embargo, el allanamiento de estos laboratorios puso al descubierto tanto rutas, intermediarios y mecanismos de cooperación entre los traficantes y los guerrilleros. A los pocos días de que la Policía Nacional de Colombia –en colaboración con DEA– entregó el documento al gobierno colombiano, el entonces embajador estadounidense en Colombia, Lewis Tambs acusó públicamente a Escobar de ser el dueño de tranquilandia, anunciando el nacimiento de una “narco guerrilla”. Por otro lado tampoco tuvo que pasar mucho tiempo para que los participantes en la organización de la “Operación Yarf” fueran asesinados. El único sobreviviente, fue Luis Ernesto Gilibert, en cuyo testimonio nos apoyamos. Al respecto véase Gilibert (2006: 175 – 189) y Salazar (2001b : 122).

<sup>244</sup> El año de 1982 marcó un punto de quiebre en la historia de las FARC. En el seno de su VII Conferencia, celebrada en ese año en la región del Guayabero, departamento del Meta, se tomó la decisión de añadir una sigla a su nombre: “E.P” (Ejército del pueblo). Esto significó un cambio sustantivo en cuanto a sus aspiraciones de la guerra: se planeó en un lapso de ocho años la toma del poder en nombre del pueblo colombiano, formulando un plan estratégico que recibió el nombre de “Campaña Bolivariana por una Nueva Colombia”. Al respecto, véase Pizarro (2007: 182).

<sup>245</sup> De orientación pro cubana, marxista y cristiano, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo su punto de origen en la revolución cubana. Al triunfo de ésta, en 1960 un grupo de estudiantes universitarios colombianos llegó a Cuba buscando aprender del proceso revolucionario de la isla para emularlo Colombia. Bajo el liderazgo de Fabio Vázquez Castaño se organizó en la Habana la “Brigada pro liberación nacional José Antonio Galán”, semilla que con el tiempo germinó en lo que se terminó conociendo como ELN Sus primeros núcleos pueden ser rastreados en la región del Magdalena Medio santandereano, región con

contrariamente a las FARC, en esos años, el involucramiento de los guerrilleros del ELN en la economía del tráfico de drogas ilegales brilló por una franca ausencia. Quizá esto tenga que ver con las características propias de este grupo armado: estructuralmente más débil,<sup>246</sup> privilegió dentro de su estrategia de expansión tanto el trabajo ideológico como la búsqueda de apoyos fundados en procesos de organización social. Durante mucho tiempo para incrementar su material bélico recurrieron a asaltos o emboscadas sobre los militares con el fin de recuperar las armas de éstos. Aunque durante la década de 1960 éste fue el movimiento de mayor relevancia dentro de los diferentes grupos insurgentes en Colombia, entre 1973 y 1974 el Ejército pudo dar de baja a una gran cantidad de sus miembros, dejándolos al borde del exterminio (Pizarro 2004: 102). De tal manera que durante esta época el ELN se preocupó más en adoptar “una actitud más de sobrevivencia” que en “desarrollar una lucha ofensiva” (Aguilera 2007: 217 – 218). Aunado a ello, la presencia de religiosos católicos en este movimiento -después de la ofensiva de 1973 / 1974 el sacerdote de origen español Manuel Pérez Martínez tomó el liderazgo- pudo contribuir al enfático rechazo del financiamiento del movimiento por medio de la economía de las drogas ilegales.<sup>247</sup>

Por último habrá que hacer una breve referencia sobre la aparición del M-19 (1974) y los grados de involucramiento que tuvo en éste período frente a las drogas ilegales. El “Movimiento 19 de abril” mejor conocido como M-19 o “el eme” fue un grupo insurgente que tuvo como punto de origen el supuesto fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1970, en las que compitieron el general Rojas Pinilla -para entonces convertido en un líder populista-, y el candidato del Frente Nacional, el conservador Misael Pastrana Borrero. La cuestionada victoria del conservador frentenacionalista fue generando un clima de descontento por “la falta de democracia” del régimen. El descontento se materializó sobre todo entre algunos grupos intelectuales y políticos de clase media. Así, en 1974 se conformó el M-19 que rápidamente alcanzó una inusitada fuerza. La particularidad de este grupo fue el carácter marcadamente urbano tanto de sus operaciones como de muchos de sus integrantes -intelectuales, profesionistas, ex

---

importantes antecedentes de actividad guerrillera liberal y luchas obreras, sobre todo en el centro petrolero de Barrancabermeja. El 4 de julio de 1964 este grupo comenzó a operar oficialmente, reivindicando una ideología “nacionalista” y “democrático – popular”, con una enérgica oposición a la inversión extranjera. En sus primeros años se compuso de sindicalistas del sector petrolero de Barrancabermeja, lo que explica el especial énfasis en contra de la intervención extranjera y sus ataques contra la infraestructura petrolera (Pizarro 2004: 101; Aguilera 2007: 314).

<sup>246</sup> El ELN, al momento de comenzar a operar en 1964 contaba con 18 hombres; para 1973 esta cifra llegaba apenas a los 270 guerrilleros. Para el año de 1978, después de una feroz arremetida por parte del Estado, solo quedaban 36 miembros. Esta situación se revirtió a lo largo de la década de 1980 pero, con todo, en términos del número de sus miembros su estructura ha sido comparativamente más acotada. Al respecto, véase Aguilera (2007).

<sup>247</sup> Uno de los miembros más reconocidos en la historia del ELN fue, sin duda, el cura Camilo Torres Restrepo. En medio del frenesí desatado en América Latina a raíz de la llegada Teología de la Liberación, el cura Torres tomó la decisión de unirse al movimiento guerrillero del ELN. En términos reales el religioso fue un miembro de bajo rango y murió en su primera -y única- experiencia en el campo de batalla, pero su historia fue rescatada por la misma organización guerrillera en virtud de las implicaciones simbólicas. Por otro lado, lo que si fue una constante es la incorporación de la metodología católica de trabajo en las comunidades realizando tareas de evangelización, educación política y organización para el beneficio colectivo. Al respecto de Camilo Torres, véase Broderick (1977).

integrantes de las FARC-, realizando golpes espectaculares -como el robo de la espada de Bolívar-, las cuales tuvieron un notable despliegue noticioso.

El período de ascenso de las redes más notorias del tráfico de drogas en Colombia –sobre todo de cocaína- coincidió con el surgimiento del M-19. Pero contrariamente a las FARC, que podían ser una fuerza que negociara de igual a igual con los traficantes debido a sus grados de presencia -e incluso control- territorial en diferentes regiones de la geografía colombiana, o el ELN que durante ese tiempo se esforzaba por sobrevivir, el M-19 estaba en una posición intermedia. Ni fuerte ni débil, este grupo intentó en sus primeros movimientos secuestrar a algunos de los traficantes o familiares de traficantes, con resultados desastrosos.<sup>248</sup> En los siguientes años los integrantes de este grupo guerrillero generaron relaciones ambiguas con algunos traficantes, prestándose al juego político que emanaba de algunos de ellos.<sup>249</sup>

Sintetizando. En esta etapa la relación entre traficantes y guerrilleros:

- 1) Fue heterogénea y ambigua. Dependiendo de la región y las necesidades de unos u otros se establecieron principios de convivencia, confrontación o asociación estratégica y
- 2) Fue contingente. Una sucesión de procesos fueron convergiendo trayendo como resultado la definición práctica de los diferentes grupos alzados en armas frente a la industria de las drogas ilegales.

Partiendo de los puntos anteriores, se puede establecer:

Con respecto a las FARC:

- Después de su V conferencia de 1974, esta organización guerrillera comenzó un gradual viraje sobre las formas de financiamiento de la guerra. Esto incluyó una reevaluación de su relación con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales.
- De forma paulatina se establecieron relaciones de convivencia entre insurgentes y traficantes. En algunas regiones con presencia guerrillera se establecieron cuotas sobre infraestructura, producción y transporte de drogas ilegales.
- El descubrimiento de los laboratorios de Tranquilandia (Operación Yarí, 1984) le permitió comprobar a las autoridades colombianas la creciente relación entre traficantes y guerrilleros de esta organización. De estos años data la declaración del embajador estadounidense Tambs sobre el surgimiento de una “narcoguerrilla”.
- El dinero producto de estas actividades -sin ser la única fuente de financiamiento- contribuyó a la expansión de los frentes guerrilleros. Entre 1975 y 1982, pasaron de 5 a 24 frentes.

Con respecto al ELN:

---

<sup>248</sup> Cfr. con el caso de Martha Nieves Ochoa.

<sup>249</sup> Sobre esto volveremos más adelante.

- Estaba reducido en cuanto a integrantes, capacidad de fuego y presencia territorial.
- Debido a sus características estructurales (orientación marxista /cristiana, trabajo en comunidades y bases de apoyo local) su vinculación en el tráfico de drogas ilegales fue exigua o francamente nula.

Con respecto al M – 19:

- De creación reciente (1974), este grupo guerrillero vio la luz a la par que se consolidaba y expandía la industria de drogas ilegales.
- Con una posición intermedia entre las FARC (anudamiento creciente con la industria de las drogas ilegales) y el ELN (rechazo), el M-19 buscó inicialmente realizar secuestros a traficantes o familiares de traficantes para financiar la guerra (1981). En ese intento fracasó.
- En virtud de lo anterior, este grupo guerrillero estableció relaciones de cooperación sui generis con algunos traficantes de drogas ilegales.<sup>250</sup>

Una vez establecido el surgimiento, la consolidación y expansión de la industria ilegal, así como la relación de ésta con algunos de los diferentes grupos insurgentes, es momento de analizar como todas estas condiciones se acumularon e hicieron detonar una enorme crisis que puso en juego muchas de las condiciones básicas que justificaban la existencia del Estado colombiano.

### **3.5.4 Entre el conflicto armado interno, los traficantes y el terror (1984 – 1993)**

Las condiciones se fueron montando unas sobre otras en una cadena de acontecimientos que por su complejidad y velocidad no fue posible distinguir de inmediato. Mientras los traficantes tuvieron la capacidad de expandir las redes operativas para la industria ilegal, fueron acumulando enormes ganancias a la par. Simultáneamente, algunos de los grupos guerrilleros fueron articulando su economía al creciente imperio de las drogas ilegales. Por si esto fuera poco, la debilidad estructural del Estado colombiano no permitió una intervención decisiva para el acotamiento de estos problemas. Algunos sectores de la clase política tradicional se vieron amenazados ante las ingentes transformaciones que tenían frente a sí, sobre todo cuando cayeron en cuenta de que algunos traficantes se lanzaron en la búsqueda del poder político, su anquilosado feudo histórico.

Este escenario no tardó mucho en hacer explosión y el punto de quiebre fue el asesinato del Ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla el 30 de abril de 1984. De ahí en adelante, la sociedad colombiana fue testigo de un abigarrado y conflictivo proceso en el que traficantes, guerrilleros, políticos y militares fueron partícipes en una década extraordinariamente sangrienta en la que murieron policías, jueces, ministros de la Suprema Corte y candidatos presidenciales. De ahí que autores como López Restrepo (2005: 201) se refieran a este período como “la era del narcoterrorismo”.<sup>251</sup> Aquí daremos cuenta de las principales características de este período.

<sup>250</sup> Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>251</sup> Sobre el término, habrá que precisar sobre algunos elementos que consideramos fundamentales para un mejor entendimiento. Haciendo un balance sobre el conflicto colombiano, Eric Lair (1999) hace referencia

Antes de que se abriera la elección de alcaldes al sufragio popular (1986 - 1988), éstos eran elegidos por listas enviadas por los respectivos directorios de los partidos liberal y conservador. Dos años antes, las sospechas sobre la participación de personas vinculadas al tráfico de drogas ilegales en las elecciones departamentales y de concejos municipales estaban más que fundadas, sobre todo después de que desde el despacho de justicia se emitieron alertas tanto a los líderes liberales y conservadores por medio de notas reservadas, en las que se advertía con nombres y apellidos, quienes podrían estar en esta situación (Castillo 1987: 224). Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia durante el gobierno del conservador Belisario Betancur (1982- 1986) era el responsable de esos avisos. Habiendo llegado al Ministerio en agosto de 1983, Lara Bonilla se había caracterizado por denunciar públicamente la presencia de dinero proveniente del tráfico de drogas ilegales en el financiamiento de campañas políticas y había sido, indudablemente, uno de los impulsores de una política de persecución sistemática sobre los traficantes de drogas ilegales en medio de un ambiente de franca tolerancia. A Lara Bonilla le había correspondido encabezar, desde el Ministerio de Justicia, las primeras averiguaciones sobre los laboratorios de Tranquilandia, investigaciones que apuntaron en todo momento a Pablo Escobar que, para esos momentos ya había sido expulsado del Congreso.

Después de una serie de debates y confrontaciones ventiladas en público, Lara Bonilla sindicó ante el Congreso y los medios de comunicación a Escobar por traficante de drogas. Éste, irritado ordenó su muerte por medio de asesinos a sueldo el 30 de abril de 1984.<sup>252</sup> El asesinato del Ministro representó un antes y un después en la relación entre el

---

al “terror” como un recurso usado estratégicamente por parte de los diferentes actores armados del conflicto colombiano, concentrándose en los grupos guerrilleros y de autodefensas. Es decir, el autor le asigna al terror un valor instrumental. Al profundizar en su explicación, Lair define el término estrategia como “una sucesión de procesos de acción en la que los cálculos, las elecciones y las decisiones nacen, evolucionan o desaparecen a través de interferencias”. Esto significa que el término “estrategia” puede ser entendido como una trama calculada entre medios y fines. En otro texto (2003), el autor enfatiza que hay diferentes formas de entender al terror. Partiendo desde de la perspectiva psicológica el terror “remite a un miedo extremo con repercusiones y secuelas discapacitantes”. Cuando traslada esta conceptualización al ámbito político, el autor observa que “el terror instituye una forma de miedo con efectos de control, parálisis y fragmentación sociales” (2003) por lo que “el uso del terror coexiste con registros de acción tales como intimidaciones, presiones, acciones de seducción y respuestas a las demandas sociales y de orden de las poblaciones” (2001). En ambos textos, el autor también es claro al enfatizar que históricamente ha sido uno de los privilegios del Estado recurrir al uso del terror cuando ha sido necesario. Indudablemente, el análisis de Lair es acertado, pero al restringirlo al Estado, los guerrilleros y paramilitares pierde de vista que el terror -ya sea desde la perspectiva psicológica o política- también ha sido usado por los traficantes de drogas ilegales con objetivos definidos -es decir, como un recurso estratégico-. El período que va desde 1984 hasta 1993 en Colombia es claro al respecto. Valga esta aclaración para manifestar también que el término “narcoterrorismo” de López Restrepo pareciera necesitar de mayor rigor analítico. Aunque no es el espacio para analizar en detalle los contornos que marcan profundas diferencias ente traficantes de drogas ilegales, guerrilleros, paramilitares y terroristas, es importante rescatar las afirmaciones de Lair en el sentido del carácter instrumental del terror no necesariamente convierten a quienes lo emplean como “organizaciones terroristas”. Queda sembrada la duda para posteriores investigaciones.

<sup>252</sup> Alonso Salazar (2001: 123) señala que Pablo Escobar había ofrecido dinero a los guerrilleros del M-19 para la realización de este asesinato, pero los insurgentes se negaron, advirtiéndole sobre las enormes consecuencias que tendría el llevar a cabo esta acción. Pero la decisión estaba tomada y se envió a un grupo de sicarios a cumplir la encomienda. Tuvieron éxito.

Estado y los traficantes de drogas ilegales. Por un lado, a pesar de que estos últimos habían sido aleatoriamente perseguidos por los aparatos de seguridad del Estado, la respuesta de la administración Betancur fue categórica: inmediatamente se declaró el Estado de sitio y el gobierno se lanzó en contra de los principales traficantes. Muchos de ellos huyeron hacia Panamá donde para esos momentos se mantenía en el gobierno el general Manuel Antonio Noriega.<sup>253</sup> Por otro lado, los traficantes demostraron el alcance y el poder de desestabilización que eran capaces de producir, elevando al máximo su desafío a la ley y a las estructuras del Estado.

Esto explica porque, en términos reales, el homicidio de Lara Bonilla indujo una doble ruptura: la primera de ellas, en cuanto a la relación de los traficantes con el Estado. Al tomar la decisión de asesinar a Lara, Escobar ya había realizado el cálculo de la feroz respuesta de las autoridades. No le importó. Si hasta el momento no se había llevado a cabo ningún magnicidio bajo las órdenes de los traficantes de drogas ilegales, el caso de Lara Bonilla le mostró a Escobar lo poco que hacía falta para desestabilizar al gobierno colombiano. Después del asesinato del Ministro, la onda de violencia encabezada por los traficantes de drogas ilegales se fue expandiendo, diluyendo las ya de por sí débiles fronteras simbólicas de la presencia del Estado. Esto tuvo una segunda implicación práctica: la renuncia a la participación directa y pacífica en la política. Desde ese momento en adelante, se conformarían con “garantizar su impunidad” (López Restrepo 2005: 203).

La segunda ruptura es, por lógica, la relación del Estado con los traficantes. La respuesta estatal ante el homicidio del Ministro fue el punto inicial de un proceso que llevaría al replanteamiento integral de la tolerancia que desde sus primeros años había hecho posible el surgimiento, crecimiento y consolidación de las redes del tráfico de drogas ilegales. El fortalecimiento de los traficantes era más importante de lo que se creía, llegando al punto de amenazar a la estabilidad de la clase política tradicional.<sup>254</sup> Dentro de la respuesta de la administración Betancur, se decidió reactivar el tratado de extradición con Estados Unidos -que se había firmado en 1979-. Para 1985 se produjeron las primeras 4 entregas de nacionales colombianos a las autoridades estadounidenses.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> La llegada de los traficantes de drogas ilegales a Panamá provocó un importante reacomodo en las rutas para la introducción de cocaína hacia los Estados Unidos. No se debe olvidar que Centroamérica, en la conflictiva década de 1980 era uno de los principales escenarios de la confrontación de la Guerra Fría en nuestro continente. Al parecer, Noriega facilitó las actividades para el tráfico de cocaína, impulsando el abandono de la ruta del caribe -cada vez más vigilada por las autoridades estadounidenses- en favor del recorrido por América Central y México. Un nuevo corredor estratégico tomó forma, y de ese entonces datan los mecanismos de cooperación más cercanos entre traficantes colombianos y mexicanos. Al respecto véase Bagley (2009).

<sup>254</sup> Con todo, una de las primeras respuestas de esta clase política ante el asesinato de Lara Bonilla fue la negociación. El ex presidente liberal Alfonso López Michelsen y el entonces procurador Carlos Jiménez Gómez viajaron a Panamá y sostuvieron una reunión con los traficantes que habían salido de Colombia. En ésta, los traficantes negaron su participación en el asesinato de Lara y se comprometieron a abandonar el negocio si se les juzgaba en Colombia. Pero la noticia fue filtrada a la prensa y se frustró el intento de conciliación.

<sup>255</sup> Los primeros colombianos extraditados después del asesinato de Lara Bonilla estuvieron relacionados por completo con la industria de las drogas ilegales. Ellos fueron: Severo Escobar, político vinculado al tráfico de drogas por la provincia de Cundinamarca; José Antonio *Pepe* Cabrera, traficante de primera

El fantasma de la extradición se convirtió en una afrenta personal para Escobar, quien sabiéndose perseguido y habiendo optado por la confrontación contra el Estado, fue radicalizando sus acciones conforme pasaba el tiempo y el cerco de las autoridades se estrechaba. El uso del terror comenzó a presentarse como un instrumento estratégico para Escobar y sus allegados con la finalidad de paralizar a los diferentes órganos del gobierno y tirar por completo la reactivación de la extradición. Los homicidios de jueces y ciertos políticos de renombre comenzaron a cimbrar a la opinión pública.

El asesinato de Lara fue solo el comienzo. El avance de la estrategia de confrontación de Escobar tardó poco en combinarse con nuevos elementos que sugieren una posible alianza coyuntural con algunos grupos guerrilleros. Entre el 6 y el 7 de noviembre de 1985, un comando armado del M-19 tomó por asalto el Palacio de Justicia ubicado en la Plaza Bolívar de Bogotá, centro por antonomasia de la vida política colombiana.<sup>256</sup> Los guerrilleros tomaron el control del edificio lleno de magistrados y del personal auxiliar de la Corte, así como del personal auxiliar del propio recinto. La intención oficial anunciada por los guerrilleros era obligar al presidente Betancur a presentarse al Palacio de Justicia para hacerle un juicio público, presidido por la Suprema Corte, teniendo como fiscal a todo el pueblo colombiano que sería testigo del proceso a través de la radio.<sup>257</sup> Pero en el fondo, numerosas investigaciones y testimonios tanto de sobrevivientes como de comisiones investigadoras y actores que tuvieron conocimiento previo del hecho,<sup>258</sup> insinúan que la toma del palacio fue financiada por Pablo Escobar con la finalidad de atemorizar a la Corte Suprema para que dejara de apoyar la extradición y destruir de paso los expedientes de los procesos abiertos en contra de los traficantes.<sup>259</sup>

El hecho adquirió tintes dramáticos porque el presidente Betancur tomó la intención de no negociar y el Ejército retomó las instalaciones a sangre y fuego, provocando la muerte de todos los guerrilleros que participaron, así como de 12 magistrados de la Corte, sin contar a numerosos servidores públicos y empleados presentes. Producto de la toma, también se dieron múltiples desapariciones de algunos de los sobrevivientes en manos del Ejército.

El episodio del Palacio de Justicia se dio en medio de un importante proceso de paz impulsado por la administración de Betancur.<sup>260</sup> Pero las consecuencias de éste fueron de largo aliento puesto que durante mucho tiempo se obstaculizaron las conversaciones con

---

generación que realizaba reuniones para la recaudación de fondos con destino a las campañas políticas; Carlos Alfonso Troncoso Jiménez y Bertha Yolanda Páez de González, mandos medios de las nuevas organizaciones (Cañón 2002: 138).

<sup>256</sup> El Palacio de Justicia se encuentra localizado frente a la sede del Congreso y a unas cuerdas del Palacio Nariño, residencia oficial del presidente de Colombia.

<sup>257</sup> Véase revista *Semana*, lunes 9 de diciembre 1985. “Juicio de responsabilidades. Después de la tragedia el presidente y el Ejército se reparten las cargas”.

<sup>258</sup> Entre ellos Roberto Escobar, hermano de Pablo y Carlos Castaño, fundador de las AUC. Al respecto, véase Escobar (2000) y Aranguren (2001).

<sup>259</sup> Véase la excelente investigación de Castro (2008) en la que recoge paso a paso los hechos de la toma de Palacio de Justicia así como las declaraciones oficiales de los testigos y por último, el dictamen de la Comisión de la Verdad.

<sup>260</sup> Véase nota 30.



los distintos grupos guerrilleros. Los militares expresaron en la toma su desacuerdo con el proceso de paz, y no cuidaron el respeto a los derechos humanos de los rehenes que fueron cruelmente asesinados.<sup>261</sup> Aunado a ello, la toma del palacio mostró una realidad todavía más preocupante: la posible vinculación de Pablo Escobar con el M-19.<sup>262</sup>

Sin que todo lo anterior necesariamente entrara en el cálculo de Escobar, la toma del Palacio de Justicia le resultó conveniente: con un Poder Judicial minado y aterrorizado por las múltiples amenazas de los traficantes en su contra.<sup>263</sup> En diciembre de 1986 -ya durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986- 1990) la Corte Suprema declaró, por un tecnicismo jurídico, inexecutable la ley de 1980 que ratificaba el Tratado de Extradición con Estados Unidos. Es decir, la Corte Suprema daba marcha atrás a la extradición. Sin embargo, de inmediato la administración Barco sancionó una nueva ley que le permitió ganar tiempo para proseguir con éstas. La ley 68 de diciembre de 1986, estuvo vigente hasta junio de 1987 cuando nuevamente la Suprema Corte hizo un pronunciamiento sobre su falta de validez. Así después de dos años y medio de vigencia, una vez más la extradición quedó suspendida temporalmente.<sup>264</sup>

Pero no porque la validez de la extradición quedara temporalmente en el aire, eso implicaba que terminaran las acciones de terror. De hecho, por esos años se fue presentando un complicado proceso de descomposición en el que si bien Pablo Escobar era uno de sus actores más importantes, no era el único. La violencia política también escaló. Este período se empalmó con el ascenso regional de diversos grupos de autodefensa en contra de las guerrillas, lo que en la práctica implicó el progreso de la organización sistemática de grupos de seguridad privada por todo el país apoyados frecuentemente por el Ejército colombiano.<sup>265</sup> Estos grupos, gradualmente fueron

---

<sup>261</sup> Es por ello que Bernardo Ramírez, ex-Ministro del gobierno de Belisario Betancur, en una entrevista concedida a la periodista Ana Cristina Navarro de televisión española en julio del año 2000 es categórico en remarcar que en el episodio de la toma del Palacio de Justicia los militares “dieron un golpe de Estado”. Véase Castro (2008: 240).

<sup>262</sup> Al respecto véase Revista *Semana*, 10 de octubre 2004. “¿Hubo narcos en la toma del palacio de justicia? Bajado de <http://www.semana.com/noticias-portada/hubo-narcos-toma-del-palacio/82348.aspx> Consultado el 21 de septiembre del 2009.

<sup>263</sup> Habrá que recordar en este punto el surgimiento de un grupo que se encargó de hacer las veces de aparato de choque en la guerra contra el Estado: “los extraditables”. Este grupo, al parecer liderado por el mismo Escobar tenía una frase que resumía su pensamiento: “preferimos una tumba en Colombia a un calabozo en los Estados Unidos”. Los extraditables surgieron en el intermedio del cambio de gobierno de Betancur a Barco (1986) y su formación corresponde a una estrategia más agresiva por parte de los traficantes de Medellín: una profundización del terror. Después del primer comunicado en el que se anunciaba su existencia, se hizo pública una lista de sus enemigos. En ella figuraban jueces, periodistas y políticos que fueron asesinados en el corto plazo pesar del reforzamiento de las medidas de seguridad en torno a estos. Al respecto véase Cañón (2002: 150 – 153).

<sup>264</sup> Suspensión efímera por lo demás: el 5 de enero de 1988, el entonces Ministro de Justicia Enrique Low Murtra firmó un auto de detención con fines de extradición contra Pablo Escobar, el mexicano y los hermanos Ochoa. Se reactivaba la extradición y al mismo tiempo el Ministro firmaba su sentencia de muerte. Fue asesinado el 30 de abril de 1991.

<sup>265</sup> Sobre esto y a manera de ejemplo, es importante hacer mención del surgimiento en Puerto Boyacá (Departamento de Boyacá) de la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM, 1982) que reunió a grupos poderosos de la región, quienes cansados de las continuas extorsiones y secuestros padecidos por parte de las FARC emprendieron una “cruzada anticomunista” de grandes proporciones. Ayudados abierta o discrecionalmente por el Ejército colombiano, lograron el

recurriendo a masacres como forma de control y dominio, produciendo el desplazamiento de poblaciones enteras. Muchos de los diversos poderes locales se apoyaron en estos grupos de seguridad privada -compuestos a su vez por “empresarios de la coerción” en términos de Romero (2003: 17)-<sup>266</sup> que se encargaron de promover de forma violenta la defensa de intereses particulares en regiones donde un posible proceso de paz modificaría la correlación de fuerzas.

En muchas zonas, estos intereses se encontraban anudados en la convergencia de tres trayectorias: la de los terratenientes, defensores a ultranza del *statu quo*; la del Ejército cuya función primordial era la lucha contra las organizaciones guerrilleras y; la de los traficantes de drogas ilegales que necesitaban de territorios tranquilos, libres de presencia insurgente. La articulación de las expectativas de todos estos actores, permitió el sostenimiento económico, ideológico y logístico de los principales grupos de autodefensa y, a través de ellos buscaron la intimidación, desplazamiento y control de los disidentes. La violencia y el terror de estas regiones fueron menos visibles en virtud de la guerra de Pablo Escobar contra el Estado.

Por si esto no fuera suficiente, habría que añadir los sucesos críticos que vinieron ocurriendo en esos años a raíz del gradual exterminio de los miembros de la Unión Patriótica (UP) en Colombia. Producto de las conversaciones de paz realizadas entre las FARC y el gobierno colombiano durante el período de Belisario Betancur, la Unión Patriótica (1985) representaba la posibilidad de transmitir a un público más amplio el mensaje de esta organización guerrillera por las vías institucionales legitimadas por el Estado. Pero a pesar de convertirse rápidamente en la tercera fuerza política de las elecciones presidenciales de 1986, sus miembros fueron sistemáticamente asesinados por las diferentes fuerzas contrarias a las FARC.<sup>267</sup> De hecho, como observa Dudley (2008: 24) “la UP atemorizaba a muchos colombianos, y con el tiempo la UP se convirtió en el foco de la guerra sucia, un pararrayos hacia el cual los enemigos de las FARC descargaron su ira”. Así la UP canalizó en torno a sí los sentimientos ambiguos que producía el grupo guerrillero que le dio origen: admiración y desprecio.

Algunos sectores del Ejército, la Policía y los traficantes, a título propio o por medio de paramilitares, hicieron de los miembros de la UP su blanco predilecto. A ellos, los veían como “un puñado de rebeldes vestidos de civiles” por lo que su eliminación física era sólo cuestión de tiempo. El resultado final fue la muerte de miles de integrantes de la UP.

---

montaje de estructuras paramilitares parecidas a la experiencia del MAS. Cualquier campesino sospechoso de pertenecer o simplemente simpatizar con las FARC fue asesinado de forma ejemplar. La región del Magdalena Medio fue el escenario más sangriento. Al respecto véase Garzón (2005) y Romero (2003). Sobre la participación del Ejército y el involucramiento de grupos de mercenarios. Véase Tarazona (2008).

<sup>266</sup> Romero define al “empresario de la coerción” como un “individuo especializado en la administración, despliegue y uso de la violencia organizada, la cual ofrece a cambio de dinero u otro tipo de Valores”.

<sup>267</sup> En esa elección Jaime Pardo Leal llegó a obtener el 4.6% de la votación nacional. Ésta fue, sin duda, una de las mayores victorias políticas de la izquierda colombiana hasta esos momentos. Pero el ser candidato por la UP representaba un serio riesgo para quien se tomaba el atrevimiento. Concejales, alcaldes y candidatos presidenciales fueron asesinados. El mismo Pardo Leal murió poco tiempo después de la elección (12 de octubre de 1987) a pesar de la seguridad que el propio gobierno colombiano le había proporcionado.

Steven Dudley no duda en aseverar que “se trató de un auténtico genocidio político”. En ello poco o nada tuvo que ver Pablo Escobar.<sup>268</sup>

Desde esta perspectiva, en la medida que llegaba a su fin la década de los ochenta el cruce de variables fue produciendo dinámicas cada vez más complejas. Múltiples escenarios de guerra se libraban en diferentes direcciones, a saber:

- 1) La guerra de Pablo Escobar contra el Estado;
- 2) La guerra del Estado contra Pablo Escobar;
- 3) La guerra del Estado contra los diferentes grupos guerrilleros;
- 4) La guerra de los diferentes grupos guerrilleros contra el Estado;
- 5) La guerra de los diferentes grupos paramilitares en contra de los grupos insurgentes – ya sea organizadas de forma legal (UP) o ilegal- y
- 6) La guerra de los grupos insurgentes en contra de los grupos paramilitares.<sup>269</sup>

En la ecuación de los diferentes escenarios de guerra antes estudiados hay todavía un elemento faltante: el conflicto entre las organizaciones de Medellín y Cali.<sup>270</sup> El 13 de

---

<sup>268</sup> Parte de la explicación de lo anterior se encuentra en un episodio rescatado por Dudley en donde pone de manifiesto que no fue Escobar sino Gonzalo Rodríguez Gacha, alias el mexicano –uno de los más importantes líderes de la organización de Medellín- quien entró en conflicto con las FARC, mostrando además que el llamado “cartel de Medellín” era menos monolítico de lo que se ha querido hacer creer. De acuerdo a lo ya analizado, las FARC mantenían una relación ambigua con los traficantes de drogas, pues, al mismo tiempo en el que negaban sus relaciones con los traficantes, económicamente fueron generando fuertes ataduras con las finanzas derivadas de las drogas ilegales. En la práctica, esto significaba un acuerdo tácito en el que si las FARC controlaban o tenía presencia en determinado territorio, lo traficantes se encargaban de pagarle una cuota para asegurar que el negocio siguiera operando. Ahora bien, lo que al parecer ocurrió a mediados de la década de los ochenta, fue que las FARC dejaron de cumplir con ese acuerdo. Dudley (2008: 156 – 157) explica que guerrilleros de esta organización habían ocupado algunas de las fincas de “el mexicano”, en las que empleados de éste procesaban cocaína. Producto de esta ocupación, “los rebeldes habían saqueado sus laboratorios y robado parte de la «mercancía»”. Además, las FARC “habían interceptado a algunos de sus intermediarios” y les “habían robado cerca de 10 mil dólares”. Desconcertado, Rodríguez Gacha buscó un acuerdo con los comandantes locales de las FARC quienes escalaron el tema al secretariado de la organización guerrillera. A través de un intermediario, “el mexicano” le hizo llegar su propuesta a los miembros del secretariado, enfatizando que “lo dejaran trabajar” respetando el antiguo *statu quo* o de lo contrario podía aliarse con los enemigos de los guerrilleros -Henry Pérez, Fidel Castaño y Víctor Carranza- y levantar un ejército de “cinco mil hombres”. La propuesta fue desestimada por el secretariado y se concretó el inicio del genocidio contra la UP. “El mexicano” pudo canalizar su enojo aliándose tanto a los terratenientes, al Ejército y los líderes paramilitares en una feroz ofensiva contra la cara visible de las FARC: la UP.

<sup>269</sup> Esta última debe ser entendida de una forma más sutil. El espectro de respuesta por parte de los guerrilleros en contra los grupos paramilitares ha sido menos sólido de lo que pudiera pensarse. Ello obedece a que si bien los paramilitares tienen un referente concreto del enemigo -un guerrillero uniformado, un campesino que le auxilia-, el referente de los guerrilleros era para ese momento menos consistente- el cuerpo doctrinario y la simbología paramilitar será generada hasta la creación de las AUC por parte de los hermanos Castaño en la segunda mitad de la década de los noventa-. A ello hay que sumarle que, en términos reales, la experiencia de combate cuerpo a cuerpo entre estos dos grupos antagonicos ha sido esporádica. Cuando nos referimos a la guerra de los insurgentes contra los paramilitares, buscamos llamar la atención sobre los pocos mecanismos de defensa que adoptaron los primeros ante las masacres de los segundos. Al respecto véase Duncan (2006).

<sup>270</sup> De diferentes formas, ambas organizaciones habían logrado articular el funcionamiento de los cinco nodos originales (véase punto 3.5.1). Este proceso se fundamentó en la formación de alianzas estratégicas

enero de 1988 una bomba explotó en Medellín, en el exclusivo sector de “El Poblado”, por el barrio de Santa María de los Ángeles, en frente del discreto “edificio Mónaco”. El atentado pudiera haberse confundido con otros de los varios que venían ocurriendo frecuentemente en la ciudad. Y así fue hasta que se supo quienes eran sus habitantes: la familia de Pablo Escobar. Los autores intelectuales fueron miembros de la organización de Cali.<sup>271</sup> De esta manera se abrió un nuevo frente de guerra.

En los años siguientes, la violencia fundamentada en el terror como recurso estratégico no hizo más que aumentar. A los secuestros de periodistas y familiares de políticos,<sup>272</sup> a los atentados dinamiteros contra miembros e instalaciones del gobierno y los medios<sup>273</sup> y al pago de una cuota por cada policía muerto,<sup>274</sup> se sumó la guerra contra la organización de los traficantes de Cali. Las emisoras del Grupo Radial Colombiano -con 19 emisoras en todo el país- y los locales de Drogas La Rebaja -con presencia nacional-, ambos propiedad de los Rodríguez Orejuela, fueron objeto de frecuentes detonaciones con cargas explosivas. Los mismos hermanos se salvaron de un atentado con coche bomba. Como respuesta, los Rodríguez se aliaron con algunos sectores del Estado para atrapar a Escobar, proporcionado auxilio logístico e información de inteligencia para su localización y captura. La guerra era imparable.

Si el objetivo era generar terror tanto en la población como entre los adversarios, así como entre los integrantes del Estado, la meta fue más que cumplida. Pero al mismo

---

en las que cada nodo -sin necesariamente perder su operatividad, pero si un poco de su independencia-, prefirió trabajar con las organizaciones que les aseguraban mayores ventajas en la comercialización del producto. Así, desde mediados de los ochenta, Medellín y Cali fueron los que despuntaron. Ambas organizaciones funcionaban con parámetros diferentes: mientras los de Medellín privilegiaron la confrontación violenta, los caleños buscaron la cooptación mediante sobornos (aunque esto no significaba que renunciaran a usar la fuerza como se verá más adelante).

<sup>271</sup> Torres y Sarmiento (1998: 97 – 100) presentan la hipótesis de que el atentado contra el edificio Mónaco fue la culminación de una serie de tensiones que enrarecieron el ambiente entre ambas organizaciones. En la guerra contra el Estado encabezada por Escobar, éste necesitaba dinero para financiarla, por lo que recurrió de forma creciente a ciertas prácticas que fueron mal vistas incluso por los miembros de las propias organizaciones del tráfico de drogas. Los traficantes que trabajaban bajo el manto del antioqueño, tuvieron que pagarle una cuota a Escobar por cada embarque que enviaban a los Estados Unidos. Aquellos que se negaban eran secuestrados o incluso asesinados. En la conjetura de los autores, la demanda de recursos para la guerra llevó a Escobar a demandar contribuciones de la gente de Cali. Estos se negaron. Posteriormente, por un pretexto baladí, las tensiones aumentaron hasta llegar a un punto culminante con el atentado del edificio Mónaco. Llama la atención que aquí fueron los caleños quienes emplearon el terror contra Escobar. La Fiscalía colombiana sindicó de este hecho a Gilberto Rodríguez y a José Santacruz Londoño, aunque al final resultó ser Elmer *Pacho* Herrera el responsable de estos hechos (Duncan 2006: 222).

<sup>272</sup> Por esos momentos, los aliados de Escobar realizaron muchos secuestros, entre los más connotados encontramos los del entonces periodista y futuro presidente Andrés Pastrana Arango –a su vez hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero-; el del también periodista, Francisco Santos y futuro vicepresidente de Colombia con Álvaro Uribe (quien era sobrino/nieto del ex presidente Eduardo Santos) y Diana Turbay, afamada periodista e hija del expresidente Julio Cesar Turbay. Ésta última fue asesinada.

<sup>273</sup> Quizá el atentado más recordado fue el que se realizó sobre el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en contra del responsable de la captura de Escobar, el General Miguel Alfredo Maza Márquez quien sobrevivió al ataque en el que murieron cerca de 60 personas. En las instalaciones del periódico *El Espectador* se presentó un atentado similar.

<sup>274</sup> En Medellín, Escobar fijó el pago de una retribución por cada policía asesinado. El monto a cubrir se establecía según el rango del policía muerto.

tiempo, numerosos sectores aprovecharon el caótico ambiente imperante para impulsar sus propios intereses. Así, los guerrilleros del M-19 se sentaron a negociar con el gobierno y lograron mayor reconocimiento para sus demandas; algunos grupos de traficantes, paramilitares y terratenientes lograron expandir su control territorial bajo dos dinámicas: la masacre de campesinos y el exterminio de los miembros de la UP; las FARC continuaron su proceso de expansión a pesar de la violencia imperante, incrustándose de lleno en la economía de las drogas ilegales y; el Ejército vio incrementado su rango de acción tanto para la lucha antiguerrillera como en la ambigua lucha contra los traficantes.<sup>275</sup>

La escalada de violencia fundamentada en el terror, aún no alcanzaba su punto culminante. También en el campo del tráfico de drogas ilegales, la proximidad de las elecciones implicaba una serie de reacomodos en cuanto a los posibles interlocutores ubicados en el mundo de la legalidad. Esto no pasó inadvertido a los integrantes de la organización de Medellín quienes veían con recelo el meteórico ascenso del candidato del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán. Seguro triunfador en las próximas elecciones, Galán tenía antecedentes de inflexibilidad en contra del tema del tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Él había sido el responsable de la expulsión de Escobar del Nuevo Liberalismo antes de las campañas de 1982. Si llegaba a la Presidencia, indudablemente que el proceso de extradición, la gran amenaza contra los traficantes, continuaría. Con esto como telón de fondo, se tomó la determinación de asesinarlo. Después de una cuidadosa planeación, el viernes 18 de agosto de 1989, en Soacha, Cundinamarca, cayó abatido el candidato liberal.<sup>276</sup>

El Estado colombiano nuevamente respondió con fuerza. De inmediato, se declaró el Estado de Sitio, lo que permitía ensanchar las atribuciones del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, estableciendo nuevas condiciones que facilitaban el proceso de extradición. Al poco tiempo esto fue ratificado por el Poder Judicial. El apoyo estadounidense fue total. Aunado a ello, se suspendió cualquier contacto con los traficantes. El enfrentamiento escaló a niveles inimaginables; la respuesta del Estado fue acorralando a los traficantes, deteniendo a unos y “dando de baja” –es decir asesinando- a otros; estos a su vez respondían con mayores cuotas de violencia y terror. El 27 de noviembre de 1989, la organización de Escobar hizo estallar el vuelo HK-1803 de Avianca que cubría la ruta Bogotá-Cali, en el que se pensaba viajaría Cesar Gaviria Trujillo, candidato que tomó las banderas de Luis Carlos Galán. Gaviria, a última hora

---

<sup>275</sup> Paradójicamente, en medio de este complejo escenario el Estado Colombiano negociaba la rendición de los traficantes, que exigían que se les diera un trato parecido al que se le daba al M-19. López Restrepo (2005: 205) señala que estos contactos eran liderados por el secretario general de la presidencia, Germán Montoya con la evidente aprobación del presidente Barco.

<sup>276</sup> Galán no fue el único candidato que fue asesinado. En marzo de 1990, fue asesinado Carlos Pizarro Leongomez, candidato del recién desmovilizado M-19. También fue asesinado el candidato de la UP Bernardo Jaramillo. Sobre estos asesinatos y el involucramiento de paramilitares, véanse las declaraciones de Carlos Castaño en Aranguren (2001). Sobre los hechos que rodearon la muerte de Luis Carlos Galán, se recomienda el libro de Cortés Arevalo (2005).

decidió no tomar el vuelo, pero en el atentado murieron cerca de ciento diez personas.<sup>277</sup> Este fue el recibimiento del nuevo candidato liberal.

Es claro que una ofensiva de tales dimensiones no podía ser sostenible por períodos largos de tiempo y menos por particulares. Tras seis años de terror creciente, con bombazos, secuestros y asesinatos selectivos, con varios traficantes de relevancia muertos o extraditados, tanto Escobar como las diferentes ramas del Estado involucradas dieron síntomas de agotamiento. Aunque los muertos se contaban por miles de lado y lado, el desgaste fue mucho mayor para el traficante de Medellín puesto que la vida clandestina, en fuga constante, evitó que se concentrara en la generación de recursos. Su fortuna personal había sido fuertemente mermada como consecuencia de la guerra, recurriendo a prácticas extorsivas incluso sobre algunos traficantes. En este sentido, se imponía una razonable necesidad de establecer un acuerdo de paz.

Por otro lado el Estado había tenido que lidiar tanto con la guerra de Escobar como con los diferentes movimientos insurgentes. El proceso de agotamiento por parte del Estado se presentó no por la falta de recursos sino por el peso de una opinión pública cansada de la guerra y el terror, una opinión cada vez más favorable a que se cerrara el episodio de la extradición con una manifestación enfática del Estado contra ésta. En medio de una guerra en dos direcciones -Escobar contra el Estado y el Estado contra Escobar -, los ciudadanos de muchas de las ciudades más importantes fueron los que pagaron las consecuencias. Esto sin contar los demás escenarios de guerra. Aunado a ello, era claro que tanto la Suprema Corte como el Congreso habían sido intimidados, por lo que el Ejecutivo era uno de los más interesados en la guerra, en parte por la presión de las diversas agencias de los Estados Unidos.

Pero la resistencia de éste pronto se vendría abajo por el secuestro de algunos familiares cercanos al presidente Barco. También fue secuestrado el secretario privado de éste. Ante el inminente cambio de gobierno, con circunstancias tan complejas y en virtud del fracaso de la reforma política que se negociaba con la guerrilla del M-19,<sup>278</sup> el gobierno colombiano aceptó en un primer momento reanudar los contactos con los intermediarios de los traficantes y, posteriormente, con el cambio del titular del Ejecutivo, generar nuevos espacios para la negociación de una reforma a fondo de la Carta Magna. Una nueva ventana de oportunidad se abría y, así, finalmente los traficantes aceptaron el triunfo del Estado.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> A 20 años de distancia, el bombazo al avión de Avianca fue declarado delito de Lesa humanidad. Al respecto véase Redacción judicial, *El Espectador*, 19 de noviembre del 2009. “Bombazo del avión de Avianca, crimen de lesa humanidad”.

<sup>278</sup> En la negociación de esta reforma política, el Congreso sorpresivamente se incluyó el tema de la extradición en el temario del referendo. Esto generó inconformidades en el Ejecutivo quien buscó con éxito derribar el referendo. Sin embargo, los traficantes notaron de inmediato que podían incidir en los legisladores en cuanto al tema de la extradición, por lo que siguieron presionando a la administración de Barco.

<sup>279</sup> Así, en un comunicado firmado conjuntamente por “los extraditables” y una comisión de “notables” reunida para tal propósito (los ex presidentes Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen y Julio Cesar Turbay, el cardenal Mario Revollo, el periodista Hernando Santos y el presidente de la UP, Diego Montaña), se establecieron las bases mediante las cuales los traficantes reconocían “el triunfo del Estado” (punto 5 del comunicado), por lo que estaban dispuestos a deponer “las armas y los objetivos de lucha en

De tal forma que fue ya bajo el gobierno del liberal Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994), cuando comenzaron los trabajos por una nueva Constitución. Las expectativas generadas en torno a ésta fueron enormes, partiendo de la complejidad del escenario que le antecedía. Pero basándose en el reconocimiento del triunfo del Estado firmado en enero de 1990, -que antecedió la promulgación de la Constitución, el 4 de julio de 1991-, el gobierno Gaviria había optado por una política más conciliadora con los traficantes de drogas ilegales, diseñando un ingenioso mecanismo para negociar la entrega de estos: la “política de sometimiento a la justicia”. En ella, se buscó la entrega de traficantes de drogas ilegales a cambio de rebajas de penas y beneficios procesales, con la promesa implícita de no aplicar la extradición en contra de quienes se sometieran al Estado voluntariamente. Así, sólo quedó esperar la respuesta de los traficantes, quienes gradualmente se fueron entregando.

Los primeros fueron Fabio, Juan David y Jorge Luis Ochoa Vázquez. “A cada nueva entrega” -observa Mauricio Vargas (1993: 147)- “crecía la expectativa en torno al sometimiento de Pablo Escobar”. Efectivamente, después de un sinuoso proceso de negociación mediado por el padre Rafael García Herreros, Escobar se entregó a la justicia colombiana el 19 de junio de 1991.<sup>280</sup> Ese mismo día, dentro de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, se había votado por amplia mayoría la aprobación del artículo 35, que prohibió la extradición de los colombianos por nacimiento. El camino de la costosa guerra Escobar – Estado, Estado - Escobar parecía llegar a su fin: constitucionalmente se había prohibido la extradición.<sup>281</sup> Así, para cuando se promulgó la

---

aras de los más altos intereses de la patria”. Se comprometieron a dejar en libertad a los “retenidos” que aún se mantenían en su posesión (punto 7) y enfatizaron su intención de contribuir como mediadores frente a los esmeralderos, paramilitares y sicarios con el “único propósito de poner fin a la violencia que lesiona y conmueve a nuestra patria colombiana” (punto 8). Por si esto fuera poco, dentro de los ofrecimientos de los extraditables estuvo “suspender el envío de drogas y entregar las armas, los explosivos, los laboratorios, los rehenes y las pistas clandestinas” siempre y cuando se les aseguraran “garantías constitucionales y legales” (punto 9). Por último, -y esto fue de gran importancia para la sociedad en su conjunto- se comprometieron a poner fin a los “atentados con explosivos” ordenando también “la suspensión de todo tipo de ejecuciones a líderes políticos, funcionarios gubernamentales y gremiales, funcionarios judiciales, periodistas policías y militares”. Llama la atención que en el listado de lo que ya “no harán” los traficantes reconocieran implícitamente el abanico de acciones ilegales que venían realizando. Tomado de Revista *Semana*, lunes 19 de febrero de 1990. “¿Cumplirá Pablo Escobar? Bajado de: <http://www.semana.com/noticias-nacion/cumplira-pablo-escobar/27765.aspx>. Consultado el 20 de noviembre de 2009.

<sup>280</sup> Para un recuento pormenorizado del proceso de entrega de Escobar, véase el testimonio de Mauricio Vargas (1993: 133- 164), entonces Ministro de Comunicaciones de la administración Gaviria. En este punto, cabe resaltar dos elementos: 1) el proceso de negociación de Escobar no fue realizado por él mismo o sus representantes personales, sino que, paradójicamente, se dio entre la alcaldía de Envigado –lugar donde Escobar tenía gran influencia, por lo que se acordó que en un predio de esta localidad se ubicaría su prisión, conocida como “la Catedral”- y el gobierno nacional; 2) llama la atención la participación de un sacerdote como principal intermediador entre Escobar y el gobierno, lo cual implica que a pesar de que el proceso de secularización que caracterizó a la sociedad colombiana desde mediados de la década de los sesenta, la jerarquía católica seguía siendo un actor fundamental ante la falta de credibilidad en las instituciones del Estado.

<sup>281</sup> La prohibición constitucional de la extradición no fue, al parecer obra exclusiva del terror inducido por la organización de Escobar. En entrevista, Gustavo Duncan asevera que “también los caleños influyeron al financiar a muchos de los constituyentes para que votaran a favor de la no extradición” -a lo que

Constitución en el mes de julio de 1991, Escobar ya se encontraba recluido en la cárcel de “la Catedral” con la convicción de no podría ser entregado al gobierno de los Estados Unidos. Los intereses de los traficantes finalmente se habían impuesto.

En los hechos, la entrega de Escobar representaba el fin de los enfrentamientos a gran escala del más sangriento de los diversos frentes de guerra colombianos. Con todo, este era un engrane pequeño dentro de una serie de confrontaciones más amplia: para el antioqueño, se mantenía la ofensiva con la gente de Cali, que aunque disminuyó su intensidad no dejó de estar presente.<sup>282</sup> Para el Estado, continuaba la confrontación con organizaciones como las FARC y el ELN quienes, a su vez, tenían que lidiar con la ofensiva de los grupos paramilitares. A pesar de ello, se vivía un clima casi festivo y no era para menos puesto que, la llegada de una nueva Constitución política era el signo más acabado de la necesaria transformación del sistema. Y con ello se abrieron grandes esperanzas de que las cosas cambiarían

Sin embargo, casi al mismo tiempo en el que Escobar fue recluido comenzaron los rumores de que el Estado no tenía control alguno sobre las acciones del traficante quien al parecer seguía operando con toda impunidad en el centro de detención con las ventajas de no tener que estar huyendo: “salir de la cárcel no era problema para él” -observa Cañón- (2002: 316) “si no lo hacía era para su propia seguridad” -complementa-. Desde “la Catedral”, Escobar cobraba impuestos sobre las actividades de tráfico de cocaína en la región antioqueña y los lugares aledaños, considerando esto como una forma de retribuir la seguridad de la no extradición para ningún traficante, lo que consideraba como un triunfo personal. De la misma manera, tenía fiestas, recibía visitas y pagaba una sustanciosa prima para los trabajadores y guardias de la prisión. Gradualmente, esto se fue convirtiendo en un problema de credibilidad para las autoridades quienes veían impotentes como el traficante fue convirtiendo la prisión en una “finca de descanso”.<sup>283</sup>

El punto de ruptura ocurrió cuando se ventiló en los medios la noticia del secuestro “de casi todos los integrantes” de la cúpula de la organización de Medellín. Gerardo y William Moncada, además de Fernando y Mario Galeano desaparecieron en medio de una operación relámpago ordenada por Pablo Escobar. Debido a unas rencillas

---

complementa- “un punto que conectaba a Medellín y Cali era el fin: la no extradición. Lo que cambiaba eran los medios para conseguir este objetivo”. Reforzando este argumento, autores como López Restrepo (2005: 207) se atreven ser más específicos asegurando que “36 de los 70 constituyentes habían recibido dinero para votar contra la extradición”. Nada quedó a la suerte. Fue el cruce de todas estas variables lo que permite entender la entrega de Escobar.

<sup>282</sup> De hecho, al estar recluido y fácilmente ubicable, el traficante temía un ataque letal por parte de la organización de Cali: el gran temor de Escobar era la posibilidad de ser objeto de un bombardeo nocturno. De ahí que dentro de los asuntos que se negociaron previos al momento de su entrega, estaba la condición de prohibir cualquier tipo de sobrevuelo sobre el espacio aéreo de la prisión. A pesar de ello, los temores de Escobar estaban lejos de ser infundados. En 1992 trascendió la noticia del robo de tres bombas “papaya” en bodegas de la fuerza aérea salvadoreña. La noticia, aparentemente sin mayor trascendencia, le generó inquietud al traficante por el hecho de que, al tratar de esclarecer el hecho, las autoridades salvadoreñas habían encontrado un vínculo entre uno de los detenidos y la organización de Cali (Cañón 2002: 314). Aunque el ataque no se produjo, esto hace patente que la guerra entre organizaciones de traficantes continuó a pesar de la reclusión de Escobar.

<sup>283</sup> Al respecto de la vida interna de “la Catedral”, véase Balcázar y Gómez (2003: 90- 104).



económicas entre los secuestrados y el capo, los primeros fueron asesinados en la prisión de la Catedral.<sup>284</sup> Después de una gran agitación pública, el gobierno colombiano tomó la determinación de cambiar a Escobar de prisión, pero éste se negó, escapando el 20 de julio de 1992, a poco más de un año de su reclusión. Esto provocó pánico entre numerosos sectores sociales pues auguraba un regreso del terror a las calles.

Y así fue. Se reanudaron los atentados con coches bomba, los secuestros y las extorsiones. Sin embargo, ya para estos momentos la correlación de fuerzas no era la misma que la de 1984 con Lara Bonilla o incluso la de 1989 con Galán. En el transcurso de la guerra contra el Estado, Escobar había perdido muchos hombres, y al mismo tiempo había reunido a tantos enemigos que se convirtió en el principal blanco de grupos por demás heterogéneos: desde los traficantes de Cali hasta los grupos paramilitares así como desde el gobierno colombiano hasta la DEA estadounidense y desde criminales comunes hasta políticos corruptos. La preocupación general era no volver a regresar al clima previo de la reclusión de éste. Y ante ello se emplearon medidas extremas.

El objetivo oficial era la recaptura de Escobar, aunque el consenso entre los diferentes actores involucrados era que éste debía dejar de ser una amenaza activa. El Estado colombiano (en este caso representado por la Policía Nacional y el Ejército), en combinación con algunas de las diferentes agencias de los Estados Unidos (la *delta force* por parte del Ejército estadounidense, la DEA del Departamento de Justicia, la CIA y el FBI principalmente), crearon el “bloque de búsqueda” un grupo cuya función primordial era dar con el traficante. Sin embargo, el bloque contaba con un grupo espejo desde la órbita de la ilegalidad: “los PEPES” (acrónimo de Perseguidos por Pablo Escobar). En este segundo grupo tuvieron cabida tanto escuadrones paramilitares (algunos dirigidos por los hermanos Castaño y Diego Murillo alias Don Berna, antiguos colaboradores de Escobar), bandas de sicarios, ex socios y enemigos declarados de Pablo Escobar. Este grupo contó con el soporte económico tanto de la organización de Cali como de las diferentes fuerzas que lo componían.<sup>285</sup>

Al tener un enemigo común, los espacios de cooperación entre ambos grupos no fueron pocos. Se estableció así una compleja alianza del Estado colombiano y numerosos grupos fuera de la ley con el silencio cómplice de las diversas agencias estadounidenses. De tal forma que tras meses de cooperación y con millones de dólares para establecer un cerco en torno al traficante, éste fue localizado y dado de baja el 2 de diciembre de 1993. Con su muerte, llegó a su fin una de las épocas más violentas de la historia de Colombia. Pero de las cenizas de éste, surgieron nuevos actores que no tardaron en retomar la estafeta.

En resumen, podemos encontrar que en este período:

---

<sup>284</sup> Revista *Semana*. Lunes 10 de agosto de 1992 ¿Conversación en la catedral? Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/conversacion-catedral/51320.aspx>. Consultado el 22 de noviembre de 2009. Véase además Salazar (2001b: 297 – 299).

<sup>285</sup> Al respecto, véase el testimonio de Carlos Castaño en el libro de Aranguren (2001: 125 – 156). Sobre la alianza de todos estos grupos véase Bowden (2001).

- 1) El crecimiento de la preocupación de las jerarquías tradicionales por el avance del poder de los traficantes de drogas ilegales provocó que se fuera estrechando el cerco sobre los segundos quienes para ese momento buscaban alcanzar el poder político. Estos a su vez reaccionaron de forma violenta y el punto de quiebre se dio con el asesinato del Ministro de Justicia del gobierno de Belisario Betancur, Rodrigo Lara Bonilla el 30 de abril de 1984.
- 2) El asesinato del ministro Lara provocó una doble ruptura:
  - a) En la relación traficantes/Estado, diluyendo la barrera simbólica de un principio de convivencia no violenta. Asimismo, los traficantes renunciaron a participar directamente en la búsqueda del control del poder político: ahora lo que comenzaron a buscar fue el mantenimiento de la impunidad personal y
  - b) La relación Estado/traficantes, puesto que después de la muerte del Ministro Lara se produjo un serio replanteamiento de los principios de tolerancia que permitieron que el poder de los traficantes creciera. La respuesta del Estado permitió la reactivación de la extradición lo que combinado con el punto anterior, dio paso a una respuesta aún mas violenta por parte de los traficantes.
- 3) La extradición de nacionales colombianos a Estados Unidos se convirtió en la bandera política del poder del Estado con el que se buscaba disuadir y penalizar a los traficantes. A lo largo de la década de los ochenta, ésta fue activada y desactivada de acuerdo con las diferentes coyunturas institucionales y operativas de la confrontación contra los traficantes.
- 4) Tomando a la extradición como una afrenta personal, y una bandera política propia, Pablo Escobar comenzó a recurrir a actos de terror que tenían la finalidad de paralizar a las estructuras del gobierno y atemorizar a la población civil para que se diera marcha atrás a la extradición. Estos actos incluyeron:
  - a) El financiamiento de la toma del Palacio de Justicia en 1985, lo que implicó una alianza coyuntural con la guerrilla del M-19;
  - b) El secuestro de periodistas, políticos, familiares de políticos e industriales como mecanismos de presión al gobierno;
  - c) Atentados contra funcionarios gubernamentales ya sea con bombas o por medio de sicarios contratados para acciones específicas y
  - d) El establecimiento de cuotas por el asesinato de policías, según el rango se determinó el precio.
- 5) Aunque la estrategia de Escobar contra la extradición fue la más visible, esto no significa que no existiera tal por parte de la segunda de las principales organizaciones del tráfico de drogas colombianas de esos años: Cali. En esta se privilegió la negociación y la cooptación, bajo un esquema menos confrontativo. Esto no significa que esta organización renunciara al empleo de la violencia y el terror como recurso estratégico, simplemente, los administró de forma diferente.

- 6) Diferentes actores se montaron al incremento general de la violencia y, a su vez, generaron los propios mecanismos de terror sin que estos estuvieran necesariamente asociados a la guerra de Escobar contra el Estado y viceversa. Este período coincide con:
  - a) El ascenso regional de diversos grupos de autodefensa (grupos de seguridad privada) que aglutinaron a ganaderos, terratenientes, traficantes y algunos sectores del Ejército;
  - b) El advenimiento de masacres de campesinos como un instrumento de control y dominio por parte de los primeros y
  - c) El surgimiento de la UP, partido político derivado de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Betancur. En virtud de la convergencia de los dos puntos anteriores, sumado al robo de cocaína por parte de la guerrilla a Gonzalo Rodríguez Gacha, gradualmente los miembros del partido fueron exterminados.
- 7) Conforme se acercaba el final de la década de 1980, se hizo más evidente la multidireccionalidad de la violencia, remarcando aún más la tendencia al desbordamiento de los canales institucionales de mediación. Al incremento de las demandas de los sectores emergentes de la sociedad, se sumó un Estado en crisis, producto de un modelo político que no podía dar más de sí. La presión estadounidense sobre el combate a la industria ilegal también fue una de las condicionantes. La dinámica violenta de los traficantes contribuyó al desorden, pero no fue responsabilidad exclusiva de estos.
- 8) En la medida en que se aproximaban las elecciones presidenciales de 1990, la espiral de violencia alcanzó niveles inimaginables. Fueron asesinados los candidatos del M-19 y de la UP, pero fue el homicidio del líder liberal y seguro ganador, Luis Carlos Galán, el que provocó mayor estupor en el sistema político colombiano. La reacción del Estado fue violenta contra los traficantes, quienes a su vez crearon un ente conocido como “los extraditables” para hacerle frente al Estado. Al mismo tiempo, continuaron efectuando acciones de terror como el bombardeo al vuelo de Avianca en el que se creía iría el sucesor de Galán, el también liberal César Gaviria.
- 9) Después de seis años del empleo del terror como recurso estratégico de la guerra entre Pablo Escobar contra el Estado, se comenzaron a presentar síntomas de agotamiento en dos direcciones a saber:
  - a) En la dirección Pablo Escobar – Estado, esto se materializó con la falta de recursos para el mantenimiento de la guerra. Aunado a ello, la vida clandestina, en fuga constante provocó el debilitamiento del traficante;
  - b) En la dirección Estado – Pablo Escobar, esto se presentó no por la falta de recursos sino por una demanda creciente tanto al interior de la sociedad civil como de algunas de las diferentes ramas del Estado para que éste se pronunciara en contra de la extradición.

- 10) La convergencia del agotamiento del Estado y del debilitamiento de Escobar, aunada a las presiones del traficante sobre los miembros individuales del gobierno y a la apertura de nuevos espacios de negociación política, trajeron como resultado un pronunciamiento conjunto en el que los traficantes aceptaban el “triumfo del Estado”. Temporalmente disminuyeron las confrontaciones de alto impacto.
- 11) Ya bajo el gobierno de César Gaviria, éste ideó un mecanismo de negociación con los traficantes de drogas ilegales para facilitar la entrega de estos al imperio de la justicia. Este programa se conoció como la “política de sometimiento a la justicia” y, después de un sinuoso proceso de negociación, trajo como resultado la entrega de Pablo Escobar. El mismo día de la capitulación de éste, se votó en la Asamblea Nacional Constituyente, la prohibición de la extradición de nacionales colombianos.
- 12) Aún en la cárcel, Escobar siguió delinquiendo lo que resultó intolerable al gobierno colombiano que buscó reubicarlo en otra prisión. El traficante se negó y escapó. Reiniciaron los enfrentamientos a gran escala, pero ni el entorno, ni las capacidades de éste eran las mismas. En los años anteriores había generado muchos enemigos quienes ante el recelo de volver a la etapa del terror se unieron en su contra.
- 13) El Estado colombiano contó con recursos materiales y logísticos por parte del gobierno de los Estados Unidos, creando un grupo selecto de militares y agentes de inteligencia para la ubicación de Escobar, conocido como “bloque de búsqueda”. A la par y desde el lado de la ilegalidad se creó un grupo llamado los PEPES con el mismo fin. Ambos grupos trabajaron hasta que el traficante fue dado de baja en diciembre del 1993. Con la muerte de Escobar culminó uno de los períodos más sangrientos asociados al tráfico de drogas ilegales.

Establecido lo anterior, se debe dar cuenta del reacomodo de las variables en la era post Escobar.

### **3.5.5 Entre los traficantes, la crisis de legitimidad estatal y la búsqueda de la reconstrucción (1993 – 2002)**

Durante mucho tiempo la respuesta del Estado en contra de los traficantes de drogas ilegales se concentró en la variable más conflictiva, es decir, el enfrentamiento contra Pablo Escobar y la organización de Medellín. Consecuentemente, los antioqueños, aunque no dejaron de traficar con cocaína, sí fueron perdiendo la posición de preeminencia en la comercialización del producto. De tal forma que con la muerte Pablo Escobar se puso de manifiesto el reacomodo que ya había sufrido la industria de las drogas ilegales en Colombia: a la sombra del enfrentamiento de gran intensidad entre Escobar y el Estado, fue creciendo el poder de los traficantes de la organización de Cali - cuya cúpula se componía de los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, José Santacruz Londoño, Elmer Herrera Buitrago, Víctor Patiño Fomeque, Henry Loaiza y Phanor Arizabaleta- que ahora se presentaban como los líderes del negocio.

Pero la primacía de estos duró poco. Al comprobarse que en la campaña presidencial de 1994 los caleños habían entregado poco más de cinco millones de dólares al candidato ganador, el liberal Ernesto Samper Pizano (1994- 1998), la presión estadounidense alcanzó niveles nunca antes vistos. Frente a esto, la administración Samper, en aras de ganar legitimidad, fortaleció el paradigma punitivo, incrementando sustancialmente la ofensiva contra los traficantes de drogas ilegales. Poco tiempo tomó apresarse a los líderes de la organización de Cali, teniendo como resultado la fragmentación operativa de la industria ilegal, antes articulada en torno a dos grandes nodos. Sin embargo, a pesar de lo anterior, la presión estadounidense por la renuncia de Samper no se detuvo hasta el último día de su administración, coadyuvando con ello a una crisis inédita en la historia de Colombia -avance de la guerrilla de las FARC, creación de las Autodefensas Unidas de Colombia-. Fue hasta la gestión del nuevo presidente, el conservador Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002), donde el reestablecimiento de las relaciones diplomáticas de Colombia y Estados Unidos se hizo realidad, mediante un ambicioso plan de reconstrucción nacional: el Plan Colombia. Aquí observaremos las principales características de los anteriores procesos.

Después de hacer un breviarío de las características de la organización de Medellín, el jefe de la Policía Nacional de 1994 al 2000, el General Rosso José Serrano Cadena contrasta las diferencias operativas de los antioqueños frente a los traficantes de Cali. Serrano observa que los caleños “querían pasar inadvertidos” – por lo que - “preferían actuar con sutileza y manejarlo todo con hilos invisibles que les permitieran penetrar a varios estamentos de la sociedad, pero sin aspirar a suplantarlos”. Sin embargo, en opinión del General Serrano, las diferencias entre ambos no fueron tan profundas en cuanto a los objetivos puesto que si bien los caleños habían actuado con mayor sutileza “en cuanto empez[aron] a ver que se actuaba en su contra” éstos también le habían declarado la guerra al Estado. “No con bombas pero si a su manera. Desprestigiando, comprando voluntades, amenazando. Sus acciones violentas estuvieron más dirigidas hacia otros enemigos como el mismo cártel de Medellín, los paramilitares del Magdalena Medio o los grupos guerrilleros, que en algún momento tocaron sus intereses” (Serrano 1999: 50).

Tenemos entonces que los traficantes caleños tuvieron como principal rasgo distintivo en la estrategia contra el Estado el privilegio el dinero y la corrupción en lugar de la confrontación violenta. En su funcionamiento cotidiano establecieron un complejo proceso de ingeniería financiera para ocultar y generar más ganancias, incentivando redes de cobertura legal y, en su caso, préstamos a título personal que en el fondo enmascaraban el otorgamiento de favores y complicidades. Pero si de defender sus intereses se trataba, podrían llegar a ser tan violentos como sus contrapartes antioqueños.

En este punto se debe destacar que los traficantes caleños fueron a la vez beneficiarios y perjudicados de la muerte de Pablo Escobar. Si por un lado, mediante el grupo conocido como “los PEPES”, apoyaron con recursos e información de inteligencia a las fuerzas del Estado para poder dar de baja a Escobar -despejando así el camino para su primacía en el negocio-, por el otro, en el éxito de esta misión se encontró la semilla de su propio desmantelamiento como organización y encarcelamiento de sus principales líderes.

Agotado el principal foco de conflicto traficantes/Estado, era sólo cuestión de tiempo en que las baterías de este último se voltearan en contra de los caleños.

Y así fue. En la proximidad de la campaña electoral de 1994, que enfrentaba al liberal Ernesto Samper y al conservador Andrés Pastrana, la organización de Cali trató de asegurar la operatividad de su negocio mediante una importante aportación económica a la campaña del liberal que, a la postre, terminó victorioso en la contienda.<sup>286</sup> A través de una grabación telefónica -al parecer realizada por agentes de la DEA en Colombia-,<sup>287</sup> se tuvo la posibilidad de sustentar, con elementos de prueba, la vinculación de la campaña de Samper con el financiamiento de la organización de Cali.<sup>288</sup> Esta situación provocó una profunda crisis política en la que la administración Samper tuvo que sortear investigaciones internas, enérgicos pronunciamientos que promovían su renuncia, movimientos golpistas y, por si esto fuera poco, la poderosa presión estadounidense.<sup>289</sup> Como respuesta, la administración de Samper inició una feroz cruzada contra los traficantes caleños: “el deseo y la fuerza de supervivencia del hora presidente Samper” - observa Tokatlian (2000: 192)- “hicieron que el presidente optara, en esta nueva coyuntura por la criminalización en lugar de la legalización”.

Los traficantes caleños, menos violentos que los antioqueños, tardaron poco en caer: entre junio y agosto de 1995 seis de los siete líderes más importantes de esta organización fueron arrestados.<sup>290</sup> Al tratar de definir las principales virtudes de la campaña de desmantelamiento de la organización de Cali, el ex presidente Samper (2000: 308) relata en sus memorias:

Para desmantelar al cartel adoptamos unas estrategias claras que produjeron frutos igualmente claros: centralizamos el seguimiento de las acciones y la información básica de inteligencia en la Presidencia; limpiamos la policía; debilitamos económicamente a los cárteles; rompimos el cerco de sus comunicaciones y dificultamos su movilidad; cambiamos el tipo de inteligencia aplicado en los operativos; concentramos la responsabilidad operativa en un solo mando, el de la policía, apoyado por todas las fuerzas y avalado por la Fiscalía; y contamos siempre con el espíritu cívico y pacífico de los caleños para evitar el derramamiento de sangre. En síntesis, la eliminación del cartel de Cali respondió a una estrategia de Estado, enmarcada dentro de una política de lucha integral contra el narcotráfico, en la cual participaron muchas personas y entidades cuya coordinación y empeño fueron claves para obtener ese resultado.

---

<sup>286</sup> Según declaraciones de Miguel Rodríguez Orejuela ante la Fiscalía colombiana, cuando Andrés Pastrana hizo campaña para la alcaldía de Bogotá (1988), también hubo aportaciones económicas por un monto de 45 mil dólares para impulsar la candidatura del conservador. La inversión en campañas políticas por parte de la organización de Cali era entonces de vieja data. Al respecto véase Quintero Editores (2005).

<sup>287</sup> Al respecto, véase Giraldo (2005: 86) y Samper (2000: 50).

<sup>288</sup> Para análisis y discusión véase Torres y Sarmiento (1998).

<sup>289</sup> Cfr. Samper (2000).

<sup>290</sup> Gilberto Rodríguez fue capturado el 9 de junio de 1995 en un lujoso apartamento de la ciudad de Cali; Henry Loaiza se entregó a las autoridades el 19 de junio de 1995; Víctor Patiño Fomeque, se entregó el 24 de junio de 1995; José Santacruz Londoño fue arrestado en un restaurante el 4 de julio de 1995; Phanor Arizabaleta se entregó el 8 de julio de 1995; Miguel Rodríguez Orejuela fue detenido en un departamento de su propiedad, el 6 de agosto de 1995. El último de los siete líderes más importantes de la organización de Cali fue Elmer Pacho Herrera, quien se entregó el 1 de septiembre de 1996.

A pesar de lo anterior, esto no fue suficiente: la crisis hizo visibles problemas institucionales más graves que la simple captura de los traficantes caleños. Partiendo de ello, Alejandro Reyes (1996: 287–288) menciona que con el conflicto de la administración Samper puede observarse la confluencia de tres crisis internas bastante definidas, a saber:

- 1) *Una crisis de legitimidad*. En ésta se hace patente que el sistema político de partidos se volvió incapaz de escoger a buenos líderes, de tramitar cambios y de hacer los cambios estructurales necesarios para el funcionamiento de la democracia colombiana.
- 2) *Una crisis de gobernabilidad*. El poder estatal comenzó a ser sustituido por fuerzas organizadas de carácter paraestatal -paramilitares- o contra estatal -guerrilleros-. Esto trajo como resultado la feudalización del territorio nacional respecto a las fuerzas dominantes de cada una de las regiones, manifestando a su vez la urgente necesidad de robustecer el poder de las Fuerzas Armadas del Estado.
- 3) *Una crisis de deshonestidad*. Esta se enmarca en la corrupción tradicional de las élites y burocracias frente al problema de las drogas ilegales, pero que alcanzó nuevos niveles al poderse comprobar que esta corrupción había logrado llegar hasta la Presidencia de la República.

En el desglose tenemos entonces que a partir de la distribución pública de las grabaciones que inculpaban al presidente Samper, un vendaval político ocurrió en Colombia. Fue tan evidente la introducción de dinero de los traficantes de drogas ilegales al financiamiento de la campaña presidencial, que al sistema de justicia le correspondió la complicada tarea de iniciar investigaciones ni más ni menos que contra importantes actores del sistema político. Fue así como nació la investigación conocida como “proceso 8000”. Aunque la Constitución establece que el juzgamiento del Presidente es una función exclusiva del Congreso, también deja ver que éste se puede apoyar en las averiguaciones de la Fiscalía. Al tratar de esclarecer los hechos, la Fiscalía General de la Nación puso tras las rejas a importantes personalidades de la vida política, entre ellos a empresarios, políticos regionales, senadores, representantes a la Cámara, un procurador general, un ex contralor, un ex ministro de defensa y a varios de los más importantes testaferros la organización de traficantes de Cali. Pese a que diversos testimonios implicaron directamente al presidente, éste siempre negó los hechos diciendo que todo había ocurrido a sus espaldas.<sup>291</sup>

En el interior del Congreso, fue sobre el Comité de Acusaciones de la Cámara de Representantes en el que recayó la responsabilidad de dar cause al proceso en contra de Samper. Sin embargo, después de una sinuosa investigación en la que se acusó al presidente de haber otorgado favores a los miembros del Comité, éste último absolvió a Samper el 12 de junio de 1996. Esta decisión, aunada la detención de los líderes de la

---

<sup>291</sup> Al respecto, véase Revista *Semana*, lunes 23 de junio de 1997 “El proceso 8000”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-especiales/proceso-8000/32648.aspx> Consultado el 20 de septiembre de 2009.

organización de Cali realizada previamente, no resolvió el conflicto, prolongando los efectos de éste e incluso provocando nuevas tensiones.

No oculto, por definición, el desencanto estadounidense escaló sustancialmente después de esta determinación del Congreso colombiano. “La decisión de absolver al Señor Samper” -se dijo desde el Departamento de Estado- “deja sin responder muchas cuestiones respecto a la influencia de los narcotraficantes en las instituciones colombianas y no resuelve la actual crisis de confianza.”<sup>292</sup> A pesar de los resultados demostrados por la administración Samper en el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales, el gobierno estadounidense comenzó a establecer sanciones más fuertes en contra del gobierno colombiano. Así, se produjo la no certificación de Colombia en los años de 1996 y 1997, volviendo a legitimar la actuación del país hasta 1998 “por razones de seguridad nacional”. La declaración de Marc Thiessen, entonces vocero del senador Jesse Helms fue clara: “Esta es una descertificación no para Colombia, pero si para el Presidente Samper (...) Este es un voto de no confianza para él, no para el país”.<sup>293</sup>

Producto de la pérdida de confianza en la administración Samper, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se enrarecieron considerablemente pero, paradójicamente, no dejaron de mantenerse e incluso incrementarse los niveles de la cooperación binacional en materia de drogas ilegales. Al no poder interactuar abiertamente con los políticos inmiscuidos en el “proceso 8000”, con un Congreso reacio a fincar responsabilidades sobre Samper y con un presidente ávido de legitimación, se fue reduciendo la “prudente distancia” que habían mantenido las diferentes agencias y órganos de gobierno estadounidense. Es a partir de esto desde donde se entiende el fortalecimiento de la Policía Nacional.

El único interlocutor válido dentro del gobierno colombiano fue el propio director de la Policía Nacional, el General Rosso José Serrano quien reconoce que en la época de Samper “hubo un alza del antiimperialismo”, refiriéndose con ello al manejo político de la crisis con los Estados Unidos. Aclarando las implicaciones del proceso de certificación en Colombia, Serrano observa que si bien ésta existió, no se tradujo en “sanciones económicas, lo cual habría sido fatal para el país”, fortaleciendo la hipótesis de un voto de desconfianza básicamente para el Presidente y su círculo cercano. Puntualizando sobre el rol de la Policía Nacional, el General explica que “la colaboración con los norteamericanos para la policía fue muy importante. Con la DEA y la CIA este trabajo conjunto fue básicamente a nivel de información, inteligencia y medios”, enfatizando, por otro lado que “también con el Departamento de Estado la colaboración fue vital: helicópteros, combustible, aviones, infraestructura, construcciones”. De la misma manera, el Congreso estadounidense se hizo presente pues la institución policial colombiana recibió a “muchos senadores y congresistas”. La Policía Nacional recibió un promedio de 40 millones de dólares anuales, lo que llevó a Serrano a admitir que “la única institución que aprovechó la crisis política para desarrollarse fue la policía” (Serrano 1999: 211 – 216).

---

<sup>292</sup> Declaración citada por Carpenter (2003: 128).

<sup>293</sup> Citado por Douglas Farah. *U. S. - Bogotá: What Went Wrong?* Washington Post, March 3 1996 p.A4



Además del fortalecimiento de la Policía Nacional, a instancia de las relaciones tirantes entre las administraciones Samper y Clinton, el presidente colombiano tuvo que avanzar en una importante iniciativa que ya había sido sugerida desde que el problema de la industria de las drogas ilegales comenzó a catalizar el desbordamiento de los canales institucionales tradicionales: la reforma al sistema de justicia. Esta transformación comenzó a formularse a partir de dos premisas a saber: a) Colombia debía desarrollar con mayor eficacia su propia capacidad para aplicar eficazmente la justicia y b) el sistema inquisitorio con el que venían trabajando en Colombia era demasiado proclive a la corrupción, por lo que debían homologarse sus funciones con el sistema estadounidense, conocido como sistema penal acusatorio (Guáqueta 2006: 2002).

El gobierno de Samper impulsó en el Congreso la “ley de extinción de dominio” que en la práctica agilizaba la enajenación de bienes de los que no se pudiera comprobar su procedencia mediante recursos legales. Y en un segundo nivel se buscó reestablecer la extradición mediante una reforma a la Constitución. Con un escenario externo tan complejo y con menos resistencias internas, ambas iniciativas fueron aprobadas. La ley de extinción de dominio fue sancionada mediante la ley 333 de 1996; la reforma constitucional a favor de la extradición se ratificó mediante el acto legislativo 01/ 97 enfatizando sobre su carácter no retroactivo. De tal forma que para noviembre de 1997 la extradición volvió a tener rango constitucional.

La crisis de legitimidad del gobierno de Samper no solo se materializó en el frente diplomático con los Estados Unidos ni con el reforzamiento de las medidas punitivas dentro de la estrategia colombiana contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. En un tercer nivel, podemos encontrar el avance de los cultivos ilegales en el territorio colombiano, que aunque no pueda ser atribuido exclusivamente a la coyuntura del conflicto entre Colombia y Estados Unidos, sí fue un factor a considerar. Ciertamente, a comienzos del gobierno de Samper (1994), los cultivos de hoja de coca en Colombia eran menos extensos que los de Perú y Bolivia, países que tradicionalmente habían ocupado la primacía en estos rubros.<sup>294</sup> Pero no tuvo que pasar mucho tiempo para que esta situación se revirtiera: para 1997 Colombia se había convertido en el principal cultivador de hoja de coca en el mundo.<sup>295</sup> Esto significaba, en la práctica, que Colombia dependería menos de la producción externa de hoja de coca. Al conjuntar esto con una extensa concentración de laboratorios de procesamiento, el panorama colombiano se hizo más complejo.

Parte de la explicación se encuentra en la conjugación de factores internos y externos. Por un lado, la estrategia de desmantelamiento de las grandes organizaciones del tráfico de drogas ilegales -que se completó durante el período de Samper con la detención de los líderes caleños- provocó el surgimiento de organizaciones más pequeñas y más difíciles de detectar. De los dos grandes nodos que articulaban las fases de producción, refinamiento e intermediación para la comercialización, el negocio pasó a hacerse más

---

<sup>294</sup> Respecto al caso peruano véase Rojas Pérez (2005). Para el caso boliviano, véase Ledebur (2005).

<sup>295</sup> Office on Drugs and Crime – United Nations. *Global Illicit Drug Trends 2003*. Bajado de [http://www.drugsandalcohol.ie/5525/1/UN\\_Global\\_trends2003.pdf](http://www.drugsandalcohol.ie/5525/1/UN_Global_trends2003.pdf). Consultado el 20 de noviembre de 2009.

fragmentado. Los pequeños productores, ya sin las ventajas que ofrecían los grandes intermediarios antioqueños y caleños, tuvieron que adecuarse al nuevo entorno supliendo las nuevas necesidades de producción: como el viaje para conseguir la materia prima (pasta base) representaba un costo que no hacía rentable la inversión, se incentivó el cultivo de hoja de coca en territorio colombiano.<sup>296</sup> Por otro lado, las medidas de reforzamiento de la ley en Perú y Bolivia -con el apoyo estadounidense- fueron haciendo cada vez más difícil el traslado de la pasta base a territorio colombiano. A partir de la confluencia de todos estos elementos, sumada a los diferentes escenarios críticos que caracterizaron al gobierno de Samper, se hace posible la lectura de que estos factores sirvieron como catalizadores para la expansión de cultivos.

Por último y con un trasfondo aún más complejo dentro de los escenarios críticos por los que atravesó la administración de Samper, se observa el avance de los grupos armados ilegales, anudados fuertemente a la economía de las drogas ilegales. Por un lado, las FARC, después de los cambios estratégicos aprobados en la VIII conferencia (1993),<sup>297</sup> específicamente entre 1996 y 1997, obtuvieron contundentes victorias militares provocando el retroceso y la desmoralización de las Fuerzas Armadas del Estado.<sup>298</sup> “A las FARC les queda muy fácil afirmar que no pueden negociar con un gobierno desprovisto de autoridad”, observa Pecaut (2008: 58). Samper, “condenado a conducirse como un presidente con sentencia en suspensión” – justifica el cambio de estrategia establecido previamente, permitiendo el avance de los insurgentes. Por si esto no fuera suficiente, para 1997 se llevó a cabo la primera conferencia nacional de dirigentes y comandantes de “autodefensas campesinas”, conformándose luego de ésta un nuevo grupo que buscó la coordinación nacional de las diferentes dinámicas regionales de los paramilitares: las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).<sup>299</sup> En palabras de Francisco Leal (2006: 173) las AUC “fueron el eje de una estrategia nacional que busc[ó] erradicar las guerrillas del país, sobre la base de un control político territorial y de la población”, estrategia similar a la que ya había sido aplicada en los diferentes lugares de origen de los grupos fundantes, pero que ahora se realizaría a escala nacional. Así, bajo el marco de una profunda crisis de gobernabilidad, en algunas regiones, el proyecto de unificación

---

<sup>296</sup> Cfr. Thoumi (2005 b).

<sup>297</sup> Estos cambios incluyeron: 1) la decisión de construir un ejército guerrillero capaz de propinarle a las fuerzas militares derrotas con un claro y contundente valor estratégico. Para ello, se buscó crear nuevos bloques compuestos de frentes más adecuados; 2) Se reafirmó el objetivo enunciado en la conferencia anterior, en el sentido de urbanizar el conflicto. Consecuentemente, se crearon las “milicias bolivarianas” y; 3) se le dio forma a un documento de 10 puntos en el que se anunciaron las reformas políticas y sociales que tendría el movimiento insurgente una vez que se conformara un gobierno de conciliación y reconstrucción nacional. Estas decisiones rompen con el esquema tradicional de guerra de guerrillas buscando avanzar en los objetivos de las FARC: una “guerra de movimientos al estilo guerrillero”. Mediante los bloques y los comandos conjuntos, se pudo regionalizar a la organización, adaptándola a las diferentes características del territorio colombiano. Para análisis y discusión, véase Pizarro (2004: 97 – 98).

<sup>298</sup> Esto se explica debido a que el Estado se encontraba escindido en el manejo del orden público. En palabras de Pizarro (2007: 190) “las fuerzas militares iban por un lado y el equipo de paz de gobierno por el otro. Reinaba la desconfianza y las mutuas recriminaciones hasta el punto que unos y otros se observaban como adversarios”.

<sup>299</sup> Las AUC surgen de la fusión de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que fueron creadas en 1994, las Autodefensas Campesinas de Magdalena Medio y las Autodefensas de los Llanos Orientales.

paramilitar contó con el apoyo de las élites locales, grupos policiales e incluso de algunos sectores de las Fuerzas Armadas.<sup>300</sup> Esto sin olvidar el gran impulso que recibieron por parte de algunos traficantes de drogas ilegales.<sup>301</sup>

Aunque difícilmente podría atribuírsele toda la responsabilidad al gobierno de Samper sobre el avance tanto de los cultivos ilegales como de los grupos armados ilegales, es sin duda cierto que las crisis por las que atravesó su administración coadyuvaron a que los problemas se hicieran más graves. Por la sumatoria de factores, la situación se hacía insostenible durante más tiempo, lo que hizo que la elección del conservador Andrés Pastrana Arango (1998 – 2008) fuera observada por muchos como un bálsamo. La misión primordial del nuevo presidente fue la de sacar al país de los escenarios críticos que caracterizaron a los cuatro años anteriores.

“El país estaba al borde del abismo” -recuerda Pastrana en sus memorias- “los problemas de fondo estaban ahí: la pobreza, el conflicto armado, la debilidad de las relaciones internacionales y el narcotráfico conformaban el núcleo de nuestras dificultades” (2005: 39). Si a esto se sumaban las problemáticas derivadas del ejercicio presidencial del Samper, se obtiene un cuadro más completo: con un gobierno defendiéndose permanentemente, una sociedad polarizada y un Estado aún más debilitado, las expectativas sobre el nuevo gobierno eran enormes. Partiendo de ello, Pastrana enfocó la estrategia de reconstrucción nacional en torno a tres principios enunciados desde su campaña, a saber:

- 1) Diálogo con la guerrilla liderado personalmente por el Presidente;
- 2) Lucha contra el paramilitarismo y
- 3) Convocatoria “a una especie de Plan Marshall para Colombia” (Pastrana 2005: 48)

En cuanto al primero, Pastrana adelantó una serie de conversaciones con el líder histórico de las FARC, Manuel Marulanda. “Nunca antes como en 1998” -observa Daniel Pecaut (2006: 459)- “había parecido tan urgente la búsqueda de una solución negociada al conflicto”. El avance descrito anteriormente hizo que el clima de preocupación general se apoderara de la opinión pública interna y de algunos actores externos -entre ellos los diferentes órganos de gobierno y agencias estadounidenses-, resaltando la urgencia de establecer conversaciones de paz con este movimiento guerrillero. En virtud de ello, Pastrana decidió, a petición del líder de las FARC, la creación de una “zona de distensión” eufemismo que en la práctica se traducía en la desmilitarización de cinco

---

<sup>300</sup> Al respecto véase Garzón (2005: 66).

<sup>301</sup> Carlos Castaño, fundador y uno de los principales líderes de las AUC hace evidente la ambigüedad que desde su origen caracterizó al proyecto de las autodefensas en cuanto a su relación con los traficantes. A título personal Castaño es enfático pues asevera que siempre ha sido “anti narcos” porque el “narcotráfico tarde o temprano destruye lo que toca. Acaba con ideologías y principios, acaba con todo” (Aranguren 2001: 167). Pero más adelante, al tratar de definir los nuevos contornos del conflicto colombiano, admite sin rodeos “la autodefensa [es] cómplice del narcotráfico pues nos beneficiamos de ese dinero”, por lo que remata “siempre he sostenido y no me queda la menor duda, de que el narcotráfico es el pilar que mantiene el conflicto armado en Colombia, lo alimenta y lo multiplica” (Ibid., p. 210).

municipios del sur de país, haciendo un total de 42,000 kilómetros cuadrados.<sup>302</sup> Sin embargo, las reuniones entre el gobierno y los insurgentes, realizadas durante 4 años no tuvieron ningún resultado concreto.

A la par del establecimiento de las conversaciones de paz, ambos actores intensificaron sus ofensivas en el resto del territorio nacional con la finalidad de presentarse en mejores condiciones a la mesa de negociación. Mientras tanto, al interior de la zona de despeje, gradualmente comenzaron las denuncias sobre el reclutamiento forzado de niños para la guerra, despojos y extorsiones a campesinos,<sup>303</sup> además de la acumulación de mayores evidencias de que la organización guerrillera comenzó a ejercer un fuerte control sobre la siembra de hoja de coca y la producción de cocaína.<sup>304</sup> Después de un considerable incremento de la ofensiva de las FARC -que incluyó atentados en contra de civiles e intereses del Estado- y sin un pronunciamiento claro sobre la postura de la organización guerrillera en el proceso de paz, Pastrana dio por terminado éste el 20 de febrero del 2002. En el discurso gubernamental, se terminó de dar el viraje completo: de reconocimiento de éstas como insurgentes, se pasó a su recategorización de como “organizaciones terroristas”.<sup>305</sup>

Frente al segundo propósito de campaña, los resultados de la administración fueron francamente negativos. Aunque una de las condiciones por parte de las FARC para el establecimiento de los diálogos de paz fue precisamente el combate a los grupos paramilitares, éstos se expandieron extraordinariamente rápido a lo largo y ancho del territorio nacional, debido en parte al propio proceso de paz. Numerosas élites regionales -que incluían a terratenientes, ganaderos y traficantes- entraron en contacto con la cúpula de las AUC para evitar que los insurgentes hicieran estragos en sus feudos tradicionales. El arreglo al que se llegó en muchos de estos lugares fue que el costo de instalación y mantenimiento de los nuevos frentes correría a cargo de las élites regionales, mientras que, en contraparte, los líderes de las AUC enviarían instructores para el entrenamiento de combatientes locales. Todo esto con la complicidad de sectores específicos del Ejército. Consecuentemente, las masacres de civiles, los desplazamientos y despojos de tierras escalaron a niveles nunca antes vistos.<sup>306</sup>

Por último es en la tercera variable enunciada por Pastrana, desde donde podemos apreciar tanto la profunda imbricación estadounidense en la política interna colombiana así como la cobertura estratégica del proceso de paz. El presidente Pastrana hizo un llamamiento a favor del involucramiento internacional para que contribuyera a la

---

<sup>302</sup> Estos municipios fueron: San Vicente del Caguan, en el departamento del Caquetá; Uribe, Vista Hermosa, Mesetas y la Macarena en el Departamento del Meta.

<sup>303</sup> Al respecto, véase Revista *Semana*., lunes 17 de mayo, 1999. “Del despeje se pasó al despojo”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/del-despeje-paso-despojo/39773.aspx>. Consultado el 21 de noviembre de 2009.

<sup>304</sup> Cfr. Revista *Semana*, lunes 8 de noviembre de 1999. “Viento en coca”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/viento-coca/40253.aspx> Consultado el 21 de noviembre de 2009.

<sup>305</sup> Al respecto, véase Pastrana (2005: 476 – 485).

<sup>306</sup> Al respecto, véase Reyes Posada (2009).

solución del conflicto colombiano.<sup>307</sup> Lo que buscaba el presidente era que “bajo el concepto de responsabilidad compartida, [se] comprometiera a la comunidad internacional en la lucha contra el narcotráfico y la promoción de inversión social en aquellos lugares donde había amplia presencia guerrillera” (Pastrana 2005: 48). La idea central que fundamentó este llamado fue la de generar una estrategia complementaria a la de la negociación. Aunque Pastrana no podía pasar por alto la necesidad de fortalecer a sus Fuerzas Armadas, -cuya efectividad había sido fuertemente cuestionada bajo el gobierno anterior- esta idea no era, en lo absoluto, el eje de su argumentación a favor de una mayor asistencia internacional. Sin embargo este punto representó el foco del interés estadounidense y, en virtud de la confluencia de ambas dinámicas, nació el Plan Colombia, acelerando así el proceso de institucionalización de la cooperación antidrogas entre Estados Unidos y Colombia.

Luis Alberto Restrepo (2001: 310) resume lo anterior cuando observa que “a fines de los años noventa, el Estado y la sociedad Colombiana requerían y pedían con urgencia ayuda externa, la cual, infortunadamente, solo Estados Unidos estaba dispuesto a prestar; más aún estaba en la obligación ineludible de hacerlo”. Partiendo de esto, “en un esfuerzo por conciliar los intereses dispares entre Bogotá y Washington, el Plan acabó mezclando y confundiendo peligrosamente dos objetivos distintos, el tratamiento del narcotráfico y la disuasión de la insurgencia armada, problemas que, a pesar de sus innegables nexos, requieren una distinción cuidadosa si se quiere dedicar una estrategia adecuada frente a cada uno de ellos”. Así nació lo que el autor denomina como “una estrategia ambigua, de dos cabezas” que no tardaría mucho tiempo en mezclar, sobre el terreno, la asistencia para ambos rubros.

Ciertamente los intereses de Washington estaban claros: si habían contribuido al problema, debían ayudar a construir una solución, pero ésta se tenía que adecuar a los paradigmas realistas de su política internacional. Gabriel Marcella y Donald Shulz (1999: 39), profesores del instituto de estudios estratégicos del *US Army War College*, son particularmente claros al respecto: “la debilidad de Colombia como Estado – nación es una amenaza al orden internacional en la región y el bienestar de cierto número de países”. Después de hacer un análisis tanto de las condiciones dejadas por la administración Samper, como del valor estratégico de Colombia para los Estados Unidos, ambos autores precisan que el elemento central para la reconstrucción nacional de Pastrana debía ser, indudablemente la generación de legitimidad: “lo que debe hacer Colombia es nada menos que la reconstrucción de la nación. Para lograrlo debe generar suficiente poder legítimo y aplicarlo de manera efectiva para establecer la seguridad pública, impedir la criminalidad y llevar a la guerrilla a la mesa de paz a unas negociaciones serias” (*Ibíd.*, p 50).

Al encontrar que el dinero producto del tráfico de drogas ilegales ha sido uno de los motores que ha permitido el avance de los insurgentes, el diagnóstico de ambos autores no deja lugar a extravíos: “la ayuda antinarcóticos es un compromiso significativo que se acerca al cruce de la línea de la contrainsurgencia. Los Estados Unidos pueden verse

---

<sup>307</sup> Este proceso fue denominado como “la internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”. Al respecto, véase Socorro Ramírez (2001).

obligados a cruzar dicha línea, no con tropas en combate activo, sino con entrenamiento para los militares y la policía”. El fortalecimiento del componente militar de la asistencia estadounidense le permitiría a los colombianos “combatir [con éxito] a la guerrilla y los narcotraficantes, retomar el control de su territorio nacional, así como obturar los abusos de los derechos humanos, incluso aquellos cometidos por las Fuerzas Armadas, la guerrilla y los paramilitares (*Ibíd.*, p. 54).

Tratando de conciliar ambas posturas -la búsqueda de un “Plan Marshall” para Colombia enunciada por Pastrana y la defensa de las posturas realistas de la política exterior estadounidense-, después de rípidos debates en el Congreso estadounidense, nació el Plan Colombia.<sup>308</sup> Originalmente, el Plan tenía un costo total de 7,500 millones de dólares de los cuales Colombia debía aportar 4,900 millones. En el presupuesto inicial, los recursos destinados a los militares solo ocupaban el 6.92% del total del Plan (Pizarro 2004: 280). Los colombianos buscaron aportaciones en Europa, Japón y los organismos multilaterales, pero estas fueron precarias. El gobierno estadounidense terminó asumiendo el grueso de las aportaciones internacionales (1,319 millones de dólares), adecuando éstas a sus intereses estratégicos, provocando un importante viraje en cuanto a las previsiones iniciales del gobierno colombiano.<sup>309</sup> En la versión aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, cerca del 75% del presupuesto se destinó a la ayuda militar, policial y al fortalecimiento de la capacidad de interdicción del Estado colombiano, lo que incluía la autorización de la presencia de personal militar estadounidense en Colombia.<sup>310</sup> De tal forma que solamente entre los años 2000 y 2001, el Ejército colombiano recibió 512 millones de dólares, por 123 millones que fueron otorgados a la Policía Nacional.<sup>311</sup> En la práctica, esto permitió la modernización de las Fuerzas Armadas colombianas.

Si se parte de esto como telón de fondo, se puede observar como a la par del proceso de negociación con las FARC, la administración Pastrana de forma conjunta con el gobierno de los Estados Unidos, impulsó el fortalecimiento de sus cuerpos armados. Así, cuando se puso fin a la política de negociación con los grupos guerrilleros, el gobierno colombiano ya había desarrollado mejores condiciones para pasar a la ofensiva. La coyuntura del 11 de septiembre del 2001, sumada a la arrogancia del grupo guerrillero dejó pocas opciones reales al gobierno colombiano. De ahí que la modificación del discurso gubernamental enfatizando el carácter “terrorista” de los insurgentes fuera solo cuestión de tiempo. Ante estas nuevas circunstancias, numerosos sectores de la opinión pública, desilusionados por el proceso de paz de Pastrana, se pronunciaron a favor del enfrentamiento del Estado a los grupos guerrilleros. Este fue el contexto en el que se desarrollaron las elecciones presidenciales del 2002 en las que el candidato ganador fue un disidente del partido liberal que se lanzó por la vía independiente, quebrando de paso la hegemonía tradicional de los partidos liberal y conservador: Álvaro Uribe Vélez.

---

<sup>308</sup> Sobre el proceso de negociación del Plan Colombia, véase García (2001).

<sup>309</sup> Al respecto, véase Leal Buitrago (2006:129).

<sup>310</sup> Cfr. Blumenthal (2001) y Gáqueta (2006). Aquí no está de más rescatar que el otorgamiento de estos fondos no fue un cheque en blanco para las Fuerzas Armadas de ambos países. El Congreso estadounidense colocó algunos mecanismos de verificación y seguimiento de flujos de dinero a partir del cumplimiento de condiciones sobre los Derechos Humanos.

<sup>311</sup> Al respecto, véase Tickner (2001: 23).

Sintetizando. En el período que abarca de 1993 al 2002 encontramos que:

- 1) Se puso fin a la segunda de las principales organizaciones del tráfico de drogas ilegales en Colombia (1995). De características más discretas que los antioqueños, los traficantes de Cali habían privilegiado los sobornos y la corrupción para la operatividad del negocio. Sin embargo, el fin de la confrontación del Estado contra Pablo Escobar, sumada a las aportaciones de los caleños a la campaña presidencial de Samper (1994 – 1998), marcó el principio del fin de su breve hegemonía. Como consecuencia de la detención de los principales líderes de la organización de Cali:
  - a) Se permitió el surgimiento de organizaciones más pequeñas y difíciles de detectar (fragmentación del negocio) y
  - b) Junto con la disminución de las hectáreas cultivadas en Perú y Bolivia, se hizo posible el ascenso del cultivo de hoja de coca en Colombia.
- 2) El gobierno de Samper, debilitado de origen por su vinculación con los traficantes caleños:
  - a) Vivió tres grandes crisis de carácter interno y una de carácter externo.  
Por el frente doméstico, encontramos:
    - i) Crisis de legitimidad;
    - ii) Crisis de gobernabilidad y;
    - iii) Crisis de deshonestidad.  
Por el lado externo encontramos:
    - i) Una profunda crisis diplomática frente al gobierno de los Estados Unidos, lo que debilitó en gran medida al país.
    - b) Fortaleció el paradigma punitivo en aras de recuperar su credibilidad, intensificando su estrategia contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales en todo el territorio nacional. Esto incluyó el impulso a la ley de extinción de dominio, con la consecuente reforma al sistema de justicia, y la reactivación de la extradición de colombianos a los Estados Unidos.
- 3) Partiendo de las crisis anteriores, la administración de Samper fue testigo de:
  - a) El fortalecimiento de la Policía Nacional al ser esta la única depositaria de la confianza de las autoridades estadounidenses.
  - b) El avance de los cultivos de hoja de coca en territorio nacional, convirtiendo a Colombia en el primer productor mundial de ésta.
  - c) El avance de los grupos armados ilegales. En este sentido:
    - i) Las FARC, después de su VIII conferencia (1993) tomaron la iniciativa en la guerra contra el Estado, infringiendo al Ejército Nacional rimbombantes derrotas. Presentándose como una opción válida ante la falta de credibilidad del gobierno, los insurgentes pudieron reafirmar su proyecto a nivel internacional.
    - ii) Surgen las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC, 1997). De carácter confederado, este grupo surge como un organismo de coordinación nacional de estrategias contra los guerrilleros. Recibió apoyo en diferentes regiones tanto por sectores de las élites políticas,

económicas y militares tradicionales, como por los grupos emergentes, concretamente por los traficantes.

- 4) Ante tal escenario la llegada de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002), fue observada por muchos como la oportunidad para superar la profunda crisis por la que atravesaba el Estado colombiano. La búsqueda de la paz se convirtió en el paradigma de la nueva administración, lo que vino acompañado de una fuerte campaña internacional para la reactivación de las relaciones internacionales de Colombia (Diplomacia para la Paz). Partiendo de ello, la administración Pastrana:
  - a) Llevó a cabo un proceso de dos vías, a saber:
    - i) Negociación personal del Presidente con los miembros del secretariado de las FARC, lo que incluyó la desmilitarización de una importante porción del territorio colombiano.
    - ii) Buscó fondos para el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado. Como resultado final de esto, surgió el Plan Colombia.
- 5) Ante la falta de pericia, en cuanto a la capacidad de negociación del gobierno colombiano sobre los fondos internacionales, el presupuesto final pasó por la aprobación del Congreso estadounidense quien determinó que el 75% de sus aportaciones irían al rubro militar, policial y de reforzamiento de la ley. Originalmente sólo el 6.92% del monto total presupuestado por el gobierno colombiano era para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, pero, sin mayores donantes, el componente más importante del naciente Plan Colombia fue el punitivo. El plan Colombia trató de conciliar con mayor o menor éxito las posturas de Colombia y Estados Unidos.
- 6) La expectativa del logro de la paz tocaba los intereses de algunos sectores que estaban en contra de la transformación del *statu quo*. Uno de los efectos no deseados del proceso de paz de Pastrana, fue la expansión de los grupos paramilitares -mayormente financiados por recursos de la industria ilegal-, que se encargaron de masacrar y desplazar a numerosos grupos poblacionales. A pesar de ser un requisito de negociación por parte de la guerrilla con el gobierno de Pastrana, éste se vio francamente rebasado por la dinámica tanto de las AUC, como de los grupos de poder regionales.
- 7) Después de un intrincado proceso de negociación, ni el gobierno colombiano ni la guerrilla de las FARC dieron pasos sustanciales hacia un acuerdo. Por un lado la administración Pastrana no vio acciones que le permitieran entender que el compromiso de los guerrilleros con el proceso de Paz era auténtico. Por lo contrario, al interior de la zona de despeje se hicieron cada vez más frecuentes las denuncias de abusos por parte del movimiento insurgente. Aunado a ello, no fueron pocas las evidencias de una vinculación más fuerte de estos con la producción de drogas ilegales. Por otro lado, fuera de la zona de despeje, los atentados en contra de las instalaciones estratégicas del Estado y los crímenes en contra de civiles marcaron un punto de no retorno. Después del clima enrarecido que produjeron estas acciones, aunado a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y sin un compromiso claro con el gobierno, Pastrana dio por finalizada su apuesta por la paz el 20 de febrero de 2002.



Podemos ahora observar las principales características del tráfico y los traficantes de drogas en el período de Álvaro Uribe.

### **3.5.6 El tráfico y los traficantes de drogas ilegales en la Política de Seguridad Democrática (2002 – 2010)**

En su último tramo, el rechazo público a la zona de despeje concedida por el gobierno de Pastrana a las FARC fue el elemento decisivo para las elecciones presidenciales del 2002. Se fue perfilando así un nuevo horizonte en el que, en lugar de buscar la paz con ahínco y prácticamente sin condiciones, se produjo la corriente inversa: “a diferencia de su antecesor que puso el acento principal en la internacionalización del proceso de paz” – señala Eduardo Pizarro (2003: 5)- “Uribe ha buscado internacionalizar el conflicto armado, mediante llamamientos constantes a la comunidad internacional para apoyar su esfuerzo militar”. El gobierno estadounidense post 11 de septiembre respaldó el nuevo viraje, medido ahora bajo el prisma de la “guerra contra el terrorismo”. Mientras tanto el problema de las drogas ilegales alcanzaba nuevos horizontes, puesto que, los dos principales actores armados ilegales (FARC, AUC) dieron muestras de una fuerte dependencia de la economía de estas: si se quería terminar con el conflicto, uno de los primeros elementos a confrontar era al narcotráfico.

Al interior de las FARC, algunos de sus principales frentes fortalecieron aún más sus vínculos con la industria ilegal, fomentando el crecimiento militar en detrimento de la formación de nuevos cuadros políticos, alejándose cada vez más de una sociedad a la que decían representar, apelando de esta manera, al uso de recursos extremos como el terror para mantener el control de sus diferentes feudos locales. Por otro lado, al interior de las AUC, el debilitamiento de la ideología se fue haciendo cada vez más patente, provocando que los líderes paramilitares comenzaran a ver reflejados sus intereses en torno a los beneficios de la comercialización de drogas ilícitas, recurriendo también a actos de terror para mantener y expandir su hegemonía.

Por si esto fuera poco, nuevos grupos de traficantes se fueron consolidando (por ejemplo la organización de traficantes del norte del Valle que venía en franco ascenso desde el fin de la organización de Cali), estableciendo alianzas estratégicas tanto con guerrilleros como con paramilitares, diluyendo en gran medida las motivaciones políticas que habían dado origen al conflicto pues, en casos extremos, se llegaron a presentar mecanismos de cooperación entre guerrilleros y paramilitares. En medio de todo esto, el grave problema de inseguridad fue retomado por el entonces candidato Álvaro Uribe como el eje de su campaña política para la Presidencia. Desde sus primeros desarrollos Uribe fue claro: había que recuperar la presencia del Estado en todo el territorio nacional. Para ello era necesario dar pasos en firme, que se materializaron en lo que se conoció como “Política de Seguridad Democrática”.

Sin embargo ésta trajo emparejado un viraje inédito en la historia de Colombia: al conflicto se le dejó de reconocer el carácter político, estableciendo que, la guerra en Colombia era parte de la “guerra contra el terrorismo” con lo cual esta postura se alineó

con la retórica antiterrorista de la administración de Bush. Paradojas aparte, esto no impidió al nuevo presidente iniciar un proceso de desmovilización con las AUC - calificado como grupo terrorista- entre el 2002 y el 2005, ni tampoco conseguir la reelección presidencial en aras de consolidar los beneficios de la Política de Seguridad Democrática en contra de los terroristas. Ahora, buscaremos dar cuenta de las principales características de estos intrincados procesos.

“Este país debe ser menos permisivo con los bandoleros”, exclamaba Álvaro Uribe en el marco del 27° Congreso Nacional de Ganaderos, celebrado en Cartagena en Noviembre del 2000.<sup>312</sup> Colombia se encontraba todavía inmersa en el proceso de paz de Pastrana y Uribe era uno de los pocos candidatos, de no ser el único, que se pronunciaba abiertamente en favor de medidas más estrictas en contra de los guerrilleros. Para ese entonces aún no se había quebrantado el proceso de paz, por lo que sus aseveraciones se mostraban como una apuesta elevada ante la incertidumbre del camino por el que transitaría la segunda mitad de la administración Pastrana. Gradualmente, cuando se fue haciendo claro que el proceso de paz difícilmente conduciría a un acuerdo entre el gobierno y la guerrilla, la figura de Uribe comenzó a ascender en el firmamento de la política nacional.

Al aproximarse la fecha de las elecciones, las encuestas coincidían en que se iba a producir un relevo nunca antes visto en la anquilosada vida del bipartidismo colombiano.<sup>313</sup> Para su campaña, Uribe, de forma temprana se había dissociado del liderazgo del partido liberal, que finalmente se decidió por Horacio Serpa como candidato presidencial para el 2002. El partido conservador, profundamente fragmentado, ni siquiera figuró en esas elecciones. Por otro lado, ni la candidata independiente Noemí Sanín ni el candidato del Polo Democrático Independiente, Lucho Garzón, pudieron contrarrestar la fuerza ascendente del antioqueño. Así, cuando se rompió el proceso de paz, Uribe se presentó con dos ventajas adicionales que en su momento fueron observadas como sus principales obstáculos: no haber apostado por la paz y no estar subordinado a ninguna estructura partidista. Es por ello que cuando Álvaro Uribe se impuso con facilidad en la primera vuelta de las elecciones del año 2002, contó tanto con la ventaja de presentarse de facto como el jefe de los dos partidos tradicionales, como con los beneficios de no estar comprometido políticamente con ellos.<sup>314</sup> Con un rango de movilidad tan amplio, Uribe comenzó a generar los instrumentos necesarios para que su

---

<sup>312</sup> Citado por Cepeda y Rojas (2008: 79). No está de más señalar que este pronunciamiento se llevó a cabo frente a uno de los gremios que han sido históricamente más críticos a las tentativas de paz del gobierno: los ganaderos agrupados en la FEDEGAN. Evidentemente muchos de ellos contaban con una hoja de vida intachable, pero algunos otros se preciaban de mantener relaciones estrechas e incluso financiar a los paramilitares ante la ausencia del Estado.

<sup>313</sup> Respecto al ascenso de Uribe, véase la Revista *Semana*, viernes 1 de marzo 2002. “Por Knock Out”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/knock-out/369.aspx> Consultado el 1 de diciembre de 2009.

<sup>314</sup> Al respecto, véase Revista *Semana*, domingo 26 de mayo 2002 “El triunfo de la tenacidad”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/triunfo-tenacidad/21950.aspx>. Consultado el 1 de diciembre 2009.

proyecto de gobierno pudiera echarse a andar de inmediato. Este proyecto comenzó a estructurarse en torno a una necesidad básica insatisfecha: la seguridad.<sup>315</sup>

Una vez instalado en la Presidencia, Uribe comenzó su gobierno realizando acciones inmediatas para el reestablecimiento del orden público: después de nombrar a la primera mujer en el Ministerio de Defensa, Martha Lucía Ramírez, ratificó a buena parte de la cúpula militar del gobierno saliente. Ante el clima de violencia que precedió y caracterizó a los primeros días del cambio de gobierno,<sup>316</sup> Uribe realizó una “declaratoria de conmoción interior” que le permitió ensanchar las atribuciones presidenciales en materia legislativa, restringiendo libertades básicas -con militares de por medio- e interceptando comunicaciones.<sup>317</sup> Dentro de los poderes especiales que otorga la conmoción interior, el presidente tomó la determinación de decretar un impuesto del 1.2 % al patrimonio de todos los colombianos que hubieran declarado un monto igual o superior a los 57,000 dólares de patrimonio líquido: un impuesto para la seguridad.<sup>318</sup> A la par de estas medidas comenzó el reclutamiento de los llamados “soldados campesinos” que apoyarían al Ejército en las labores de seguridad, vigilancia y producción de inteligencia en las zonas de origen de éstos. Aunado a ello, el gobierno de Uribe alentó las recompensas por información y la deserción de combatientes ilegales, así como la creación de “zonas de rehabilitación” en las zonas de influencia guerrillera (Leal Buitrago 2006: 229). Con ello, los primeros desarrollos de la Política de Seguridad Democrática” estaban en marcha.

Fue hasta junio del 2003 cuando finalmente salió publicada la Política de Seguridad Democrática”, documento marco mediante el cual el gobierno de Uribe enunció los lineamientos básicos que guiarían a su administración en materia de seguridad.<sup>319</sup> En la

---

<sup>315</sup> Para el momento en el que Uribe recibió la administración, las cifras eran escandalosas. Aquí una muestra: 34.000 muertos cada año, un pueblo atacado cada semana, 75 familias desplazadas cada día, un acto de destrucción de infraestructura cada ocho horas, un secuestro cada tres horas. Cifras tomadas de Hernando Gómez Buendía. “Uribe, paso a la derecha”. Revista *Semana* Lunes, 23 de diciembre de 2002. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/uribe-paso-derecha/67266.aspx>. Consultado el 3 de diciembre de 2009. “La guerra hacía prácticamente imposible transitar por las carreteras” -observa- Markus Shultze – Kraft, director del programa de América Latina del *International Crisis Group*- “consecuentemente, uno de los primeros objetivos de Uribe fue el de recuperar este tipo de espacios con repercusiones perceptibles para la sensación de seguridad.. Esto sí habrá que reconocerlo como uno de sus principales logros”. Entrevista del autor con Markus Shultze – Kraft. Bogotá, 23 de abril 2009.

<sup>316</sup> En los primeros cinco días desde que Uribe tomó posesión, una serie de fuertes atentados azotó Bogotá, dejando como resultado 21 muertos y más de 40 heridos. Al respecto véase “Los motivos de la conmoción”. *El Tiempo*, 13 de agosto de 2002 Bogotá.

<sup>317</sup> Un recorrido histórico de la figura del Estado de conmoción, puede encontrarse en Mauricio García Villegas “Un país de estados de excepción” *El Espectador*, 11 de octubre 2008.

<sup>318</sup> O, como lo consideraron algunos, un impuesto para la guerra. Por esta vía, el gobierno de Uribe esperaba recaudar aproximadamente 778 millones de dólares que se destinaron a fortalecer a los organismos de seguridad. Al respecto véase “Colombia. Uribe Asume poderes especiales”. *La Nación* 13 de agosto 2002. Buenos Aires. Bajado de [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=422118](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=422118). Consultado el 1 de diciembre 2009.

<sup>319</sup> “El documento de Política de Seguridad Democrática” -observa Juan Manuel Santos, quien posteriormente asumiría la cartera de defensa (2006/2009)- “fue un paso importantísimo” de la administración Uribe. Retomando una conversación con Narcís Serra, ex Ministro de Defensa de España, Santos, resaltó que la publicación texto lo trascendía “porque el sólo hecho de que exista un documento que la gente pueda discutir, que la opinión pública pueda palpar y el cual puede servir como el termómetro para

introducción a ésta, el propio Uribe hizo mención de sus principales características, resaltando que “la seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política” -por lo tanto, el presidente enfatizó que- “este gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la «Seguridad Nacional» en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como «enemigo interno»”. Sin embargo, pronto reviraría sobre estas primeras palabras al establecer que “la antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles”. Sin mencionar a ningún grupo por su nombre, Uribe fue categórico: “frente al terrorismo solo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esa práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley”.<sup>320</sup>

Ya en el desglose de lo que propiamente es la Política de Seguridad Democrática se encuentra de manera simultánea el reconocimiento explícito de las carencias y de los principios que moldearan la actuación del Estado. Así, como objetivo general de ésta, se establece que se debe “reforzar y garantizar el estado de derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática” (punto 4); es por ello que el primer paso, de carácter urgente, es el de consolidar “el control estatal sobre la totalidad del territorio” (punto 13). Para esto, la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) tendrían un papel destacado (punto 14). Sin embargo, la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe confunde la seguridad interior con la defensa nacional a diferencia de sus antecesores que no diferenciaban entre seguridad nacional y defensa nacional. Esto se ve plasmado en el punto 20, donde se menciona que por “la naturaleza de las amenazas que aquejan a la nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas ha llevado a que en el caso colombiano (...) se desdibujen los límites de seguridad interior y defensa nacional”.

En el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática se homologaron funcionalmente varios fenómenos que por su naturaleza ameritarían hacer un análisis más detenido. Lo primero que salta a la vista es la falta de reconocimiento del conflicto armado interno como un conflicto de origen político: para las autoridades colombianas ahora se trata de una poco clara forma de terrorismo. “El terrorismo como método para atentar contra la debilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el Mundo” -se afirma en el documento- “las organizaciones armadas ilegales colombianas han convertido a los civiles en su blanco principal mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados. Conductas como el secuestro o el asesinato de civiles, la destrucción de la infraestructura y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo” (punto 27). Indiscutiblemente lo anterior es cierto: el terror es usado como

---

medir la efectividad de la política, le da una gran legitimidad a esa política”. Juan Manuel Santos (2005: 203).

<sup>320</sup> Carta del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez. En *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República / Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia, 2003. Para una profundización de las implicaciones al respecto de la política de seguridad democrática desde la perspectiva presidencial, véase Uribe (2005). Para una versión crítica, véase Leal Buitrago (2006).

método por los diferentes actores armados ilegales; pero el empleo estratégico del terror no necesariamente convierte en automático al grupo que lo emplea en una “organización terrorista.” Partiendo de ello no existe claridad en cuanto a los alcances y límites del concepto de “terrorismo”.<sup>321</sup>

Para algunos esta falta de claridad tiene como trasfondo “el tratar de borrar el carácter político del conflicto” – como afirma el Coronel (r) Carlos Alfonso Velazquez – “se cree que aceptándolo se está justificando a las guerrillas”, remata. Esta impresión es reforzada por funcionarios como el Comisionado para la Paz de la administración Uribe, Frank Pearl quien haciendo eco de las tesis oficiales asevera: “en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista” puesto que “los grupos armados ilegales no cuentan con el apoyo de la opinión, son grupos minoritarios”. Pero como puntualiza el propio Coronel Velazquez: “que las guerrillas son grupos minoritarios que no cuenten con el apoyo de la opinión (principalmente urbana) es cierto. Pero también es cierto que eso no elimina sus propósitos de búsqueda del poder político”.<sup>322</sup>

Frente a las consideraciones anteriores convendría ser incluso más incisivo. Si bien tanto las afirmaciones del Coronel Velazquez como las declaraciones de Pearl tienen su cuota de validez, es necesario no perder de vista la lógica que sustenta este cambio de status, replicado por funcionarios gubernamentales. En el fondo ocurrió un cambio estratégico de discurso –lo que tuvo repercusiones prácticas-, pues el gobierno uribista dejó de privilegiar la estrategia de negociación como consecuencia de que ésta había demostrado su ineficiencia. Por diversas razones y en horizontes temporales más amplios la cúpula guerrillera de las FARC había aprovechado los periodos de reconocimiento implícito de su posición beligerante y había avanzado en su objetivo primario que era la toma por las armas del Estado. De esta forma, la respuesta estratégica del gobierno de Uribe fue golpear a los grupos alzados en armas en múltiples frentes, pero quizá uno de los más importantes fue en la cuestión simbólica. Desde aquí se entiende con mayor exactitud la decisión del Ejecutivo colombiano.

Al cambiar el tipo de reconocimiento, lo que se buscaba era fortalecer la postura del Estado en detrimento de una insurgencia trasfigurada en “terrorismo”. En dado caso que el Estado colombiano pudiera avanzar en mayores golpes militares contra la guerrilla y ante un eventual proceso de negociación, la carta del terrorismo permitía una posición más sólida del gobierno. Así, desde éste se podría trabajar con parámetros políticos diferentes en aras de obtener condiciones más ventajosas para sus propios intereses. Mientras se llegara a ello, limitaba también las posibilidades de interacción entre las organizaciones contraestatales alzadas en armas y los diferentes agentes sociales

---

<sup>321</sup> De forma circular, éste es definido como “el principal método que utilizan las organizaciones armadas ilegales para desestabilizar la democracia colombiana”. Siguiendo una declaración realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas, en el texto se puntualiza que “el único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de la violencia letal contra civiles para fines políticos” (punto 37).

<sup>322</sup> Carlos Alfonso Velazquez “Conflicto armado o amenaza terrorista”. Revista *Semana Domingo* 5 de diciembre de 2004. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-on-line/conflicto-armado-amenaza-terrorista/83452.aspx>. Consultado el 5 de diciembre de 2009.

insertados en el mundo de la legalidad. De esta manera se estrecharía el cerco sobre la guerrilla.

Por otro lado cabe hacer mención en este punto sobre la concepción del gobierno de Uribe sobre el narcotráfico, el segundo gran elemento dentro de las principales amenazas al Estado colombiano.<sup>323</sup> Dentro de la Política de Seguridad Democrática se establece que: “el negocio mundial de las drogas ilícitas pone en peligro la estabilidad institucional de los Estados y la seguridad de los ciudadanos”. Reconocido esto, en el texto pasa de inmediato a vincular al tráfico de drogas ilegales con la corrupción y el terrorismo pues “su poder de corrupción es una amenaza a la democracia y su connivencia o fusión con el terrorismo es un riesgo no solo para Colombia, sino para buena parte del hemisferio”. Así, el documento traza la línea a seguir: mayor represión a la industria ilegal con el apoyo de la comunidad internacional: “el Gobierno no permitirá que el territorio nacional siga siendo utilizado por las organizaciones internacionales del narcotráfico y afirma su voluntad de eliminar completamente el negocio de las drogas en el territorio nacional” (punto 29).

Nuevamente, en el escrito se trata de profundizar sobre el vínculo del tráfico de drogas y el terrorismo pues “el problema de las drogas, al igual que el terrorismo, es un problema internacional. Su solución no se puede limitar a un país. Es además bien sabido que el narcotráfico y el terrorismo hacen uso de los mismos canales de abastecimiento y de lavado de activos; con frecuencia una misma organización está implicada en ambas actividades (punto 29). Con esto como punto de partida, el gobierno aceptó que el narcotráfico “se ha convertido también en la fuente primordial de recursos para la financiación de las actividades terroristas de las organizaciones armadas ilegales (...) de Colombia” (punto 41), teniendo como destinatarios tanto a las FARC como a los grupos de autodefensa ilegales que se disputan el control de los cultivos de coca (punto 42).<sup>324</sup>

Pero la Política de Seguridad Democrática y los elementos emparejados con ella no surgieron en el vacío. Como se ha visto, de acuerdo con las tendencias históricas de sus relaciones internacionales, para el surgimiento de la política de seguridad de Uribe hubo un fuerte respaldo de los diferentes órganos y agencias de gobierno de los Estados Unidos. La coyuntura crítica del 11 de septiembre catalizó la articulación de muchos procesos internos y externos que finalmente se vieron reflejados en la redacción del texto

---

<sup>323</sup> En el punto 36 del documento de la política de seguridad democrática se mencionan las principales amenazas. Estas son: 1) El terrorismo; 2) El negocio de las drogas ilícitas; 3) Las finanzas ilícitas; 4) El tráfico de armas, municiones y explosivos; 5) El secuestro y la extorsión y 6) El homicidio.

<sup>324</sup> Un informe realizado en el 2005 por la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) de la República de Colombia establece las enormes dimensiones que ha adquirido el tráfico de drogas ilegales para las FARC. Después de establecer la metodología para el armado de las cifras, la conclusión de la JIC es clara. Por el tráfico de drogas ilegales – producción, cultivo y comercialización de hoja de coca y amapola, impuestos para las pistas de aterrizaje y comercialización de los productos derivados de las plantas anteriores- las FARC obtenían el 45.49% de sus ingresos totales. Junta de Inteligencia Conjunta. *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado*. Bogotá D.C. 24 de febrero de 2005. Para las AUC, la cifra rondaría el 70% Entrevista del autor con Gustavo Duncan. Bogotá, 23 de abril de 2009. Esto permite entender el por qué de los enfrentamientos mencionados en el documento.

que acabamos de analizar brevemente. Así, después de esta fecha y ya entrado el 2002, encontramos que:

En la órbita interna:

- a) La opinión pública se encontraba desencantada por el proceso de paz de la administración Pastrana, por lo que éste fue roto, haciendo posible la elección de un candidato de línea dura, Álvaro Uribe;
- b) El avance de los grupos armados fuera de la ley había alcanzado un nuevo nivel:
  - \* Las FARC, de regreso a la clandestinidad, incrementaron su ofensiva contra el Estado, atentando de paso contra civiles. La cúpula de las FARC, ahora en un escenario completamente adverso, fue objeto de una primera sindicación por tráfico de drogas.<sup>325</sup>
  - \* Las AUC, en alianza con diversas élites regionales, recurrieron a masacres y despojo de tierras en contra de campesinos. Como organización las AUC comenzaron a dar síntomas de división interna: el tráfico de drogas ilegales comenzó a producir rupturas dentro de la organización que se vio escindida en torno a dos grandes posturas: los que se mantenían en la ideología antiinsurgente y los que privilegiaban el negocio del tráfico de drogas como mecanismo de enriquecimiento.<sup>326</sup>
- c) Las Fuerzas Armadas estaban en pleno proceso de modernización gracias al impulso recibido por los recursos del Plan Colombia, ahora convertido en Iniciativa Regional Andina. Una política más beligerante por parte del gobierno colombiano representaba la oportunidad de mostrar sus nuevas capacidades;

En la órbita externa:

- a) En el diseño geoestratégico de Washington, las drogas pasaron a un segundo término frente a un problema más acuciante: el terrorismo. Si Colombia quería seguir siendo considerada dentro de las prioridades de Washington en el hemisferio, era poco posible que no se diera el viraje que se produjo desde el final de la administración Pastrana. Uribe reafirmó en la práctica las fuertes tendencias que le precedían, radicalizando su postura en discursos y acciones: la guerra ahora era contra los “terroristas” -o incluso “narcoterroristas”- una negación estratégica, como ya se vio, del carácter político del conflicto.
- b) Entre el 2002 y el 2003 -período entre el cual Uribe asumió la presidencia y publicó la Política de Seguridad Democrática- las diferentes ramas y órganos de gobierno de los Estados Unidos fueron redefiniendo la estrategia frente a Colombia, coincidiendo, en un principio, con el cambio de ánimo de una opinión pública colombiana favorable a una política más agresiva y militar para hacerle frente al conflicto. Partiendo de ello:

---

<sup>325</sup> En los últimos días de la administración Pastrana, el 24 de junio de 2002 el Estado colombiano abrió la primera investigación oficial por tráfico de drogas ilegales a Manuel Marulanda, alias Tirofijo, Jorge Briceño, alias El Mono Jojoy, Raúl Reyes y Joaquín Gómez, entre otros. Anteriormente, éstos fueron acusados de cometer delitos como rebelión, secuestro, terrorismo, concierto para delinquir y homicidio, pero nunca por tráfico de drogas. Al respecto véase Ángela María Puentes. “Narcotráfico y su papel en el desmonte de los paramilitares”. En *Verdad Abierta*. Bajado de <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico-periodo4> Consultado el 7 de diciembre de 2009.

<sup>326</sup> Al respecto véase Duncan (2006) y Garzón (2005).

- \* Se impulsaron las reformas necesarias al interior de los Estados Unidos para ponerle fin a la “guerra ambigua”. Finalmente, la “guerra contra el narcotráfico” se anudó en la “guerra contra el terrorismo”. Desde el Congreso de los Estados Unidos se permitió que la asistencia antinarcóticos fuera empleada con fines antiinsurgentes (o antiterroristas bajo la nueva lógica).<sup>327</sup>
- \* El gobierno de los Estados Unidos comenzó a dar un trato más agresivo a los grupos armados ilegales en Colombia. Esto incluyó las primeras solicitudes de extradición sobre líderes tanto de las AUC (Ej. Carlos Castaño y Salvatore Mancuso) como de las FARC (Ej. Tomás Molina, alias 'El Negro Acacio').<sup>328</sup>
- \* Comenzaron a crearse grupos especializados para la protección de instalaciones petroleras, punto estratégico dentro del nuevo diseño estadounidense de seguridad. El primer grupo comenzó a funcionar en torno al oleoducto de Caño Limón/ Coveñas.<sup>329</sup>

Es evidente, entonces, que la Política de Seguridad Democrática estuvo cobijada por los desarrollos que se venían produciendo en Washington. La cooperación entre ambos países alcanzó niveles sin precedentes. La cercanía entre las posturas tanto de Uribe como de Bush coadyuvó al mantenimiento e incluso expansión de los montos de asistencia entre Estados Unidos y Colombia: “le diré a nuestro Congreso que renueve su apoyo para que esta valerosa nación pueda ganar la guerra contra los narcoterroristas” -proclamaba Bush en noviembre del 2004-. “Si yo no pensara que el presidente Uribe tiene una buena estrategia y la disposición de combatir a los grupos armados ilegales, no estaría aquí diciendo que voy a trabajar con mi Congreso para seguir apoyándolos (...) El plan de este hombre está funcionando.”<sup>330</sup> Para el 2005, Bush consiguió la aprobación presupuestal de más de 460 millones de dólares sólo en asistencia antidroga para Colombia; el principal componente de estos recursos pasaba por el fortalecimiento de las capacidades militares.<sup>331</sup>

<sup>327</sup> Para análisis y discusión, véase Isaacson y Vaicius (2003).

<sup>328</sup> Cfr. Horacio Godoy. ¿A quien ayuda Estados Unidos? Revista *Semana*, lunes 23 de diciembre de 2002. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-mundo/quien-ayuda-estados-unidos/67279.aspx> Consultado el 8 de diciembre de 2009.

<sup>329</sup> Cfr. EFE y AP. “EE.UU asume la protección del petróleo colombiano”. *El clarín*, lunes 11 de febrero de 2002. Bajado de <http://www.clarin.com/diario/2002/02/11/i-02415.htm> Consultado el 8 de diciembre de 2009.

<sup>330</sup> AFP, REUTERS Y DPA “Anuncia Bush la ampliación del Plan Colombia contra el narcoterror”. *La Jornada* 23 noviembre 2004.

<sup>331</sup> David Brooks “Designa Bush cientos de millones de dólares para programas en AL”. *La Jornada* 8 de Febrero 2005. En el lado estadounidense esto coincide además con el creciente poder del Departamento de Defensa en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”. Según una publicación conjunta realizada *Center for International Policy (CIP)*, *Latin America Working Group* y *Washington Office on Latin America (WOLA)* con esta guerra se intensificaron las tendencias a “diluirlas divisiones entre las funciones militares y policiales”. Cada vez se presentaba con más frecuencia un “menor control civil sobre los programas estadounidenses de asistencia militar”. Para el 2005, fecha de la publicación del reporte se hacía patente que “El Departamento de Defensa tiene cada vez más control sobre los programas de capacitación para los militares extranjeros, los cuales estaban antes bajo la supervisión exclusiva del Departamento de Estado”. En la práctica, esto provocaba la reducción en el “control legislativo” por lo que se distorsionaba “la relación entre los objetivos de asistencia militar y los objetivos centrales de política



En virtud de las condiciones anteriores, el presidente Uribe tuvo amplios márgenes de movilidad para el desarrollo de su Política de Seguridad Democrática. Esto se vio reflejado con mayor nitidez en lo que respecta a la relación del gobierno colombiano frente a los grupos paramilitares. Una de las iniciativas más audaces y arriesgadas del gobierno de Uribe fue la apertura de un proceso de negociación con las AUC y algunos grupos paramilitares que funcionaban a la par de éstas.<sup>332</sup> El proceso, adelantado en su fase exploratoria desde diciembre del 2002 y firmado en cuanto a la presentación de un compromiso conjunto por la búsqueda de la paz en julio del 2003, estableció los principios que regirán la desmovilización de la totalidad de los miembros de las AUC, poniendo como fecha límite el 31 de diciembre del 2005. Sin embargo, una multiplicidad de contradicciones fue el símbolo de estos acuerdos. Por un lado, a pesar de que muchos de los jefes de las delegaciones paramilitares estaban sindicados por tráfico de drogas,<sup>333</sup> acusados por haber cometido masacres en contra de miles de campesinos colombianos -actos de terrorismo- o investigados por estar en contubernio con las élites políticas tradicionales, el gobierno de Uribe realizó importantes concesiones hacia estos.<sup>334</sup> Por el otro lado fue la presión internacional -Estados Unidos y la Unión Europea- la que pudo hacer contrapeso a las concesiones gubernamentales. Finalmente, a través de la ley 975 del 2005, conocida como “ley de justicia y paz” se dotó de cobertura legal para la desmovilización de poco más de 31,600 combatientes.<sup>335</sup>

---

exterior”. Al respecto, véase “Borrando las divisiones: Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina” Informe de *Latin America Working Group Education Fund & Center for International Policy & Washington Office on Latin America*, 2005; véase además “La política exterior se viste de camuflado” informe de *Latin America Working Group Education Fund & Center for International Policy & Washington Office on Latin America*, 2008.

<sup>332</sup> Aunque exista la tendencia a ver a las AUC como un actor unificado, la realidad dista muchos de esta percepción. Como observa Garzón (2005: 129) “a lo sumo pueden llegar a ser un modelo federal en el cual las dinámicas regionales tienen mucho peso”. La coalición de grupos paramilitares aglutinada en torno a las AUC fue por lo demás inestable pues se fue recomponiendo en la medida en que las disputas internas fueron reconfigurando sus principales características internas. Por otro lado, esto también hace necesario mencionar que, al margen de las AUC existieron grupos que tuvieron desarrollos similares. Concretamente hablamos de Boque Central Bolívar (BCB) que estructuralmente fue bastante semejante a las AUC.

<sup>333</sup> Se llegó a documentar, incluso, la venta de franquicias paramilitares a importantes traficantes de drogas ilegales para que pudieran verse beneficiados del proceso de desmovilización. Al respecto, véase *Revista Semana*, Lunes 13 de octubre 2003. “La metamorfosis”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/metamorfosis/73835.aspx> Consultado el 8 de diciembre 2009.

<sup>334</sup> Al respecto, véase Duncan (2006).

<sup>335</sup> Cifra actualizada hasta octubre del 2006 Cfr. “Mayores retos para Uribe en Colombia.” *International Crisis Group*. Boletín informativo sobre América Latina No. 11. Bogotá, Bruselas. 20 de octubre de 2006. Aquí cabe destacar que aunque aparentemente se produjo una gran desmovilización de personas vinculadas a los grupos de autodefensa ilegales, las cifras deben ser tomadas con cautela. Ciertamente, en una visita de verificación realizada por el autor (septiembre/ octubre de 2009) en algunas zonas del departamento de Antioquia (Medellín, occidente antioqueño), se pudo corroborar que, en el sinuoso proceso de desmovilización, se produjo el desmonte de soldados regulares, más no de mandos medios e incluso algunos líderes de importancia que, a su vez, continuaron en el negocio de la comercialización de drogas ilegales, reciclando los mecanismos de violencia bajo nuevas formas delictivas. Por si esto fuera poco, se pudo observar que, por lo menos en algunos barrios ubicados en los sectores nororiental y noroccidental de Medellín, existieron ofrecimientos a los habitantes de estos para que se presentaran frente al gobierno como miembros de las organizaciones paramilitares y, así, poder acogerse a algunos de los beneficios de la ley de justicia y paz. Esto permite establecer que las cifras oficiales deben ser observadas con mayor detenimiento.

En el frente de la guerra contra las FARC -donde se concentró la ofensiva del gobierno de Uribe, una vez reelecto-, la Política de Seguridad Democrática ha dado importantes señales tanto en la recuperación del control territorial del Estado colombiano, como en el debilitamiento de la cúpula de la insurgencia. Con mayores recursos para sus Fuerzas Armadas y Policía Nacional, una política de seguridad más articulada y el respaldo cada vez más amplio de la ciudadanía, el gobierno colombiano ha podido producir el repliegue de la guerrilla. Se hace cada vez más palpable la pérdida de territorios que anteriormente se encontraban bajo el control de ésta, la incomunicación entre los principales líderes, y la dislocación de algunos de sus corredores estratégicos.<sup>336</sup> Pero quizá los golpes más contundentes se dieron en el 2008 con las bajas de tres de sus principales líderes, todos integrantes del secretariado de la organización: Luis Edgar Devia Silva, alias Raúl Reyes, muerto en territorio ecuatoriano después de un bombardeo de la Fuerza Aérea Colombiana el primero de marzo;<sup>337</sup> Manuel de Jesús Muñoz Ortiz, alias Iván Ríos, asesinado por su jefe de seguridad ante el acoso de las fuerzas del Estado el 3 de marzo<sup>338</sup> y; el líder histórico de la organización Pedro Antonio Marín, alias Manuel Marulanda o Tirofijo quien al parecer falleció por causas naturales el 26 de marzo del mismo año.<sup>339</sup>

En medio de todo lo anterior, la industria de las drogas ilegales también fue pasando por importantes reacomodos. Hacía ya tiempo que el dinero producto del tráfico de drogas se había convertido en el principal combustible tanto de guerrilleros como de paramilitares, esto sin contar con que algunos grupos de traficantes sacando ventajas del conflicto interno habían impulsado de diferentes formas el involucramiento de unos y otros en el negocio. Uno de estos grupos y quizá el más fuerte después del fin de las organizaciones de Medellín y Cali fue la organización traficantes del Norte del Valle. Este grupo tuvo originalmente como líder visible a José Orlando Henao –vinculado inicialmente a los hermanos Rodríguez Orejuela de Cali-, seguido por sus hermanos Fernando, Arcángel y Lorena.<sup>340</sup> Funcionó de forma discreta pero efectiva, amasando una enorme fortuna y generando fuertes vínculos de protección con elementos clave al interior de la Policía Nacional. Después del asesinato de José Orlando Henao en la cárcel modelo de Bogotá

---

<sup>336</sup> Al respecto, véase Pecaute (2008).

<sup>337</sup> La muerte de Reyes, estuvo rodeada de múltiples controversias: por un lado, se produjo después de un ataque al territorio ecuatoriano sin el consentimiento del jefe de estado de ese país, Rafael Correa. Esto provocó la suspensión de relaciones entre ambas naciones; por el otro, ciudadanos mexicanos fallecieron en estos acontecimientos. La reacción del gobierno mexicano fue, por lo demás, discreta. El golpe más grave no fue la muerte de Reyes, sino la recuperación del computador de éste, pues ahí se tenían documentados muchos de los pormenores de la organización. Respecto a la muerte de Reyes véase Pérez (2008).

<sup>338</sup> Iván Ríos, el más joven de los miembros del secretariado de las FARC fue traicionado por la conjugación de tres factores derivados de la estrategia de Estado: por un lado el acoso de las fuerzas de seguridad que lo tenían en huida constante; por el otro, el grupo de Ríos pudo ser infiltrado. Lo que terminó de inclinar la balanza para el asesinato del miembro del secretariado de las FARC fue la existencia de una fuerte recompensa. Así, su jefe de seguridad lo asesinó a él y a su compañera, cortando la mano de Ríos para la verificación de su muerte por parte de las fuerzas del Estado. Al respecto, véase “Así cayó Ríos”. *El Tiempo*. 13 de marzo de 2008.

<sup>339</sup> Con la muerte de Tirofijo, Guillermo León Sáenz Vargas, alias Alfonso Cano se convirtió en el jefe máximo de la organización guerrillera.

<sup>340</sup> Sobre el ascenso de José Orlando Henao, véase el testimonio de Andrés Lopez (2008).

en 1998, el liderazgo pasó a su hermano Arcángel.<sup>341</sup> Pero éste no pudo mantener la cohesión dentro de la organización por lo que pronto surgieron bandos encontrados que, después del año 2000 entrarían en un sangriento conflicto.

Así, ante el escalamiento de las hostilidades por un lado surgió un grupo conocido como “Los Machos” integrados por hombres al servicio de Diego Montoya, alias Don Diego; por el otro, nacieron “los Rastrojos, al mando de Wilber Varela, alias Jabón.<sup>342</sup> Cada uno de estos grupos estuvo integrado por cuando menos 600 hombres y como principales misiones tenían: 1) servir como escoltas, ubicándose como anillos de seguridad para la protección de sus respectivos jefes; 2) cuidar de laboratorios y rutas para evacuar la droga hacia el Océano Pacífico y; 3) adelantar misiones contra el grupo contrario en medio del escenario de constantes enfrentamientos. Machos y Rastrojos pueden ser ubicados como una de las expresiones más acabadas de los ejércitos irregulares al servicio de los traficantes de drogas ilegales, pues ambos estaban entrenados para efectuar labores militares tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. En medio del proceso de desmovilización efectuado durante el gobierno Uribe (2005) estos grupos al servicio de los traficantes se hicieron visibles para el gobierno, puesto que, previo acuerdo económico con la cúpula paramilitar, se trató de hacer pasar a estas organizaciones como “Autodefensas Campesinas del Valle” (ACV) en el caso de Los Machos y “Rondas Campesinas Populares” (RCP) para el caso el de Los Rastrojos.<sup>343</sup> En este intento fracasaron, más la iniciativa muestra las nuevas estrategias de los traficantes de drogas ilegales adecuadas al entorno producto de la Política de Seguridad Democrática.

Aunque Diego Montoya, alias Don Diego fue capturado en septiembre de 2007,<sup>344</sup> su grupo armado ha continuado operando, más gradualmente ha ido perdiendo fuerza ante el avance de organizaciones rivales y los embates del Ejército.<sup>345</sup> Caso contrario ha ocurrido con la banda conocida como “Los Rastrojos” puesto que, a pesar de que en febrero de 2008 fue confirmada por autoridades venezolanas la muerte de Wilber Varela, alias Jabón,<sup>346</sup> el grupo se ha mantenido en expansión y guerra constante. Desde la muerte de Varela, los Rastrojos ahora liderados por, Luis Enrique Calle Serna alias “comba” o

---

<sup>341</sup> Cfr. Revista *Semana*, lunes 19 de enero de 2004. “El fin del clan Henao” Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/fin-del-clan-henao/75855.aspx>. Consultado el 3 de noviembre de 2009.

<sup>342</sup> Sobre el origen de “Los Rastrojos”, véase Stefanie Matiz Cortés “El poder de los Rastrojos”. *El Espectador*, 30 de mayo de 2009.

<sup>343</sup> Cfr. Revista *Semana* Lunes 11 de febrero 2008. “El poder de Machos y Rastrojos”. Bajado de [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=109367](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=109367). Consultado el 3 de noviembre de 2009.

<sup>344</sup> “Confirmada captura de Don diego”. *El país*, 10 de septiembre de 2007. Bajado de <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Septiembre102007/dondiego.html>. Consultado el 4 de noviembre de 2009.

<sup>345</sup> “Los machos se quedan sin hombres” *El país*, 23 de enero de 2008. bajado de <http://www.elpais.com.co/historico/ene232008/JUD/jud00.html>. Consultado el 4 de noviembre de 2009; “Diezmada banda criminal de los machos”. Tercera División del Ejército Nacional de Colombia, 26 de enero de 2008. Bajado de <http://www.terceradivision.mil.co/index.php?idcategoria=197893>. Consultado el 4 de noviembre de 2009.

<sup>346</sup> Respecto a la posible relación de este traficante con autoridades venezolanas véase Revista *Semana* Sábado 2 de febrero de 2008. “Jabón cabo su propia tumba”. Bajado de [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=109168](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=109168). Consultado el 4 de febrero de 2009.

“combatiente” - un ex subordinado de Varela que al parecer participó en el asesinato de éste - han establecido alianzas con otros traficantes (principalmente con Daniel Barrera, alias “el loco”) y antiguos elementos de las bandas paramilitares.<sup>347</sup> Hasta marzo del 2009, este grupo superaba los 1,500 integrantes y se encontraba en plena disputa por el control del tráfico de drogas del sur de país.<sup>348</sup>

Ante la nueva configuración de las organizaciones del tráfico de drogas ilegales en Colombia, el Estado ha modificado la metodología para hacerles frente. Para el desmantelamiento de la organización del Norte del Valle, el rol de los dispositivos de inteligencia generados al interior de la Policía Nacional fue fundamental. A pesar de que esto ya era importante desde la época de Pablo Escobar, la principal diferencia consiste en la continuidad de los hombres mejor informados sobre los diferentes *modus operandi* de las organizaciones de traficantes, esto es, que a pesar de que cambie el director de la Policía Nacional, se mantenga el consejo de los hombres con mayor experiencia. En un segundo nivel, esto ha incluido el desarrollo de labores de contrainteligencia que se han traducido en la depuración constante de la organización policiaca para evitar filtraciones. En un tercer nivel, se comenzaron a atacar las estructuras intermedias de las organizaciones de traficantes, es decir el desmantelamiento de las finanzas, el arresto de los contadores y encargados de lavado de dinero, así como de los testaferros. Ya como una cuarta variable, el Estado buscó desmembrar a los aparatos armados y las llamadas “oficinas de cobro” -en la práctica los centros de manejo regional de las diferentes organizaciones-.<sup>349</sup> El gobierno de Uribe utilizó, como nunca antes la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos.

Partiendo de lo anterior, el cerco del Estado pudo hacerse más efectivo: al cortar tanto los flujos de dinero como la capacidad en el poder de fuego de los traficantes, los principales líderes comenzaron a huir o fueron capturados. Estos fueron los casos de Wilber Varela para el primero o Diego Montoya en el segundo.<sup>350</sup> Ciertamente esto permitió ponerle fin a los últimos resabios de la cúpula de la organización del Norte del Valle. Pero con todo y que ésta halla dejado de funcionar como tal, lo anterior no se ha traducido en el fin del tráfico y los traficantes de drogas ilegales en Colombia. El mercado siempre encuentra la forma de conectarse, adoptando mecanismos más sutiles y efectivos de

---

<sup>347</sup> Stefanie Matiz Cortés “El poder de los Rastrojos”. *El Espectador*, 30 de mayo de 2009.

<sup>348</sup> Revista *Semana*, Martes 3 de marzo 2009. “La batalla por el trono de los narcos caídos”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-narcotrafico/batalla-trono-narcos-caidos/121332.aspx>. Consultado el 8 de diciembre de 2009.

<sup>349</sup> Cfr. Revista *Semana*, Sábado 19 de Julio de 2008 “Como se acabó un Cártel”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/como-acabo-cartel/113719.aspx>. Consultado el 23 de julio de 2008.

<sup>350</sup> Que posteriormente será extraditado a los Estados Unidos. “Don diego extraditado a los Estados Unidos”. *El Espectador* 12 de diciembre de 2008. Aquí cabe hacer mención que la extradición también fue utilizada en contra de los jefes paramilitares desmovilizados. El 13 de mayo de 2008, Salvatore Mancuso y otros 12 líderes paramilitares fueron extraditados hacia los Estados Unidos. Al respecto, véase Revista *Cambio*, 2 de noviembre de 2008. “Con la extradición de Mancuso quedan sin esclarecer mas de 5,000 muertes en el catacumbo”. Bajado de [http://www.cambio.com.co/paiscambio/777/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4188303.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/777/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4188303.html). Consultado el 7 de agosto del 2009.

funcionamiento.<sup>351</sup> A pesar de los enormes esfuerzos realizados por el gobierno colombiano para tratar de desarticular la industria de las drogas ilegales en su territorio nacional, la lógica del mercado ha superado con creces la lógica jurídico – política que trata de regularla.

Por último habrá que mencionar que administración Uribe, si bien dio pasos importantes en el fortalecimiento de las capacidades del Estado colombiano, aún tiene serios retos por delante. Aunque el gobierno de Uribe halla podido desmovilizar a las AUC, asestarle golpes de relevancia a las FARC, y dismantelar a la organización de traficantes del Norte del Valle, existen serios déficits en otros rubros. Al centralizar y personalizar el proceso de toma de decisiones, se cuestiona gravemente la institucionalidad del gobierno colombiano. Al exigir resultados a las Fuerzas Armadas en el combate a los “narcoterroristas” –básicamente guerrilleros de las FARC e integrantes de las nuevas bandas criminales emergentes los militares colombianos han recurrido a violaciones graves sobre los derechos humanos. Se mantienen mientras tantos altos índices de criminalidad y homicidios violentos en algunas de las principales ciudades del país. Estos serán enormes retos para el sucesor de Uribe, su ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos.<sup>352</sup>

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de los Estados Unidos significó una modificación en la forma más no en el fondo. La asistencia entre ambos países se mantiene a pesar de que ya no existan las proclamas amigables que caracterizaron al gobierno de Bush frente a Colombia. Esto permite entender que la articulación de Washington y Bogotá en materia de drogas ilegales permanecerá anudada fuertemente en tanto no se modifique los paradigmas que sustentan la política antidrogas del primero. En el próximo capítulo daremos cuenta del último eslabón de esta cadena: México.

Resumiendo. Encontramos que en el período de 2002 al 2010:

- 1) Las elecciones presidenciales del 2002 estuvieron determinadas por el problema de la seguridad. La opinión pública, cansada por el deterioro producto del proceso de paz iniciado por el gobierno de Pastrana, favoreció una postura más beligerante contra las FARC. A partir de esto se entiende el ascenso de Álvaro Uribe y su Política de Seguridad Democrática.
- 2) El Estado llevó a cabo acciones concretas en contra de las FARC provocando importantes golpes tanto a sus capacidades operativas como a la estructura de

---

<sup>351</sup> Se han llegado a documentar casos de colaboración para la venta de cocaína entre integrantes de los grupos paramilitares y guerrilleros. Por un lado, algunos de los frentes de las FARC se encargaban de la vigilancia y el control de la siembra de hoja de coca, mientras los líderes de los grupos paramilitares se encargaban de los contactos para la comercialización de la cocaína. La detención de Nayibe Rojas Valderrama, alias Sonia, logró probar este tipo de colaboraciones. Al respecto véase “FARC y Paras: unidos para traficar”. *El Tiempo*, 6 de marzo de 2004.

<sup>352</sup> Juan Manuel Santos Calderón asumió la Presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2010. Abrazando la continuidad de la Política de Seguridad Democrática como uno de sus principales banderas y presentándose a si mismo como el continuador del legado de Uribe, Santos pudo ganar las elecciones presidenciales frente a su mas cercano perseguidor, Antanas Mockus, quien competía por el Partido Verde.

mando. Se continuó con la embestida sobre los traficantes de drogas ilegales que rearticulaban a su vez sus propias capacidades, creando nuevos grupos de choque. En lo que respecta a los grupos paramilitares, el gobierno colombiano inició una fase exploratoria que culminaría en el proceso de paz con las AUC.

3) En junio del 2003 se publicó la Política de Seguridad Democrática, documento en el cual se establecieron los lineamientos que seguiría la administración uribista en materia de seguridad. En este texto se establecía que el terrorismo y las drogas ilegales eran las principales amenazas que enfrentaba el Estado colombiano y, al ser problemas transnacionales requerían de un apoyo decidido de la comunidad internacional. En virtud de ello:

a) Una de las principales hipótesis del gobierno de Uribe fue que Colombia no vivía un conflicto armado interno sino una amenaza terrorista. En la práctica esto significó una decisión estratégica con el trasfondo de ganar espacios simbólicos que le permitieran mejorar sus márgenes de movilidad frente a los actores del conflicto. Eso no le impidió negociar con las AUC -identificadas como terroristas-. En aras de consolidar la Política de Seguridad Democrática, Uribe se reeligió en 2006.

b) Dentro la Política de Seguridad Democrática, se acepta que el narcotráfico se convirtió en el principal sostén económico de los actores armados ilegales. Partiendo de ello, el combate a éste representó también una prioridad para el gobierno.

4) Es principal destinatario de las hipótesis anteriores fue el gobierno de los Estados Unidos que al mismo tiempo venía adelantando las modificaciones necesarias para emprender la “guerra contra el terrorismo”. En la práctica se anudaron las estrategias estadounidense y colombiana poniendo fin a la ambigüedad que había caracterizado los primeros momentos del Plan Colombia.

5) Se presentó una escalada multiforme en el conflicto. Se replegó a las FARC, se recuperó la presencia del Estado en muchas regiones, se desmovilizó a las AUC y se desarticuló a la última de las grandes organizaciones de traficantes de drogas ilegales, la del Norte del Valle. Sin embargo, tanto guerrilleros, paramilitares y traficantes establecieron nuevos principios de coexistencia, dificultando aún más el accionar del Estado colombiano.

6) Es innegable que la Política de Seguridad Democrática ha tenido resultados palpables en algunos de los términos específicos de su diseño estratégico como lo era la disminución de las capacidades de los grupos armados ilegales. Pero a pesar de esto, impulsó una fuerte centralización en el proceso de toma de decisiones, cuestionando el desarrollo de las instituciones colombianas. Por otro lado, al ser tan demandante en cuanto a los resultados exigidos a las Fuerzas Armadas, se ha desatado una oleada de violaciones graves a los derechos humanos. Ciertamente no son cosas que no se hubieran presentado en el pasado, pero son elementos

perfectibles sobre los que debe de trabajar y representan un serio reto para el sucesor de Uribe, el ex Ministro de Defensa de éste, Juan Manuel Santos

8) Queda claro, después del recorrido histórico que realizamos en el presente capítulo, que mientras no se modifique el paradigma que sustenta la política antidrogas, Colombia seguirá padeciendo los efectos nocivos que se derivan de ésta, pues los recursos derivados de la prohibición alimentan su conflicto interno.

Toca ahora analizar el caso mexicano.

## Capítulo 4 México

*Estamos condenados a inventarnos una máscara y, después, a descubrir que esa máscara es nuestro verdadero rostro*

Octavio Paz. Postdata

*En realidad es difícil pintar al mexicano por la imponderable pero fatal constancia con que el mismo se despinta – en todas las acepciones del vocablo-; por la fidelidad con que se tacha, se borrona y huye de su propia pintura (...) La tragedia en México, hasta ahora, y por ello la tragedia mexicana, reside por igual en todo lo que oculta, porque (eso) lo exhibe, y en todo lo que exhibe por que (eso) lo oculta.*

Rodolfo Usigli. Las mascararas de la hipocresía

*Los problemas nacionales jamás se han resuelto sucesivamente. Como nuestras necesidades, a medida que pasa el tiempo, se acumulan y quedan sin satisfacción adecuada, la única solución posible es la trágica, esto es, la guerra civil. (...) México, en vez de seguir un proceso dialéctico uniforme y graduado, ha procedido acumulativamente. Por esa razón, a veces, la patria misma parece peligrar, si intenta buscar un término a sus desventuras consustanciales (...) Causas profundas, que preceden la conquista, y otras más, que después se han conjugado con las primeras, y todas entre sí, han engendrado el formidable problema nacional, tan obtuso y difícil, dramático y desolador.*

Antonio Caso. Unidad e imitación.

Al rescatar una serie de entrevistas realizadas a Octavio Paz en la preparación del libro *México en la frontera del caos*, el periodista argentino Andrés Oppenheimer pudo sintetizar las paradojas de estudiar el caso mexicano: “México era –y en alguna medida sigue siendo- un país de máscaras y cortinas de humo, donde las cosas raramente son lo que parecen ser”. Desarrollando un poco mas esta idea, el argentino enfatiza que “La desinformación era un arte que los sucesivos gobiernos habían perfeccionado al máximo desde los días de la colonia. Los titulares periodísticos del día eran objeto del ridículo poco tiempo después. Hasta la legitimidad de los documentos oficiales llenos de sellos y firmas era cuestionada al poco de secarse su tinta, haciendo que hasta las pruebas más convincentes pronto se disiparan en un mar de contradicciones” (2002: 29).

Ciertamente es difícil poder negar que esta afirmación haya dejado de tener validez. Dibujar la silueta de las dinámicas mexicanas encierra un sin fin de contrasentidos, superficies de contacto y de choque que requieren un especial cuidado para separar adecuadamente los mitos de las realidades. Capturar los movimientos de su vida interna, y su interacción con el mundo, conlleva un proceso de desmonte y reconstrucción puesto que en muchos sentidos, la realidad política mexicana se desdibuja y “huye de su propia pintura” si aceptamos como validas las palabras de Usigli. Apoyando este argumento, Lorenzo Meyer no da lugar a extravíos: “Es posible que el déficit más importante que haya tenido el gobierno mexicano, no sea con el exterior, sino con el interno. Y entre ellos destaca el de la credibilidad”. Ante ello, “cuando en México ocurre algo inesperado y con implicaciones políticas, es común que la información y las explicaciones oficiales



resulten insuficientes, y que el vacío se llene con especulaciones y rumores: expresiones de incredulidad frente a la verdad oficial” (1995: 154).

Es claro que estas afirmaciones no se han producido en el vacío. Las características estructurales del régimen político mexicano favorecieron tanto la ambigüedad, como la falta de credibilidad en el discurso y las acciones del gobierno. Producto de una sangrienta guerra civil iniciada en la primera década del siglo XX –aunque con profundas raíces en factores precedentes no resueltos-, el sistema político mexicano se fue construyendo sobre las cenizas de un enérgico centralismo con fachada federal; de un fuerte autoritarismo disfrazado de democracia y, partiendo de ello, de una amplia discrecionalidad en el ejercicio del poder y la aplicación de la ley. Las nuevas élites políticas emanadas de la revolución mexicana de 1910 no estuvieron interesadas en ponerle fin a estas prácticas que precedían su llegada, y no tuvo que pasar mucho tiempo para que las experiencias previas se reacondicionaran en torno a dos ejes: por un lado el Presidente y, por el otro, a un naciente partido político que con el paso de los años llegaría a ser el segundo pilar de la política mexicana.<sup>353</sup> Partiendo de ello, tanto el poder Legislativo como el poder judicial fueron anulados como mecanismos de contrapeso y distribución del poder, convirtiéndose en resortes de legitimación institucional de las decisiones aprobadas previamente por el Presidente: un ejercicio de simulación democrática.

En la medida en que se fue consolidando la clase política emanada del movimiento armado, se fueron construyendo y adecuando los dispositivos que asegurarían tanto la continuidad de ésta como la apertura regulada de los espacios de participación económica y política, teniendo como principio operativo la adhesión al proyecto revolucionario. Esto trajo como resultado la reconfiguración del centralismo y el autoritarismo con ejes, discursos y fundamentos ideológicos renovados, alcanzando con ello importantes consensos para la generación de un régimen particularmente eficaz en cuanto a la subordinación, la cooptación o, en casos extremos, el desmantelamiento de las fuerzas disidentes. En este sentido y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, los organismos de seguridad mexicanos jugaron un rol preponderante puesto que, fundamentándose en las características del sistema político que le daba forma, contaron con un margen de maniobra considerablemente amplio para generar un clima de “estabilidad autoritaria” que coadyuvó a la permanencia del régimen del partido hegemónico.

Si se acepta lo anterior, podemos observar que el andamiaje político construido en el México posrevolucionario tuvo poco que ver con la institucionalidad democrática que se pretendía construir. La verticalidad, el centralismo y el autoritarismo provocaron el surgimiento de lealtades a particulares, obstaculizando frecuentemente el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo -y ésta es una peculiaridad de la política mexicana al contrastarla con el caso colombiano-, desde el momento en el que se tuvo como principio la subordinación al Presidente y al partido, se pudo conservar el orden interno, esto es, se logró administrar la violencia sin generar inestabilidad política. Así, la capacidad de

---

<sup>353</sup> Hablamos concretamente del Partido Nacional Revolucionario (PNR; 1929) que después se convertiría en Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y, poco tiempo después Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946). Sobre sus diferentes desarrollos volveremos mas adelante.

absorción de conflictos fue una de las principales características del régimen político priista.

Partiendo de ello puede observarse que el mantenimiento del orden interno fue una de las principales prioridades para los políticos mexicanos posrevolucionarios. A pesar de ello la paradoja se encuentra en que, para conseguir esa estabilidad, la ley fue uno de los elementos menos importantes. De hecho por la combinación del desarrollo de las funciones públicas formalmente establecidas, con la lógica clientelar y patrimonialista derivada del centralismo y el autoritarismo, surgió un caldo de cultivo especialmente proclive a la corrupción.<sup>354</sup> Trasladando esto al caso concreto que motiva nuestro estudio se puede entender como el surgimiento, expansión y consolidación de las redes del tráfico y los traficantes de drogas ilegales en México estuvieron durante mucho tiempo subordinados al poder político, minimizando el empleo de la violencia para regular la vida interna de la industria ilegal. Los amplios márgenes de movilidad que gozaron tanto las élites políticas como los miembros de las instituciones de seguridad, permitieron que en diferentes grados, políticos, policías y traficantes se vieran involucrados en los beneficios económicos del tráfico de drogas sin que esto se tradujera en inestabilidad y violencia. Esto se presentaría tiempo después con el cambio de las condiciones internas y externas.

Ciertamente. Debido a las contradicciones propias del sistema, este se fue poco a poco erosionando. Los mismos mecanismos que en su momento aseguraron la estabilidad autoritaria fueron acumulando fuertes tensiones, lo que obligó a su modificación y, con esta, a la apertura de mayores espacios de participación política. El régimen del partido hegemónico se fue fragmentando, perdiendo con ello la capacidad de intermediación tradicional y los traficantes vieron como el árbitro que regulaba sus movimientos gradualmente se fue debilitando. Las instituciones de seguridad del México autoritario se fueron descomponiendo, en parte, por la combinación vertical del autoritarismo y del centralismo con los cada vez mayores recursos derivados de la industria ilegal, ocasionando su implosión.<sup>355</sup> Con el paso del tiempo, esto se fue articulando con la transformación del orden internacional, pues en la medida en que la Guerra Fría iba llegando a su fin, los imperativos estratégicos de la política exterior estadounidense pusieron mayor atención en lo que venía ocurriendo en México que a su vez, mostraba

---

<sup>354</sup> Tres frases del imaginario político mexicano, derivadas de la cultura política priista ejemplifican perfectamente esto y podría decirse incluso que muchas de ellas han permanecido en el tiempo. La primera de ellas era la concepción de que “el que no transa no avanza” que hace referencia explícita la discrecionalidad en el ejercicio del poder para poder seguir ascendiendo ya sea en los peldaños de la política o para mejorar las condiciones económicas propias. La segunda de ellas es la de “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, donde claramente se caricaturiza que los recursos del erario sirven, además de para el mantenimiento de la operatividad del gobierno, para enriquecer al que ocupa un cargo público. Por último, tenemos la frase de “no pido que me den sino que me pongan donde hay” en la que nuevamente se acentúa la posibilidad de el servidor público así no utilice dinero del presupuesto, por el propio carácter discrecional del sistema en su conjunto, pueda allegarse de recursos. Al respecto véase Delgado (2007: 72).

<sup>355</sup> Aquí nos referimos a la evolución de la Dirección Federal de Seguridad (DFS, 1947) que fue desaparecida en 1986 después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. El homicidio vinculado al tráfico y a los traficantes de drogas ilegales sacó a la luz pública la enorme corrupción reinante al interior de esta institución. Volveremos sobre ello mas adelante.

síntomas del agotamiento del proyecto político de la revolución, dándole forma al fantasma de la ingobernabilidad.<sup>356</sup>

Con esto como telón de fondo, las élites políticas y militares de ambas naciones gradualmente fueron homologando posturas, lo que incluyó la percepción del tráfico y los traficantes de drogas como amenazas a la seguridad nacional. Aunque el proceso no ha estado libre de tensiones y contradicciones, en los hechos, se fueron fortaleciendo los mecanismos de cooperación binacional para hacerle frente al problema, consiguiendo el abandono de uno de los principios que alimentaron durante mucho tiempo la ideología de “nacionalismo revolucionario”, esto es, mantener una teórica distancia respecto a los Estados Unidos. Con esto como punto de partida y ante la falta de credibilidad en las instituciones civiles, los militares fueron observados como los elementos mejor calificados para enfrentar a los traficantes. A la larga esto provocó un complejo proceso de militarización de la seguridad pública en México, lo que contó con el visto bueno de importantes sectores de las elites políticas tanto mexicanas como estadounidenses.

Para cuando finalmente se produjo la alternancia política en la presidencia de la república (Vicente Fox, Partido Acción Nacional – PAN-, 2000 - 2006), también venía corriendo una gran cantidad de procesos que gradualmente desembocaron en un reacomodo crecientemente violento de la industria de las drogas ilegales. Al verse debilitados los dispositivos de control social del México autoritario, el clima de estabilidad que le caracterizaba dio lugar a una creciente incertidumbre y, con ello, a dificultades de ordenamiento antes inconcebibles. Paulatinamente se había venido quebrantando la capacidad de absorción de conflictos por parte del régimen y tanto traficantes como políticos fueron redefiniendo sus relaciones. Sin el otrora manto protector del PRI, la fragmentación del poder autoritario se convirtió una realidad fehaciente. Los traficantes, por su parte, tuvieron que buscar el apoyo – por voluntad o por la fuerza- de las diferentes fuerzas regionales gestionando, ampliando o reformando las constelaciones de impunidad. Estos mantuvieron e incrementaron sus capacidades de funcionamiento mientras el sistema que se encargaba de regularlos no.

Ambas realidades –transición política y reacomodo en el campo del tráfico de drogas ilegales- se conjugaron sin que muchas de las prácticas que caracterizaban al régimen priista se modificaran sustancialmente. Se mantuvieron importantes niveles de discrecionalidad, ambigüedad y corrupción en el funcionamiento institucional. La credibilidad siguió siendo uno de los puntos débiles en las diferentes ramas del gobierno mexicano y a todo esto se sumó el reajuste violento de las organizaciones de traficantes. Por si esto fuera poco, las demandas estadounidenses sobre un mejor control del territorio

---

<sup>356</sup> Al respecto el año de 1994 representa un punto clave. Ese año se presentaron acontecimientos históricos que permitirían el replanteamiento de las relaciones entre México y Estados Unidos. Por un lado, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que prácticamente anudó en un bloque regional las economías de México, Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, el primero de enero de ese año hizo su aparición en Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) movimiento guerrillero atípico con filiación indigenista. Aunado a ello, fueron asesinados los priistas Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia (23 marzo, 1994) y José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del mismo partido (28 de septiembre, 1994). Del entrecruzamiento de todas estas variables se puede entender la creciente preocupación de las élites de ambos países. Volveremos sobre ello mas adelante.

nacional para evitar el tránsito de drogas ilegales hacia la frontera fueron haciéndose más recurrentes, teniendo una mayor receptividad desde el lado mexicano. Así, en la medida en que todos estos factores interactuaron, se robustecieron los mecanismos de cooperación entre México y Estados Unidos adoptando formas institucionales sobre todo después de los acontecimientos del 11 de septiembre.

El segundo gobierno de alternancia (Felipe Calderón, PAN, 2006 – 2012) continuó bajo las mismas tendencias, pero al posicionar el tema del combate a las drogas ilegales como el eje primario de la acción gubernamental, se catalizaron muchas de las contradicciones que precedían su llegada. La violencia asociada al tráfico y los traficantes de drogas se hizo más visible, el empleo de militares en funciones de seguridad pública llegó a niveles inéditos, y la cooperación antidrogas con los Estados Unidos se aceleró a pasos agigantados. Mas un nuevo elemento se sumó a esta ecuación: un extraordinario avance en la colaboración México – Colombia en el combate a las drogas ilegales. En los términos de la interacción gubernamental, se consolidó el eje Washington – Bogotá-México.

En este capítulo trataremos de generar una visión panorámica de las principales características de este intrincado proceso. En un primer nivel, hablaremos de las condiciones generales del sistema político mexicano como un sistema históricamente autoritario, centralista y vertical, remarcando por contraste, los puntos que lo identifican y separan del caso colombiano. En un segundo nivel, hablaremos de las condiciones de posibilidad para que el tráfico de drogas ilegales se hiciera posible en el territorio mexicano, lo que nos conducirá, inexorablemente, a retomar algunas de las características del régimen político, la geografía y la presencia o ausencia de la cultura de la legalidad. En un tercer nivel, haremos un breve balance sobre las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de drogas ilegales, tratando de no perder la perspectiva histórica que hizo que México, en muchos sentidos, se definiera como nación frente al espejo estadounidense, lo que hace del tráfico de drogas un engrane pequeño de una relación considerablemente más amplia. Se podrá observar en este punto, como el tema fue escalando desde la década de 1920 hasta convertirse en un asunto de preocupación binacional en la medida que se acercaba el cambio de siglo.

Posteriormente, analizaremos el asunto de las drogas ilegales como un problema de seguridad nacional en México, enfatizando las diferentes oscilaciones que ha tenido el tema desde la segunda mitad del siglo XX y hasta la primera década del siglo XXI. A continuación, realizaremos un cruce de variables que nos permitirá entender, bajo una perspectiva más amplia, las formas que ha adquirido problema de las drogas ilegales en México, su interacción con el sistema político y la reconfiguración de la que ya hemos hecho mención, sin olvidar, por supuesto, la actuación de las diferentes agencias y órganos de gobierno estadounidenses al respecto. Finalmente, analizaremos la introducción de la variable colombiana en la ecuación y trataremos de comprobar la hipótesis de la existencia del eje Washington – Bogotá – México en las conclusiones.

El objetivo de este capítulo es analizar el caso mexicano bajo la luz de la relación Estado débil, gobierno autoritario/democrático, sumando las constantes de narcotráfico y

corrupción. Al final se contrastará esta ecuación con el caso colombiano, y se hará un balance general de la actuación estadounidense frente al problema de las drogas ilegales en ambos países.

#### **4.1 Sistema político mexicano: evolución y características generales**

En el presente subapartado estudiaremos las principales condiciones que le han dado forma al funcionamiento político mexicano bajo las formas de Estado débil y gobierno autoritario como elementos de fondo para entender el tránsito hacia un Estado débil, y gobierno con autoridad fragmentada. Aquí trataremos de articular un esquema de comprensión panorámico en el que se resaltan las variables históricas (evolución de un sistema político caudillista - autoritario – corporativo- fragmentado), geográficas (articulación en torno a la Ciudad de México y vecindad con Estados Unidos –lo que no deja de ser una variable política-) y estructurales (discrecionalidad en la aplicación de la ley y corrupción multinivel). Esto permitirá, en lo posterior, entender los principales rasgos sobre los que se montó la industria de las drogas ilegales en México, así como las transformaciones que se han derivado de la interacción de todos estos elementos.

Algunos de los principales rasgos que caracterizan el funcionamiento político mexicano quedan más claros partiendo del contraste. Si se tiene como punto de referencia el caso colombiano, se puede observar que la construcción estatal en México ha sido moldeada por principios, lógicas, y condiciones estructurales bastante diferentes, lo que no implica que por momentos no hayan existido similitudes. En cuanto a las diferencias, múltiples en el fondo, podemos encontrar una que fue fundamental: la geografía. Aunque México es evidentemente un territorio montañoso atravesado por dos cadenas montañosas perpendiculares (Sierra Madre Oriental y Sierra Madre Occidental), esto no fue un factor que impidiera la eventual convergencia de las fuerzas nacionales en torno a un eje que fue, por antonomasia, la Ciudad de México. Ubicada en una “posición radial” como observa Cosío Villegas (1982: 24) la Ciudad de México se convirtió con el paso del tiempo en el “órgano director del país” pues llegado su momento en ésta se asentarían los poderes federales y lo más importante de todo, ahí establecería su residencia oficial el presidente. Teniendo como frontera sur a países como Guatemala y Belice, y con extensos litorales en el pacífico y el atlántico, la principal preocupación mexicana provendría de su poderoso vecino del norte: los Estados Unidos. No haría falta mucho tiempo para que se corroboraran estos temores.

De acuerdo al epígrafe de Caso, otro de los puntos característicos de los primeros años de la vida política mexicana han sido sin duda los reordenamientos producto de estallidos violentos. Esto es reafirmado por autores como Lorenzo Meyer quien no duda en aseverar que “a partir de 1810, todo cambio político significativo en México ha tenido que hacerse por la vía de la violencia –independencia, reforma y revolución- pues las instituciones y voluntades que hubieran permitido el cambio pacífico no existían o fallaron” (1995: 202), Ciertamente. La acumulación de las contradicciones coloniales, detonó en 1810 con la guerra por la independencia. Este movimiento, puso fin a un orden semejante a “una vasta pirámide de obediencia aquiescencia, sumisión, casi siempre suave, casi nunca impuesta o violenta” (Krauze 2000: 18). El nuevo México, el país

independiente fue forjado por un proceso acumulativo de malestares que se tradujo en una ruptura, esta si violenta, frente al orden español.

De forma parecida al caso colombiano, el siglo XIX mexicano vio nacer a grupos definidos de liberales y conservadores; por el lado liberal, se formó el partido del progreso, que tuvo como principal proyecto político el impulso de cambios profundos en la sociedad tratando con ello de quebrantar las tanto tendencias autoritarias heredadas de la época de la colonia, como el feroz control social que se quedó con una Iglesia católica que llegó a suplantar muchas de las funciones del naciente Estado. Para este grupo el proyecto de nación debía girar en torno a una república federal democrática representativa y popular, separando la relación Iglesia – Estado y recuperando para este el control de la educación. En contraparte, para los miembros del partido conservador, la idea fundamental era mantener las mismas tendencias heredadas del gobierno español: una monarquía centralista en la que el Estado se organizara por departamentos sin elecciones y dependientes del monarca. En el proyecto conservador, la Iglesia se debía mantener como uno de los pilares del sistema, controlando la educación para evitar el surgimiento de ideas liberales.<sup>357</sup> Sin embargo, a pesar de la existencia de ambos partidos políticos, el proceso de toma de decisiones tanto de liberales como de conservadores difícilmente descansaba en el aparato partidista, sino más bien en las logias masónicas, asociaciones políticas menos visibles en las que las élites dirigentes consiguieron organizarse, llegando a acuerdos con mayor o menor éxito.<sup>358</sup>

El bipartidismo mexicano tuvo menos éxito en la generación de esquemas de participación clientelar fundamentada en las propias estructuras políticas partidistas. Parte de la explicación ha sido la propia formación política del mexicano. Contrariamente a lo que ocurrió en Colombia donde se presentó un complejo proceso de politización de masas producido por los partidos liberal y conservador quienes a su vez estuvieron liderado por aquellos míticos “jefes naturales”, varones, blancos y letrados, en México, se presentó una dinámica en la que el manejo de letras y el color de la piel e incluso ocasionalmente el género, no tuvieron el peso que caracterizó a sus contrapartes colombianos. La participación en la política del siglo XIX mexicano frecuentemente se derivó de asonadas, cuartelazos y pronunciamientos en los que cada líder, una vez victorioso, pretendía imponer su particular noción de orden y progreso, edificando un sistema personal fundamentado en la obediencia y sin otro soporte más sólido que su propia capacidad de subordinar a los contrarios. Si bien pueden apreciarse en los caudillos orientaciones conservadoras o liberales, los aparatos partidistas *per se*, fueron bastante menos funcionales que en el caso colombiano.<sup>359</sup> Estos mecanismos de poder,

---

<sup>357</sup> Respecto a estas primeras formaciones políticas véase Fuentez Díaz (1969).

<sup>358</sup> Por parte de los liberales estaba la logia yorkina. En el lado conservador, encontramos a la logia escocesa.

<sup>359</sup> Sobre el particular es necesario clarificar algunos puntos básicos. Entre 1821 y 1850, hubo cerca de cincuenta gobiernos, “casi todos producto del cuartelazo”-como observa Luis González (2002: 104)-. De estos cincuenta gobiernos, once fueron presididos por Antonio López de Santa Anna, folclórico general mexicano que tuvo en el abandono y el regreso a la presidencia una especie de fijación personal. En muchos de sus gobiernos, el propio Santa Anna osciló entre el liberalismo y el conservadurismo: la ambigüedad, la discrecionalidad y la verticalidad fueron las principales características de sus gobiernos, condiciones que frecuentemente derivaron en prácticas corruptas. Complementariamente, González, nos da

control y dominio le dieron forma a lo que Krauze ha denominado como el “siglo de caudillos”.

La fragmentación política fue una de las principales características del siglo XIX y en medio de ella los caudillos fueron quienes se disputaron a sangre y fuego el control de un Estado cuando mucho incipiente. Caudillos peculiares surgidos al interior de muchos segmentos del tejido social: desde la Iglesia hasta la milicia, sin olvidar la política o la escritura. Una multiplicidad de actores que en medio de sus disputas descuidaron la edificación de un Estado sólido que pudiera mantener un funcionamiento adecuado y, desde ahí, asegurar la integridad territorial. En medio de este profundo clima de inestabilidad derivado de los conflictos intestinos, se produjo uno de los grandes puntos de inflexión dentro del pensamiento político mexicano: la pérdida de poco más de la mitad de su territorio nacional –dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados- a manos de su vecino del norte, los Estados Unidos de América.<sup>360</sup> Este acontecimiento marcará en lo posterior, una gradual redefinición de los alcances y límites de los sucesivos gobiernos mexicanos, pues puso de manifiesto la urgente necesidad de lograr una mayor cohesión nacional en aras de asegurar su propia sobrevivencia.

Las alarmas que se habían prendido por la intervención estadounidense no fueron menores. Además de la pérdida de más de la mitad de su territorio nacional, la guerra hizo visible la inoperancia de la idea del Estado y los múltiples vacíos en el funcionamiento del gobierno. De forma similar al caso colombiano, Estado y gobierno se encontraban sumidos entre la insuficiencia y la inoperancia, suplantados en muchas regiones del país por la Iglesia y los poderes regionales, en medio de numerosas guerras civiles y una famélica administración pública, lo que hacía urgente la modificación del *statu quo*. Sin embargo, la guerra con los Estados Unidos catalizó un proceso en el que la consolidación del Estado nación mexicano pasó a ser algo impostergable, convirtiéndose con el paso del tiempo en uno de los principales objetivos de los sucesivos dirigentes

---

la llave para entender las semejanzas y diferencias de la participación política en México y Colombia de inicios de siglo XIX. En cuanto al caso mexicano, el autor observa que “la vida política del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago”. Así, “los generales producían guerritas a granel para derrocar a los presidentes y gobernadores”. Partiendo de ello se puede observar la debilidad que tuvo el bipartidismo mexicano. Mientras en Colombia, la estructura bipartidista pudo alimentar - incluso con personas-, los enfrentamientos armados, en México, las guerras se nutrieron por reclutamientos forzados conocidos como “levas” es decir “acorralaban a los campesinos, escogían a los más jóvenes y vigorosos y los despachaban a los mataderos del país.” Con esto se entiende como los mecanismos de participación política en el México del siglo XIX derivaban más de fuerzas individuales que de estructuras partidistas mayor o menormente cohesionadas.

<sup>360</sup> Efectivamente, uno de los elementos que resultaron fundamentales para la definición futura del Estado mexicano, fue sin duda la guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848). Derivada del conflicto por la anexión de Texas –declarada república independiente en 1836 e incorporada a los Estados Unidos en 1845-, ésta guerra trajo como resultado el avance estadounidense hasta la capital del país. El 14 de septiembre de 1847 fue izada la bandera de los Estados Unidos en el Palacio Nacional de México, centro simbólico de su vida política nacional. El 2 de febrero de 1848 se firmó el tratado de Guadalupe Hidalgo en el cual el gobierno mexicano, vencido en la guerra, cedió los territorios de Texas, Nuevo México y Nueva California, que por lo demás no contaban con poblaciones extensas. Evidentemente esto cimbró a las divididas élites políticas mexicanas. La literatura al respecto es extensa, pero se recomiendan dos obras principales. Desde la perspectiva mexicana, véase Vázquez y Meyer (1995); desde la perspectiva estadounidense véase Eisenhower (1989).

mexicanos. Esto no ocurrió en Colombia, donde sus élites políticas nacionales sólo se tuvieron a sí mismas como principales puntos de referencia y conflicto, pues sus guerras externas fueron prácticamente inexistentes.

En México, la guerra contra los Estados Unidos fue uno de los factores que coadyuvaron al gradual reordenamiento de las diferentes fuerzas nacionales en torno al hipotético centro representado por la idea del Estado. En la evolución de este proceso no dejaron de existir contradicciones, enfrentamientos violentos entre facciones y nuevas intervenciones extranjeras,<sup>361</sup> pero a pesar de ello al final se impuso el proyecto político orientado por los liberales. Consecuentemente, ya en la segunda mitad del siglo XIX el Estado mexicano fue edificado por el juego explosivo de las fuerzas contrarias hasta que, después de la Constitución liberal de 1857 y la posterior Guerra de Reforma (1858 – 1861) comenzó finalmente a observarse un horizonte menos nebuloso.

Con la Constitución de 1857 las élites políticas liberales triunfantes, trataron de deshacer la configuración estatal heredada de los conservadores.<sup>362</sup> En lo fundamental, esta nueva Carta Magna se apegó a lo establecido en la Constitución de 1824 que establecía un Estado federal, con un gobierno “democrático, representativo y republicano”. Pero trascendió a su antecesora con el advenimiento de importantes innovaciones que buscaron regular los enormes privilegios de los que gozaba la Iglesia católica, restituyendo para el Estado el control de la educación (artículo 3), suprimiendo los votos monásticos (artículo 5), instaurando la libertad de prensa sin restricciones a favor de la religión (artículo 7), así como la prohibición de fueros especiales a instituciones diferentes a las emanadas del Estado (artículo 13). Por si esto fuera poco, la Constitución de 1857 le negó al clero la capacidad de adquirir o administrar inmuebles para fines ajenos al ejercicio del ministerio (artículo 27) y le permitió al gobierno federal intervenir en los actos del culto y la disciplina externa de la Iglesia (artículo 127).<sup>363</sup>

La respuesta de la Iglesia no se hizo esperar. Los jerarcas católicos trataron en vano de impedir la puesta en vigor de la Constitución, amenazando con la pena de excomuniación a quienes la juraran. Los planteamientos contrarios a estos artículos constitucionales encontraron eco en algunos grupos de conservadores que nuevamente se alzaron en armas. Después de sangrientos confrontamientos y el establecimiento de un gobierno paralelo, los conservadores fueron derrotados, radicalizando las posturas de los liberales en el trayecto. En pleno desarrollo de la guerra, en el año de 1859 se publicaron las diferentes leyes complementarias, conocidas como Leyes de Reforma: la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero (12 de julio), la Ley de Ocupación de los Bienes Eclesiásticos (13 de julio), la Ley de Matrimonio por Contrato Civil, (23 de julio), la Ley que fundó el registro civil para nacimientos, matrimonios y defunciones (28 de julio), la Ley que secularizó el control de los cementerios (31 de julio), la Ley que redujo las

---

<sup>361</sup> No hay que olvidar que como consecuencia de las posturas encontradas entre liberales y conservadores, estos últimos trataron de constituir una monarquía, llevando a México al archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo (1862- 1867) con la ayuda militar de Francia.

<sup>362</sup> La última dictadura del general Santa Anna fue derrocada en 1855. Esto hizo posible la reconfiguración de los espacios de participación y organización política. Al respecto véase Zertuche (2007).

<sup>363</sup> Al respecto véase Morales (2000: 78).



festividades religiosas (11 de agosto) y la Ley de Libertad de Cultos (4 de diciembre) (Morales 2000: 79). Las iniciativas liberales del gobierno de Benito Juárez (1858-1872)<sup>364</sup> reglamentaron en lo particular el nacimiento de un Estado laico en México.

En términos comparativos esto marcó un importante punto de quiebre dentro de la gobernabilidad mexicana. Si tomamos en cuenta el referente colombiano donde se mantuvo el poder de la Iglesia hasta bien entrado el siglo XX suplantando muchas de las funciones del Estado, observamos como en México se estableció todo un andamiaje legal para evitar que esto se siguiera presentando. Ciertamente, el gran poder de la Iglesia católica fue una de las principales herencias de los tiempos de la colonia por lo que esto fue uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento del Estado mexicano. Pero como resultado de la Guerra de Reforma, México pudo gradualmente separarse de esa “religiosidad antigua, férrea, casi idolátrica”. Para ello Juárez, un caudillo sui generis que osciló entre la defensa a la institucionalidad y el anticlericalismo, pudo lograr por primera vez el advenimiento de una práctica estatal más coherente y centralizada, aunque para ello su propia figura y no la de las instituciones se presentaba como la garantía de la estabilidad recién construida.

En palabras de Krauze (2000: 19) “Con Juárez, México adquirió la forma política de un extraño compromiso histórico entre el pasado y el futuro: una monarquía con ropajes republicanos, pero dotada de libertades cívicas y garantías individuales impensables durante la época virreinal”. En efecto, el gobierno de Juárez al frente de toda una generación de brillantes liberales (Ignacio Ramírez, Santos Degollado, Ignacio Manuel Altamirano, Miguel Lerdo, Guillermo Prieto y Melchor Ocampo) fue una de las bisagras entre lo colonial y la preparación del México moderno.<sup>365</sup> El resto de la pavimentación de camino le correspondería a otro caudillo oaxaqueño: Porfirio Díaz (1876 – 1880, 1884 1911).<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> De origen indígena zapoteco, Benito Juárez García nació en San Pablo Guelatao Oaxaca el 21 de marzo de 1806. De filiación liberal, Juárez estudió jurisprudencia en la Academia de Ciencias y Artes de Oaxaca convirtiéndose con el tiempo en un importante abogado que llegó a Ministro de Justicia primero y Presidente de la Suprema Corte después. Por la importancia de sus acciones para la solidificación del Estado nación en México, Juárez se convirtió en una de las figuras más prominentes de su época. En el periodo de 1858 a 1872 ocupó varias veces la Presidencia como consecuencia de la inestabilidad interna, pero al final pudo sobreponerse, estableciendo con sus victorias un gobierno más eficiente y un Estado un poco más cohesionado. Llama la atención, sin embargo, que dentro de sus virtudes, Juárez también refleja el ancestral principio ambiguo frente a la ley. Una de sus frases más recordadas es sin duda “a los amigos justicia y gracia. A los enemigos, la ley a Secas”. Respecto a la vida y trascendencia histórica de la figura de Juárez véase Henestrosa (1985).

<sup>365</sup> Al respecto véase Bulnes (1967).

<sup>366</sup> De origen indígena mixteco, Porfirio Díaz Mori nació en la capital oaxaqueña el 15 de septiembre de 1830. De filiación liberal, Díaz también estudió en la Academia de Ciencias y Artes de Oaxaca, donde llegó a ser alumno de Juárez. Pero contrariamente a este, las inclinaciones de Díaz se cargaron más al lado de la milicia desde donde participó activamente en la vida política mexicana, participando en la guerra contra los franceses bajo el mando del general Ignacio Zaragoza (Batalla de Puebla, 5 de Mayo de 1862). En el año de 1871 lanzó su candidatura por la Presidencia frente a Juárez, quien consiguió la reelección por un tercer periodo. Desconociendo los resultados de la contienda electoral, Díaz se levantó en armas contra Juárez en un movimiento llamado “Rebelión de la Noria”, enarbolando la bandera del “sufragio efectivo no reelección”. Paradojas a parte este es el mismo lema con el que 40 años después, adquirió fuerza el movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero. Juárez muere en 1872 por lo que el nuevo

A la muerte de Juárez nuevos síntomas de fragmentación fueron presentándose al interior del sistema político. La restauración de la República pudo poner fin a la disputa entre liberales y conservadores en beneficio de los primeros. Sin embargo, al interior de las filas liberales pronto surgieron discordias sobre quién sería el más adecuado para sucederlo. El Presidente Sebastian Lerdo (1872 – 1876), heredero político de Juárez, anunció públicamente su intención de ser reelegido, lo que tensionó aún más el ambiente político. Ciertamente también se fueron incrementando los conflictos generacionales entre los liberales de viejo cuño y los jóvenes curtidos en el campo de batalla que buscaron mayores márgenes de participación política. Esta es una de las razones que permite entender el nuevo levantamiento de Porfirio Díaz conocido como la rebelión de Tuxtepec –la última rebelión victoriosa del siglo XIX– después de la cual finalmente alcanzó la presidencia. Fue con la llegada al poder del Porfirio Díaz cuando definitivamente el país entró nuevamente al camino de la estabilidad y el fortalecimiento gubernamental. Sin embargo, fue tan grande el peso específico del caudillo que llegó a dominar en todos y cada uno de los elementos de la vida política mexicana en los siguientes años. Es por ello que el periodo que va desde 1877 hasta 1911 es conocido como “el Porfiriato”.

En el México de Díaz, dos frases resumen perfectamente la línea de acción del nuevo gobernante. Por un lado, con la idea de “orden y progreso” enalteció la estabilidad del sistema como uno de los principios rectores de la administración. Para ello la astucia de Díaz comenzó a reflejar las grandes ambigüedades históricas de la política mexicana: la ley existe pero se aplica selectivamente de acuerdo a la voluntad del gobernante. El caudillo se convirtió en el árbitro supremo de los conflictos y para ello el funcionamiento de las instituciones aunque siguió siendo necesario no fue lo más importante: lo que terminaba inclinando la balanza era la paternal voluntad del líder.<sup>367</sup> Díaz gradualmente fue generando extensas redes de cooptación –ofrecimiento de puestos, dinero, prebendas políticas- que pudieron desactivar una multiplicidad de conflictos antes de que detonaran violentamente. En caso de no aceptar la cooptación, siempre estaba la opción de la fuerza. De tal forma que la construcción una gran parte del orden porfirista descansó en mecanismos discrecionales y extralegales.

Ciertamente habrá que reconocer que si se compara con cualquier otra época precedente de la historia mexicana, durante el Porfirismo se presentó un gran avance en el desarrollo económico y la inversión en infraestructura. En 1877, México sólo contaba con 467 kilómetros de vías férreas. Para cuando Díaz dejó el poder, en 1911, el país había desarrollado una red ferrocarrilera de 19,000 kilómetros (Cosío Villegas 2002: 131). Esto a su vez, permitió una mejor articulación del territorio, contribuyendo al mejoramiento de

---

presidente Lerdo le concedió una amnistía a Díaz. Con el paso del tiempo la biografía de México se unió inexorablemente a la biografía de Díaz. Al respecto véase Krauze (1998) .

<sup>367</sup> Citado por Krauze (1998: 62), Federico Gamboa sintetiza las grandes atribuciones que fue adquiriendo el presidente Díaz: “se había ido dejando (en manos de don Porfirio) la solución de lo público y lo privado; el aprendizaje del latín y del griego, lo mismo que el informe municipal de los cocheros; los divorcios de matrimonios desavenidos, que los enlaces de ricas herederas con extranjeros mas o menos nobles y azules; los límites de los estados y la política con los vecinos y parientes; el resultado de las cosechas y lo que cada cual haya de comer en su domicilio; lo trascendente y lo infinitamente nimio”.

las redes comerciales haciendo posible un mayor flujo de mercancías. Al mismo tiempo las redes postales, telegráficas e incluso telefónicas alcanzaron a algunos de los sectores más apartados de México. Por si esto fuera poco el gobierno de Díaz realizó importantes aportaciones en obras portuarias para mejorar la capacidad del país en el comercio internacional. Esta estrategia, gradualmente hizo surgir confianza en el país, impulsando polos de desarrollo, diversificando sus relaciones internacionales, y fomentando ambiciosos proyectos de inversión extranjera con los que buscó equilibrar la gran influencia que los Estados Unidos ejercían, mediante importantes concesiones a las potencias Europeas sin conseguir contrarrestar la presencia estadounidense del todo.

Por otro lado, la segunda frase es consecuente con la primera: “poca política, mucha administración”. Ciertamente para asegurar el orden, la paz y el progreso, Díaz era claro sobre la necesidad de superar la inestabilidad que había caracterizado los años precedentes a su llegada. Para ello, el Presidente se erigió como el gran tomador de decisiones tratando de minimizar con ello las discrepancias entre las fuerzas políticas nacionales que poco a poco se fueron apaciguando por voluntad o por la fuerza. No es que la política dejara de existir, sino que las decisiones de peso se concentraron en él. En los hechos esto implicó la subordinación del Congreso, el control de la prensa y la exaltación de la figura del caudillo como el único capaz de mantener el orden interno.

Durante mucho tiempo, esto no presentó mayores conflictos por las condiciones previas de desorganización y guerras constantes. En palabras de Cosío Villegas (2002: 13) “la fórmula de «poca política, mucha administración» funcionó satisfactoriamente durante largos años porque el país, ansiaba la paz y quería mejorar su condición económica, y porque Porfirio demostró que podía mantener la paz y sabía cómo impulsar la economía nacional”. Sin embargo, aunque se estimularon mejores las condiciones materiales, éstas no fueron redistribuidas entre las amplias masas poblacionales que continuaban prácticamente desposeídas. La concentración de la riqueza en unas pocas manos fue haciéndose cada vez más grotesca. A esto se sumaron los excesos de los hacendados,<sup>368</sup> el reacomodo del poder de la Iglesia<sup>369</sup> y el envejecimiento sin renovación de la clase política.

Acompañando la búsqueda de su particular visión “poca política mucha administración”, Díaz actuó en consecuencia haciendo que la política emanara y girara en torno a él. Buscó a toda costa la división de sus adversarios, la adulación de sus amigos, el manejo de intrigas, y la cooptación por plata o plomo de los adversarios del régimen. Junto con él, se había consolidado un grupo afín que obstaculizó la renovación de los cuadros políticos, donde oposición organizada prácticamente desapareció, robusteciendo un

---

<sup>368</sup> Al respecto se recomienda la lectura de Turner (1978).

<sup>369</sup> En virtud del espíritu emanado de la premisa de “Orden, paz y progreso” Díaz gradualmente fue dejando crecer nuevamente el poder de la Iglesia. Otro mas de los síntomas de la discrecionalidad en la aplicación de la ley, Díaz toleró el regreso de algunas de las antiguas practicas eclesiásticas como el involucramiento en asuntos políticos, sin que esto significara el regreso al *statu quo ante*. Al respecto Negrete (2000: 87) observa que “estaba claro que las leyes de Reforma seguirían formando parte de la Constitución. Estas, aunque no se aplicarían, servirían como medio de control para que la Iglesia mostrara su respeto al gobierno”. Efectivamente, la ley se mantuvo como elemento de disuasión en caso de ser necesario de acuerdo tanto a la coyuntura política como a potestad del caudillo.

proyecto nacional en el que el clientelismo por comisión envejeció junto con el caudillo. Es por ello que algunos de los sectores poblacionales medios o altos comenzaron a presionar sobre una mayor participación en la política de altos vuelos, clausurada de facto por la gerontocracia porfiriana.

Este clientelismo por comisión, concentró riqueza, tierras y poder político por encargo del Presidente Díaz en las manos de sus mas cercanos. Todo lo anterior generó una profunda sensación de descontento social que hizo posible el asenso de la figura de Francisco I. Madero como una alternativa política que catalizó los ánimos. La contienda presidencial de 1910 fue el escenario en el que Madero, después de buscar la vicepresidencia y sin tratar de romper con la figura de autoridad de Díaz, fue haciéndose más radical ante una receptividad ambigua primero y el ataque gubernamental después. Las condiciones se fueron acomodando. Fue en medio de todo este proceso como estalló de nuevo la violencia. Esta sería reconocida en lo posterior como la revolución mexicana.<sup>370</sup>

En los siguientes años, México se desangró en medio de una guerra civil sin precedentes.<sup>371</sup> Entre 1910 y 1920 fallecieron poco más de un millón de personas en un

---

<sup>370</sup> La bibliografía sobre la revolución mexicana es extensa. Sin embargo se recomienda la obra de Silva Herzog (2000 a y 2000 b) dividida en dos volúmenes. También se recomienda la obra de Katz (1999). Para una versión sintética y bien documentada véase Gilly (1991).

<sup>371</sup> Podemos observar que el episodio conocido como la “revolución mexicana” enmarca una serie de enfrentamientos violentos entre las autoridades federales y grupos alzados en armas que lograron derribar a las primeras. Sin embargo, por el reacomodo de fuerzas, este primer acercamiento palidece por el grado de complejidad que alcanzaron los acontecimientos posteriores. Es por ello necesario subdividir en periodos al movimiento revolucionario. Así tenemos: 1) La entrevista Díaz Creelman y reorganización partidista. El presidente Díaz fue entrevistado por el periodista James Creelman, editor del *Pearson's Magazine* en Marzo de 1908. Ahí Díaz mencionó que finalmente México estaba listo para la democracia y en virtud de ello al final el periodo de gobierno en 1910, se retiraría a la vida privada. Esto trajo como resultado el surgimiento de partidos y el ascenso de Madero. Sin embargo Díaz se presentó a la reelección y encarceló a Madero. Al fugarse éste, proclamó el Plan de San Luis llamando a las armas a los mexicanos para que se permitiera el “sufragio efectivo, no reelección”. 2) Surgimiento y multiplicación de grupos rebeldes, lucha contra las fuerzas federales. Aunque Madero llamo al levantamiento generalizado el 20 de noviembre de 1910, tuvo poco éxito en la fecha por él prevista. Sin embargo no tuvo que pasar mucho tiempo para que una espiral de inestabilidad fuera recorriendo todo el país. Con Madero al frente de numerosos grupos alzados en armas, se logró infringir importantes derrotas a las fuerzas federales. 3) Renuncia de Díaz, mantenimiento de las élites porfiristas y gobierno de Madero. Díaz renunció el 25 de mayo de 1911 mediante los tratados de Ciudad Juárez. Sin embargo a pesar de que el caudillo saliera de la vida nacional, numerosos sectores de las élites porfiristas se mantuvieron incólumes, entre ellas el Ejército federal. Se convocó a nuevas elecciones y finalmente Madero se convirtió en el Presidente de México. 3) Decena trágica. Aún con rebeldes alzados en armas, sectores tanto del Ejército como de la vida política tradicional inconformes y con un gobierno estadounidense activo en la promoción de la sustitución de Madero, Victoriano Huerta, antiguo oficial porfirista ordenó el asesinato del Presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez. Esto provocó un nuevo escalamiento de la violencia en todo el territorio nacional. 4) Gobierno de Huerta e intervención estadounidense. Victoriano Huerta gobernó despóticamente con el afán de acabar con los movimientos armados, clausurando el Congreso y restringiendo libertades básicas. El presidente estadounidense Wilson declaró la neutralidad teórica aunque en la práctica favoreció a los rebeldes, dando un viraje de ciento ochenta grados respecto a la administración Taft. En marzo de 1914 ordenó la ocupación del puerto de Veracruz provocando una airada reacción tanto de revolucionarios como de autoridades. 5) Triunfo de los revolucionarios y lucha de facciones. Huerta no pudo sostenerse por mucho tiempo. Asediado por las tropas rebeldes y sin el apoyo estadounidense, el general golpista renunció el 15

país que para esos momentos contaba con alrededor de 10 millones de habitantes. “La Revolución” –en palabras de Roderic Ai Camp (2000: 64)- “tocó a todas las clases sociales, y si bien no afectó a todos con la misma intensidad, hizo que habitantes de pueblos y ciudades se relacionaran en una medida jamás alcanzada ni antes ni después”. De una forma o de otra, los efectos del movimiento armado se dejaron sentir en las diferentes capas sociales, provocando una onda expansiva que cimbró profundamente a la sociedad mexicana, provocando una sustitución violenta de los principales actores de su vida política. La revolución marcó un antes y un después en cuanto a las formas y los mecanismos de participación en la estructura del Estado. Difícilmente podría argumentarse lo mismo en cuanto al fondo: se mantuvieron importantes atribuciones dentro de la figura presidencial y con ello se incentivó nuevamente el autoritarismo. El cumplimiento de la ley siguió siendo altamente discrecional y la vida democrática siguió siendo irreal. Nuevos discursos y fundamentos filosóficos se montaron en viejas prácticas y vicios históricos.

En efecto. Si con el fin de la Guerra de Reforma los referentes ideológicos de liberalismo o conservatismo fueron debilitados y con el porfirismo éstos prácticamente desaparecieron, con el fin de la revolución fue naciendo toda una ideología que se convertiría en el referente obligado de todo aquel que quisiera participar en la política: el nacionalismo revolucionario. “Es posible que el mayor éxito de la revolución mexicana”- explica Lorenzo Meyer (1995: 24)- “haya sido en el plano cultural: La integración nacional”. En lo futuro, la naciente mitología de la revolución justificó tanto la búsqueda de la disciplina entre las diferentes fuerzas nacionales como el privilegio de mexicanos frente a extranjeros en áreas productivas, así como el impulso del conocimiento, las ciencias y artes nacionales.<sup>372</sup> Gradualmente, México se fue mostrando al mundo con una solidez única y con fundamentos ideológicos renovados que le permitieron disociarse de puntos conflictivos de su pasado.

Al respecto, Meyer no duda en afirmar que “la revolución mezcló violentamente al norte con el sur, acabó con una oligarquía y encumbró a una nueva élite; finalmente, hizo surgir un nacionalismo que sostuvo que los mexicanos esenciales eran justamente aquellos que habían sido despreciados por los liberales moderados del siglo XIX y que permanecían en el fono de la pirámide: la mayoría mestiza, rural y pobre”. Los fundamentos ideológicos del México posrevolucionario le permitieron mantener ciertas cuotas de funcionalidad y estabilidad que enmascararon todas sus contradicciones

---

de julio de 1914. Desaparecido el principal foco de conflicto, las diferentes facciones revolucionarias lucharon por la hegemonía hasta que finalmente el grupo encabezado por Venustiano Carranza –ex gobernador porfirista del Estado de Coahuila- , principal líder de las fuerzas “constitucionalistas” resultó triunfante. 6) La Constitución de 1917 y el primer gobierno del México posrevolucionario. Con mayor o menor éxito, el proyecto de Carranza prevaleció militarmente frente a las diferentes facciones. Pero a pesar de ello los grandes reacomodos derivados de la revolución hicieron necesaria una nueva Carta Magna. Esta se negoció entre las facciones ganadoras y vio la luz el 5 de febrero de 1917. Venustiano Carranza fue elegido como el primer presidente del México posrevolucionario. Pero a pesar de la elección de este, tendría que pasar algún tiempo hasta que se pudiera institucionalizar algunos de los postulados básicos de la revolución. Esto ocurriría hasta 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Volveremos sobre esto mas adelante.

<sup>372</sup> Al respecto véase Schmidt (1978).

internas, orientándolas a un idílico fin supremo: la consolidación del Estado, el desarrollo económico y el progreso nacional.

Pero por otro lado, la revolución mexicana, con todo y las enormes transformaciones en cuanto a las formas, no dio solución a muchas de las cuestiones de fondo. El mismo Roderic Camp comenta nuevamente que aunque “la revolución introdujo cambios significativos” esto no necesariamente se tradujo en un cambio profundo en las “estructuras sociales en la medida que se espera de una revolución” (2000: 64). Aunque ciertamente se buscó transformar algunas de las condiciones que propiciaron el conflicto - falta de distribución de la riqueza, falta de participación política, autoritarismo- muchos de estos vicios se mantuvieron aunque adquirieron manifestaciones diferentes. En muchos sentidos cambiaron las formas más no el fondo.

Tomando como base la Constitución de 1857, el texto constituyente de 1917 fue considerado en su momento uno de los más avanzados del mundo en materia social. Dos años antes de que se sancionara la Constitución alemana de Weimar, la Carta Magna mexicana reconoció los derechos de los trabajadores y las garantías individuales. En el artículo 3 se estableció que la educación preescolar primaria y secundaria debía ser “obligatoria gratuita y laica”, lo que refrendó la disociación del Estado con la Iglesia; en el artículo 27 se hizo referencia a la propiedad de la tierra, que en términos prácticos declaraba como propiedad de la nación “las riquezas del suelo, subsuelo, aguas y mares”; el artículo 123 instauró una jornada de trabajo máxima de 8 horas al día con un día de descanso obligatorio a la semana. En el mismo artículo se reconoció el derecho tanto a formar sindicatos como para el emplazamiento a huelgas.<sup>373</sup>

A pesar de estos enormes avances, la Carta magna de 1917 no solo mantuvo, sino que expandió muchas de las atribuciones del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo y el Judicial. Esto podría ser explicado, según Cosío Villegas porque “los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al Ejecutivo para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del grupo revolucionario”. Ciertamente estas medidas estaban orientadas para una “época de reconstrucción y de avance económico”, donde el Congreso “podía estorbar” por sus condiciones deliberativas en un entorno que hacía necesario “un ejecutor fuerte y dinámico”. Pero estos planteamientos se volvieron permanentes y desde allí se originó “un Ejecutivo extraordinariamente poderoso” (1982: 23).

Cuando se contrastan las afirmaciones de Cosío Villegas con el propio texto de la Constitución de 1917, se corrobora lo atinado de su análisis. De acuerdo al artículo 29, el Presidente mexicano apareció como el jefe supremo de las Fuerzas Armadas, lo que lo convirtió en el Comandante absoluto tanto del Ejército, la Marina – Armada, y la Fuerza Aérea. Asimismo, el Presidente mexicano fue facultado tanto para nombrar, con la anuencia del Senado, a los altos mandos de los diferentes cuerpos armados, como para declarar la suspensión de las garantías individuales en todo el país o en lugares específicos con motivo de invasiones o perturbaciones graves de la paz pública. De la misma manera, el poder Ejecutivo alcanzó dentro de sus atribuciones más importantes,

---

<sup>373</sup> Gobierno Federal (2000). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, México.

facultades sobre el nombramiento y la remoción de los miembros de su gabinete, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda (artículo 89, fracciones II y III); sobre la declaratoria de guerra a nombre del Estado –previo acuerdo con el Senado- (artículo 89, fracción VII); sobre la designación del Procurador General de la República –también acordado con el Senado-; sobre la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales – que a su vez requerirían ratificación con el Senado- (artículo 89, fracción X); sobre la concesión de indultos sobre delitos de orden federal o delitos del fuero común (artículo 89, fracción XIV) y sobre la presentación de ternas para la designación de ministros de la Suprema Corte (artículo 89, fracción XVIII).<sup>374</sup>

Sin embargo, como consecuencia de las condiciones reinantes en el México posrevolucionario, la validación del Senado en la mayoría de los casos fue un mero trámite y un resorte de legitimación institucional para las decisiones tomadas previamente por el Ejecutivo. Aún más, en virtud del enorme poder que se fue desarrollando desde la Presidencia, sus atribuciones no solo partieron de unas leyes que por lo demás fueron aplicadas de forma discrecional y facciosa dependiendo de los intereses y las necesidades del gobernante, sino que el rango de movilidad del Ejecutivo se fue ampliando hasta lograr que la vida política mexicana girara en torno a sí mismo. Es por ello que Cosío Villegas no dudó en afirmar que el Ejecutivo mexicano había alcanzado la forma de “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal” (1982: 31).

No obstante, para que se llegara a ese punto fue necesaria la satisfacción de ciertas condiciones. Después de la puesta en vigor de la Constitución de 1917 era necesario el reacomodo de los diferentes grupos que se mantenían en armas y luchaban por hacer prevalecer sus intereses. La facción carrancista, principal impulsora del nuevo texto constitucional se avocó a la consolidación del aparato estatal posrevolucionario, acudiendo a algunos de los sectores de la burocracia porfiriana. Esto recrudeció el descontento de las diezmadas fuerzas de Francisco Villa –y su famosa División del Norte-<sup>375</sup> y Emiliano Zapata –con su Ejército Libertador del Sur-.<sup>376</sup> Sin embargo, por el desgaste que produjo el conflicto al interior de ambas facciones, el hartazgo público ante la violencia, y el predominio militar del carrancismo –con la capacidad estratégica del general Obregón mediante-, ambos grupos pudieron ser desactivados: Zapata fue asesinado en abril de 1919 y Villa fue ultimado en julio de 1923.

Pero la violencia no acabó con la muerte de estos personajes. El propio Presidente Carranza, fue asesinado en mayo de 1920. Álvaro Obregón, el más brillante caudillo militar que se convirtió en Presidente entre 1920 y 1924, fue ultimado en julio de 1928, después de lograr la reelección para el periodo de 1928 a 1932.<sup>377</sup> A la violencia social

---

<sup>374</sup> Para profundizar sobre la evolución de las diferentes atribuciones del presidencialismo mexicano, véase Carpizo (2004)

<sup>375</sup> Sobre Francisco Villa mucho se ha escrito. Sin embargo se recomienda la lectura de la biografía realizada en dos volúmenes de Friederich Katz (1999a y 1999b)

<sup>376</sup> Al respecto véase Womack (1969).

<sup>377</sup> Álvaro Obregón, tuvo un primer periodo de gobierno entre 1920 y 1924. En muchos sentidos, continuó siendo una de las preocupaciones centrales de su gobierno la consolidación de un gobierno fuerte, continuando con el proceso de pacificación de las facciones contrarias. Por otro lado, la principal preocupación del gobierno de Obregón fue sin duda, lograr el reconocimiento estadounidense. Este se logró

previa que había abarcado importantes segmentos de la población mexicana, le siguió una violencia política en la búsqueda de la hegemonía por parte de los diferentes grupos que buscaban el poder. Todas estas muertes fueron síntoma de que aún hacía falta un buen trecho para conseguir la paz en un México que seguía siendo de caudillos y no de instituciones.

Plutarco Elías Calles (1924 – 1928) quien asumió como prioridad inaplazable tanto la creación de instituciones como la pacificación del país. En su cuatrienio se comenzaron a realizar importantes avances en la consecución de ambos objetivos que tuvieron como principal eje la consolidación del gobierno mexicano: en enero de 1925 logró la aprobación de la Ley General de Instituciones de Crédito y unos pocos días después se fundó la Comisión Nacional Bancaria; en septiembre de ese mismo año se creó el Banco de México, el primer banco único de emisión en la historia del país, que en lo futuro se convertiría en uno de los pilares de la economía mexicana; en febrero de 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que en su momento se representaba como un logro de magnitudes similares a las de la instauración del Banco de México puesto que para esos momentos el país era predominantemente rural; en septiembre de 1925 se creó la Comisión Nacional de Caminos, cuya función principal es el impulso a la construcción de redes carreteras y ferrocarriles en todo el país; en enero de 1926 se expidió la Ley Federal de Irrigación y consecuentemente surgió la Comisión Nacional de Irrigación, buscándose mediante ambas tanto aumentar la superficie irrigada como fortalecer la pequeña propiedad y la colonización; en marzo de 1926 se expidió la Ley de Escuelas Centrales Agrícolas y los Bancos Agrícolas Ejidales: la primera tenía como función el fortalecimiento del proyecto educativo de su gobierno y el segundo buscaba impulsar los diferentes planes agrícolas regionales.<sup>378</sup> Comenzó a cimentarse con mayor fuerza el poder del gobierno bajo la forma de leyes e instituciones de carácter centralista aunque oficialmente federales. Calles entendió y aplicó hasta sus últimas consecuencias la máxima histórica del francés Bertrand de Jouvenel: “las revoluciones o sirven para centralizar y concentrar el poder o no sirven para nada”.

Particularmente compleja tanto por las circunstancias que enmarcaron su mandato como por las respuestas que emanaron de este, la administración de Calles terminó oficialmente en el año de 1928.<sup>379</sup> Sin embargo, su estela se mantuvo como el fiel de la balanza en las

---

después de los tratados de Bucareli, en los que el gobierno mexicano se comprometió a crear comisiones mixtas de reclamaciones, teniendo como fundamento la investigación y retribución por los daños infringidos a personas morales o físicas norteamericanas durante la revolución. Asimismo, el segundo gran compromiso mexicano fue el de no aplicar retroactivamente el artículo 27 constitucional, que afectaba los intereses estadounidenses sobre el petróleo mexicano. Sobre Obregón, véanse Aguilar Camín (1985) y Loyola (1980)

<sup>378</sup> Al respecto véase Krauze (1977). Asimismo, habrá que resaltar que en el gobierno de Calles comenzaron a realizarse importantes avances en diferentes órdenes además del económico, el productivo y el educativo. Se inició un ambicioso proceso de modernización del Ejército, se llevaron a cabo importantes campañas de salud pública y se otorgaron créditos a para la construcción de viviendas. Por su esto fuera poco, se comenzó a trabajar en leyes reglamentarias en materia de petróleo, correos, extranjería, migración, etc. Aunque estas serían promulgadas en gobiernos posteriores, el impulso inicial provino de la administración de Calles

<sup>379</sup> Uno de los conflictos más recordados que se vivieron en el gobierno de Calles fue sin duda el episodio conocido como “la guerra de los cristeros”. Este se caracterizó por el endurecimiento del Presidente ante las



decisiones de la clase política mexicana en las administraciones de Emilio Portes Gil (1928- 1930), Pascual Ortiz Rubio (1930 – 1932), Abelardo L. Rodríguez (1932 – 1934) y la primera mitad del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934 – 1940).<sup>380</sup> En esta época conocida como “el Maximato”, Calles apareció como el jefe máximo en detrimento de las capacidades de los respectivos presidentes.<sup>381</sup> Esto pudo ser posible, entre otros factores, por la creación de uno de sus principales legados: el Partido Nacional Revolucionario (PNR, marzo de 1929). En este partido político, Calles buscó someter a los principales dirigentes políticos, tanto militares como civiles a la autoridad central así fuera de forma acotada.<sup>382</sup> Sin estar libre de resistencias Calles pudo echar a andar un aparato político en el que la búsqueda de la “unidad revolucionaria” se fue imponiendo gradualmente entre los diversos partidos regionales que dieron forma al PNR. Así, el partido de Calles se convirtió en un instrumento para limitar el poder de los caciques y militares regionales sin incluir la participación de unos campesinos y obreros vincularos a los poderes regionales.<sup>383</sup> Esto se transformaría después bajo el gobierno de Cárdenas.

---

presiones de la Iglesia católica para retornar a las prácticas de tiempos de Díaz, esto es, un régimen de tolerancia en el que la ley no fuera aplicada de forma estricta. Con la nueva Constitución, los religiosos habían perdido el derecho tanto a criticar al gobierno como a votar. Calles tomó como afrenta personal estas presiones y radicalizó sus posturas expidiendo dos leyes que en el fondo buscaban reducir a su mínima expresión el poder de la Iglesia: la “ley reglamentaria del artículo 130” (enero 1926) y la “ley Reformativa del Código Penal sobre delitos del fuero común y delitos contra la federación en materia de culto religioso y disciplina externa” (junio 1926). Esta última, conocida como “ley Calles” justificó la orden de clausura de escuelas y la expulsión de sacerdotes extranjeros, lo que generó una respuesta violenta por parte de algunos sectores tanto de la Iglesia como de la sociedad. Se calcula que entre 1926 y 1929 murieron más de 70 mil personas en esa guerra, que por lo demás, solo pudo solucionarse una vez que Calles dejó el poder. En 1929, después del asesinato de Obregón y en el interinato de Emilio Portes Gil (1928- 1930) se firmaron los acuerdos de paz con la Iglesia. El general Roberto Cruz sintetizó los arreglos con humor: “que violen la constitución pero poquito. Y que nosotros nos hagamos tontos, poquito también”. Nuevamente la histórica ambigüedad y la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Sobre el la guerra de los cristeros véase la obra de Jean Meyer (2007).

<sup>380</sup> Calles fue expulsado por Cárdenas en 1936 bajo la necesidad imperiosa tanto fortalecer al Ejecutivo como de finalmente lograr un funcionamiento mas institucional. Para el gobierno de Lázaro Cárdenas se aprobaron dos años mas en el ejercicio del poder del presidente, pasando de 4 a 6 años. Desde entonces se comenzó a hablar de “sexenios presidenciales”.

<sup>381</sup> La ecuación del poder en esos momentos fue Calles/ Partido/ Presidente.

<sup>382</sup> Cabe recordar que para esos momentos, producto del propio movimiento armado las fuerzas políticas mexicanas estaban atomizadas: existían poco más de ocho mil partidos políticos en todo el país. Diversas constelaciones de poderes regionales compuestas de generales y sus respectivos seguidores se disputaban las cuotas de participación en el gobierno federal. De acuerdo a Garrido (1986: 79) “entre 1917 y 1929 la vida política se había desarrollado en torno al presidente y los caudillos. La mayor parte de los «partidos» políticos grupos asociaciones y sindicatos habían conocido una existencia dependiente de los jefes «revolucionarios»” Este carácter atomizado les impidió consolidar proyectos mas articulados a la vida política nacional por lo que “su papel era casi únicamente electoral”: una forma de clientelismo político parecido al colombiano. Como veremos, esto ira cambiando después de la creación del PNR que se inspiró, en los regimenes totalitarios que para esos momentos comenzaban a surgir por toda Europa.

<sup>383</sup> No tuvo que pasar mucho tiempo para que en nombre de “la revolución” como principio articulador para la reconstrucción de México, el PNR de Calles lograra presentarse entre el generalato como el heredero legítimo de la causa revolucionaria. Con el paso del tiempo, se logró la gradual disolución de las primeras formaciones partidistas que le habían dado origen como partido político nacional de tipo confederado. Mediante una reforma a los estatutos del partido Calles logró un mayor sometimiento de los caudillos locales al Comité Ejecutivo Nacional del partido. Esto permitió una reducción considerable de los núcleos de poder armado que habían sido un obstáculo para el fortalecimiento del gobierno mexicano. Al mismo tiempo, con este movimiento se comenzó romper las redes clientelistas del tipo regional y se pudieron

En efecto, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río se comenzaron a reorganizar los principios sobre los que descansó el poder del partido y finalmente se independizó al Ejecutivo de Calles<sup>384</sup>. Las grandes transformaciones del cardenismo abarcaron diferentes espacios de la vida mexicana, pero el hilo conductor de todo este proceso fue sin duda el fortalecimiento del Estado y del gobierno: se aceleró como nunca, la reforma agraria alcanzando los máximos históricos en la repartición de tierras a los campesinos; se crearon importantes centrales obreras (Confederación de Trabajadores de México, CTM, 1936) y campesinas (Confederación Nacional Campesina, CNC, 1938); reorganizó a los militares y continuó el proceso de subordinación de estos al gobierno y, en el pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1938), nacionalizó el petróleo mexicano. A excepción del último punto que obedeció más a la combinación de razones coyunturales y fuertes resistencias históricas sobre la cesión del petróleo a empresas extranjeras (principalmente británicas y estadounidenses), las anteriores transformaciones se vieron reflejadas en la modificación en nombre y estructura del antiguo partido callista. Nació así el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, enero de 1938).<sup>385</sup>

Los criterios de funcionamiento partidista cambiaron. Cárdenas sustituyó los lineamientos de representación del PNR para ampliar su base social incluyendo a campesinos, obreros, burócratas incluso a los miembros del Ejército.<sup>386</sup> En lugar de una determinación geográfica que enmascaraba aún la presencia de enormes fuerzas regionales, se desplazó la tradicional orbita del caudillismo a una moderna representación “funcional” o de “sectores” (Cosío Villegas 1982: 53). Así, Cárdenas pudo apuntalar un amplio frente de organizaciones populares que a su vez fueron integradas en la estructura del PRM. Esto permitió a su vez, que el régimen cardenista gozara de una enorme aceptación entre las masas.<sup>387</sup>

Sin embargo, el PRM pronto reprodujo algunos de los vicios que caracterizaron al PNR como lo fue la falta de vida democrática al interior del partido, las prácticas fraudulentas

---

reorientar en torno al gobierno federal, pero a pesar de ello el partido aún no contaba con legitimidad entre las bases.

<sup>384</sup> Aquí la ecuación cambió radicalmente: Presidente/ Partido/ Bases, eliminando de tajo a la figura de Calles.

<sup>385</sup> Un análisis bien documentado de este proceso puede encontrarse en Garrido (1986).

<sup>386</sup> La decisión de incluir a los miembros del Ejército dentro de la estructura del PRM fue sin duda una de las más controvertidas de la administración de Cárdenas. Bajo la lógica del Presidente la idea no era meter el Ejército en la política, cosa que de antemano ocurría, sino que buscaba diluir el poder de estos al equiparar su voto con el de los demás sectores. En términos generales la decisión de Cárdenas tuvo resultados ambivalentes puesto que si por un lado ciertamente se homologaba el voto de los militares con los diferentes grupos que constituían al PRM, por otro se impulsaron intereses que extralimitaban las funciones de la institución. El entonces Secretario de la Defensa Nacional –y posterior presidente- el general Manuel Ávila Camacho, se opuso a la decisión cardenista argumentando la posible división de las Fuerzas Armadas. Aunque Ávila Camacho se plegó a lo establecido con Cárdenas, una vez que ocupó la presidencia dio marcha atrás a esta medida.

<sup>387</sup> A pesar de ello, algunos sectores de las clases media alta y alta vieron al gobierno de Cárdenas como una amenaza por el impulso que dio a los campesinos y obreros. En algunas entidades federativas como lo fue en Sinaloa se organizaron grupos armados que tenían como fin impedir que los desposeídos se adueñaran por la fuerza de sus propiedades. Algunos de los elementos de estas bandas se convertirían con el tiempo en asesinos a sueldo al servicio de los traficantes. Al respecto véase Osorno (2009: 95 – 96).

en las elecciones federales o locales y su indisociable financiamiento con los recursos del Estado.<sup>388</sup> A esto se le adicionó un nuevo ingrediente que nació con la reconfiguración en el orden del partido: la corrupción de los líderes de los diferentes “sectores” puesto que el gobierno federal los fue cooptando en la medida en que éstos dieron síntomas de independencia. El PRM contribuyó notablemente a una mayor centralización de la vida política mexicana al combinarse la creación de nuevas organizaciones populares la cooptación de sus liderazgos y la orientación de las decisiones de estos por el partido. “Ninguna participación de las masas era posible fuera del marco de los plebiscitos que ratificaban la selección de los candidatos” –menciona Garrido (1986: 385)- “la realidad fue que las elecciones internas del partido estuvieron casi siempre caracterizadas por las reuniones de campesinos y obreros acarreados a quienes se les obligaba a votar a menudo [usando] la violencia y la corrupción”. Partiendo de ello “el PRM que había sido constituido como un partido «popular» adquirió así rápidamente una marcada connotación como el partido de los dirigentes políticos y sindicales”. El centralismo vertical aceitado por la corrupción adquirió una nueva forma institucional durante el gobierno cardenista.<sup>389</sup> Se generó asimismo un partido de hegemónico con una enorme capacidad para la absorción de los conflictos en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, característica que se mantuvo incluso durante toda la Guerra Fría. La última transformación en la estructura del partido vendría en 1946 con la llegada del primer civil al poder: Miguel Alemán Valdez (1946- 1952).

Después de una campaña de sucesión presidencial extraordinariamente compleja que enfrentó al ex Secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Cárdenas, Manuel Ávila Camacho y al general Juan Andrew Almazán, Ávila Camacho resultó elegido Presidente de la República para el periodo de 1940 a 1946. El ambiente político se encontraba profundamente polarizado como consecuencia de una campaña electoral en la que el telón de fondo era la continuidad o el rechazo de las políticas de renovación cardenistas. El reparto de tierras y la educación socialista eran puntos de conflicto entre las nuevas élites económicas y algunos sectores de las élites políticas, por lo que el camino que llevó a la presidencia al general Ávila Camacho no fue en lo absoluto sencillo. Una vez más se puso en marcha la maquinaria electoral del partido que mediante los trucos y artimañas que habían caracterizado al PNR en el pasado, consiguieron que el candidato del cardenismo se posesionara en el cargo del Ejecutivo. De inmediato, Ávila Camacho comenzó a instrumentalizar una política de “unidad nacional” en la que, la Segunda Guerra Mundial permitió una mayor receptividad de las iniciativas presidenciales por lo

---

<sup>388</sup> Se debe recordar que aunque se permitió la presencia de partidos de oposición, estos invariablemente salían derrotados en las contiendas electorales por los fraudes recurrentes del partido hegemónico. En el sexenio de Cárdenas surgió uno de los partidos que con el paso de los años se convertiría en el principal opositor del PRI, pero para esos momentos solo mantenía una presencia simbólica: El Partido Acción Nacional (PAN).

<sup>389</sup> Este proceso se manifestó también fuera de la reorganización partidista. También durante el gobierno de Cárdenas se impulsaron importantes modificaciones dentro la estructura orgánica del Estado. En su periodo se logró subordinar a la Suprema Corte de Justicia, eliminando la inmovilidad de los ministros instaurando para ellos un periodo de seis años que corrían a la par de la Presidencia. Si se suma esto al tradicional sometimiento del Congreso, se tiene una fotografía mas clara del funcionamiento que el poder presidencial mexicano alcanzó en los tiempos de Cárdenas. Al respecto véase Schettino (2009).

que fue posible el gradual abandono de los postulados cardenistas, permitiendo nuevos reacomodos en los mecanismos de participación política en México.

El PRM que funcionó durante el gobierno de Ávila Camacho tuvo importantes puntos de continuidad, pero también de ruptura frente al partido que había diseñado Cárdenas. Se mantuvieron los mecanismos para la cooptación de los dirigentes políticos y sindicales, jugando estos un rol de intermediación entre sus representados y el Estado, favoreciendo fundamentalmente los intereses de este último partiendo de la corrupción. En el viraje ideológico del gobierno de Ávila Camacho (de la izquierda del cardenismo al centro derecha del avilacamachismo) estos líderes sociales desempeñaron un rol preponderante en el mantenimiento de la estabilidad al sistema. Tenemos entonces que muchos de los mecanismos de continuidad, permitieron la ruptura de las premisas ideológicas precedentes. Por si esto fuera poco, también se gestaron cambios muy importantes en la composición del partido. Mientras durante el cardenismo el partido se compuso principalmente de trabajadores, campesinos y soldados, en el periodo de Ávila Camacho el ascenso de las clases medias encumbró a las burocracias y a los sindicatos. El rol de los militares en la vida interna del partido se redujo a su mínima expresión.

Las múltiples transformaciones en el interior del partido fueron haciendo necesaria una reconfiguración orgánica de éste, sobre todo cuando en la ecuación entraba el envejecimiento de los revolucionarios y la presión ascendente de las capas medias de la población. El propio Presidente Ávila Camacho se dio cuenta de que el cambio generacional ya no podría posponerse por más tiempo y en virtud de ello favoreció la candidatura de su Secretario de Gobernación (ministro del interior), el abogado Miguel Alemán Valdez.<sup>390</sup> Garrido (1986: 461) sugiere que “la reforma del partido se convirtió en un requisito previo” para la oficialización de la candidatura de Alemán tanto para institucionalizar los cambios operados al interior del partido como para dar una nueva cobertura que al exterior le permitiera disociarse del antiguo partido cardenista. De la interacción de todos estos factores nació el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 18 de enero de 1946.<sup>391</sup> Bajo ese nombre, el heredero del PNR y PRM dominará la vida política mexicana hasta el año 2000 sin dejar de repetir muchas de las prácticas clientelistas que caracterizaron a sus antecesores.

El sistema político mexicano se consolidó así después de un feroz movimiento armado en el que hubo una facción ganadora. En periodo que va desde 1917 hasta 1946 se produjeron una gran cantidad de reacomodos cuyo hilo conductor fue la búsqueda de la centralización de los poderes del Estado. La Constitución de 1917 creó un ejecutivo particularmente poderoso que pudiera pacificar a los diferentes núcleos armados que tendían a la dispersión tratando de conseguir sus propios intereses. Estas facultades se volvieron permanentes. Aunque cualquier subdivisión de los ciclos históricos no deja de ser arbitraria, podemos encontrar que de 1917 a 1929 se transformaron las características

---

<sup>390</sup> Con el nacimiento de una presidencia civil, surgió también una institución que en lo posterior se convertiría en uno de los pilares del control político y social del México autoritario: La Dirección Federal de Seguridad. Volveremos sobre ella más adelante.

<sup>391</sup> Para un relato más extenso de los factores que propiciaron el surgimiento del PRI, véase Soledad Loaeza (2009).

de la violencia: de una violencia masiva que buscaba la sustitución de las élites políticas nacionales del Porfiriato, se paso a una violencia mas acotada que se fue concentrando en torno a los actores mas importantes del sistema político contribuyendo a la inestabilidad del país. Los asesinatos de los presidentes Carranza y Obregón fueron los síntomas más claros de la urgente necesidad de una mayor centralización. Esto fue comprendido por Calles que aceleró el proceso de institucionalización de las fuerzas revolucionarias. El instrumento para la pacificación política de los caudillos fue sin duda el PNR.

Se inauguró así una nueva etapa en la historia mexicana. De 1929 a 1938 gradualmente se fue solidificando el partido de Calles sin tomar mucho en consideración a las masas. Ciertamente esto se presentaba como una necesidad estratégica del gobernante: lo más importante en esos momentos era lograr una intermediación más efectiva entre el gobierno mexicano y los principales caudillos del país: el objetivo primario era la subordinación de estos. Hasta 1936 la figura del Presidente palideció respecto a la omnipotente presencia de Calles, quien en los hechos era el hombre fuerte en un periodo conocido como “el maximato”. Lázaro Cárdenas fue quien finalmente pudo romper con esta propensión independizando a la Presidencia de Calles, ubicándola en la cima de la vida política mexicana. Trabajó por la reorganización del partido tratando de ampliar sus bases hasta que finalmente en 1938 cambió su nombre y fundamentos operativos. Esto implicó trascender el proyecto de Calles y otorgarle nuevas capacidades.

Desde 1938 y hasta 1946 el PRM se consolidó como uno de los ejes que permitieron el funcionamiento de la vida política mexicana. En los dos últimos años del gobierno de Cárdenas, se incorporó a obreros, campesinos, burócratas y militares a la estructura del partido. Este fue, sin duda uno de los periodos más importantes para la consolidación del gobierno mexicano fortaleciendo sus características verticales y autoritarias puesto que se cooptó a los líderes más significativos de los diferentes “sectores”. Aunque el gobierno de Ávila Camacho les restó presencia a los militares en la estructura del partido, la gran maquinaria política que representaba éste ya funcionaba de una forma crecientemente eficaz, sobre todo si se considera el desarrollo de una enorme capacidad en la absorción de conflictos. En medio de todo lo anterior, la vida democrática no fuera una de sus principales virtudes. La creación del PRI en 1946 buscó subsanar muchos de los vicios del cardenismo sin lograrlo, dándole forma más institucional al presidencialismo autoritario.

En términos comparativos estos procesos marcan agudos contrastes frente al caso colombiano, históricamente fragmentado y disperso. Evidentemente, con toda proporción guardada, el movimiento conocido como “la violencia” se presentó en momentos históricos, con motivaciones, ideologías, y principios operativos diferentes. Mientras en México existieron procesos de ruptura evidentes antecedieron al proceso revolucionario – la Reforma que permitió establecer las bases de la disociación entre el Estado y la Iglesia, marcando también el predominio del Estado liberal y el Porfiriato, que centralizó el poder apagando las disputas sectarias- en Colombia las transformaciones habían sido pactadas de forma horizontal. Esto se explica porque los ciclos de politización política bipartidista habían mantenido incólumes hasta la década de 1920 cuando comenzaron a abrir los espacios a los partidos diferentes a los predominantes. Para esos momentos México ya

había padecido una revolución y comenzaba a edificar nuevamente las estructuras del Estado y el fortalecimiento del gobierno montado sobre tendencias históricas profundamente autoritarias.

En Colombia la interacción de numerosos actores obstaculizó en los hechos la preeminencia del Estado o la solidificación de un gobierno auténticamente nacional. Mientras que en México, una de las principales virtudes de la revolución fue la identificación de un referente cultural compartido –la nación mexicana mediante el nacionalismo revolucionario- en Colombia ese proceso no ha sido claro. A pesar de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos colombianos, siguieron prevaleciendo fuertes regionalismos e intereses facciosos. Caso contrario al mexicano en el que, aunque esos intereses facciosos siguieron existiendo, se logró subordinarlos y orientarlos hacia el centro: la Ciudad de México y los poderes federales asentados en ella.

Si tratar de ser exhaustivos en el comparativo –ameritaría sin duda un estudio más detallado que por razones de espacio no es posible realizar- la evolución tanto de los conflictos armados como de las respuestas de las élites políticas de ambos países fue marcadamente diferente en virtud de la heterogeneidad de sus idiosincrasias nacionales y los momentos históricos en los que estos movimientos se presentaron. Por un lado, mientras en Colombia se privilegió la negociación entre las élites para tratar de desactivar sin éxito un conflicto armado enquistado en las bases –establecimiento de los pactos del frente nacional, 1957-, en México la verticalidad y el autoritarismo permitieron tener mayor éxito en la construcción de un gobierno fuerte que pudiera desarrollar mecanismos más eficientes desmovilizar a los grupos rebeldes una vez que se estableció en el poder una facción ganadora. Por otro lado, las dificultades para solucionar los conflictos armados no eran ni mucho menos similares en la primera mitad del siglo XX –caso mexicano, desarrollo de las dos Guerras Mundiales- que en la segunda –Caso colombiano, fin de la Segunda Guerra y Guerra Fría bajo un orden bipolar-. Para continuar con el caso mexicano, quedan por determinar los principales acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX en los que se verá el auge y desmonte del gobierno autoritario dándole paso a la incertidumbre de la alternancia.



Sin estar libre de tropiezos y con fuertes contradicciones, para cuando finalmente se formó el Partido Revolucionario Institucional en México, el sistema político autoritario contaba ya con sus características principales.<sup>392</sup> Gradualmente se había ido construyendo un régimen en el que la mayoría de las fuerzas nacionales habían sido organizadas corporativamente y puestas a funcionar en torno al partido. Consecuentemente la

---

<sup>392</sup> Retomando una clasificación hecha por Juan Linz para el caso español, Guadalupe González (1997: 133) observa que las particularidades del sistema político mexicano como una variante de los regímenes políticos autoritarios se puede observar en: 1) Alto nivel de concentración y centralización del poder político (Presidencialismo); 2) predominio de las prácticas clientelistas (corporativismo); 3) Participación política limitada (sistema de partido dominante); 4) Bajo nivel de movilización (debilitamiento de la sociedad civil); 5) Debilitamiento del régimen de derecho (falta de correspondencia entre las leyes formalmente establecidas y las prácticas sociales aceptadas y fomentadas) y 5) Amplio consenso entre las élites gobernantes.

movilización fuera de estas estructuras se hacía virtualmente imposible, por lo que algunos sectores de la sociedad simplemente renunciaron a la participación política, partiendo de una actitud de desencanto ¿para que votar si siempre ganan los mismos? De la misma forma, el pluralismo partidista, si bien era permitido –en las elecciones del 46 participaron más de 60 partidos- no estaba en condiciones de rebasar los límites que imponía, por la razón o por la fuerza, el propio sistema. Por si esto fuera poco, en los canales de intermediación entre el gobierno y los diferentes sectores organizados privaba la falta de claridad: existía un manejo discrecional del régimen de derecho que partía incluso de las propias instituciones obstaculizando el funcionamiento impersonal de éstas. Del Presidente y el partido emanaban las directrices que guiaban la vida económica, política y social de México. Esto contribuyó al desarrollo de lo que diversos autores han denominado como un periodo de “estabilidad autoritaria.”<sup>393</sup>

La preeminencia de los gobiernos priistas en la segunda mitad del siglo XX puede explicarse por muchos factores. Ciertamente uno de los más importantes puede ser esta amplia capacidad para resolver los conflictos sin que el propio sistema político se inestabilizara. De hecho, como lo observa Aguayo (1998: 102) el régimen político priista se caracterizó por ejercer una “represión selectiva” que descansó en una “tupida red de mecanismos legales e ilegales”. Haciendo eco de la tradición histórica de la verticalidad y la discrecionalidad, los medios eran lo menos importante siempre y cuando se aseguraran los fines. Uno de los ejemplos más claros enunciados por Aguayo fue el control de la información: aunque constitucionalmente el libre acceso a ésta estaba garantizado, en la realidad existían muchos candados que hacían de la información disponible sólo concordara con las versiones oficiales. Desde los tiempos de Cárdenas, el gobierno federal monopolizó la producción y venta del papel periódico, así como el otorgamiento de concesiones a las estaciones de radio y televisión a individuos o grupos amigables al régimen. Esto permitió a su vez la cooptación y/ o corrupción de periodistas e intelectuales, lo que le dotó al gobierno de un enorme poder de decisión sobre todo aquello que podía informarse al público mexicano, generando un clima de quietud y confianza. Aunque evidentemente siempre existieron periodistas e intelectuales independientes, sus posibilidades de acción eran neutralizadas frecuentemente por la poderosa maquinaria del gobierno.<sup>394</sup>

Otro de los factores fue, sin duda, que el régimen político priista a pesar de su estructura piramidal no fue un partido de inmovilidad que clausurara de facto los espacios de participación política. Desde los tiempos de Calles se prohibió expresamente la reelección consecutiva de diputados y senadores, lo que también fue válido en los cargos de elección pública para Estados y municipios. Esto permitió una renovación constante de los cuadros que alimentaban al partido. A su vez, estos cuadros provenían de diferentes segmentos del tejido social. Una carrera política exitosa podía ser construida con el fundamento de la participación en éstas estructuras gubernamentales dinámicas, la habilidad personal, y la disciplina frente al partido. Después de algunos años de

---

<sup>393</sup> Véase entre otros Guadalupe González (1997) y Lorenzo Meyer (1995).

<sup>394</sup> La gran excepción observada por Cosío Villegas fue la industria del libro. “El que se mueve en México con mayor libertad es el libro pues, en principio, no existe censura, ni previa ni *a posteriori*; su alcance como orientador de la vida pública nacional es sumamente limitado” (1984: 73- 74).

experiencia gubernamental en los niveles municipales, estatales o los federales se podía dar el salto a aspiraciones mayores. Tres años de diputado, seis años de senador y otros seis años como miembro del gabinete podían desembocar en una candidatura presidencial. El propio Daniel Cosío Villegas, en un texto de 1975, llegó a afirmar que hasta esos momentos todos los presidentes mexicanos habían procedido de la “clase media baja” a excepción de Madero. “Todos han demostrado habilidad para ascender en la escala política, así como alguna en el campo administrativo” (1975: 21). Esta tendencia se mantuvo con altibajos hasta la primera alternancia en el Ejecutivo Federal en el año 2000.

También habrá que considerar, en otro nivel explicativo y durante los primeros años de la posguerra mundial y el inicio de la Guerra Fría, la capacidad del régimen mexicano para generar tanto crecimiento económico como cohesión política partiendo de la propia mitología revolucionaria. Nuevamente de acuerdo al análisis de Aguayo se observa que “el régimen era fuerte porque contaba con el respaldo (activo o pasivo) de la mayor parte de las fuerzas organizadas que participaban en la vida pública por medio de un partido creado desde el poder”. De la articulación de esta cohesión interna y un entorno internacional favorable “el régimen económico permitía distribuir beneficios a grandes segmentos de la población y satisfacer las demandas de algunos de los grupos organizados”. Aunque era evidente la “gran desigualdad en el reparto del poder y la riqueza”, la población confiaba, de acuerdo a ambigua ideología revolucionaria, que el futuro “siempre sería mejor” (1998: 102).

Gradualmente se fueron desmontando los focos de resistencia y el país entró en un periodo de tranquilidad sin precedentes. Para 1958 el PRI había logrado llegar a una “edad de oro” que se caracterizó por una “dominación incontestada” (Aguilar Camín 2009): su poder como partido político de Estado solo era superado por la figura del Presidente de la república. Pero con todo y el enorme poder tanto del Presidente como del partido, en el ejercicio político mexicano se habían impuesto límites claros: el Presidente no podría reelegirse bajo ninguna circunstancia. Esto no implicaba que el titular del Ejecutivo no pudiera elegir a su sucesor, pero éste tradicionalmente se dissociaba de su elector al poco tiempo de ser elegido, removiendo en el trayecto a importantes segmentos de la clase política dependiente del Presidente saliente.<sup>395</sup> Con esta dinámica de fondo, la maquinaria política mexicana funcionó sin mayores sobresaltos hasta que fueron

---

<sup>395</sup> El curioso procedimiento de sucesión presidencial mexicano iniciaba en la medida en la que se aproximaba el final de un sexenio. Básicamente de entre los miembros del gabinete saliente se escogía a dos o tres candidatos que se adecuaban a un perfil ideal fijado por el mandatario. A estos candidatos se les conocía como “tapados”, esto es, posibles candidatos a la presidencia que en ningún momento debían hacer públicas sus aspiraciones presidenciales. Hasta el momento en el que el sucesor era elegido con nombre y apellido, la principal virtud de todos estos candidatos era la obediencia absoluta a la voluntad del “señor Presidente”. Pero una vez nombrados, iniciaba un rápido proceso de transformación apoyado por el partido, de donde salían innumerables apoyos y fuertes adhesiones al candidato que con toda seguridad resultaría ganador por los medios que fueran necesarios. Este pasaba en muy poco tiempo de ser un individuo prácticamente desconocido y sin personalidad, a convertirse en un poderoso líder que prácticamente de la nada había adquirido personalidad y virtudes políticas “superiores”. Un análisis pormenorizado de este proceso puede encontrarse en Cosío Villegas (1975 y 1982); una versión resumida se encuentra en Lorenzo Meyer (1995).



convergiendo diversos procesos internos y externos que cuestionaron la efectividad del sistema.

Estos escenarios de equilibrio y estabilidad relativa se fueron transformando gradualmente con el paso del tiempo, la intensificación de tendencias precedentes y la aparición de nuevos elementos a considerar. Ante mejores condiciones económicas – principalmente generadas más por las condiciones económicas internacionales que por el propio manejo de los gobernantes priistas-,<sup>396</sup> gradualmente se fue fortaleciendo una clase media con demandas, aspiraciones y lógicas de participación política diferentes a las de los sectores rurales. Aunque estos no dejaron de ser importantes para la legitimidad del sistema, sus demandas palidecieron ante el empuje de los intereses de un creciente sector urbano. Gradualmente, estas capas medias buscaron una mayor participación democrática, lo que eventualmente obligó al régimen a efectuar un gradual proceso de apertura así fuera de forma lenta y vegetativa. Ya en pleno desarrollo de la Guerra Fría, nuevas manifestaciones de descontento tanto rural como urbano generaron alarma entre las élites políticas mexicanas lo que las llevó a reaccionar de forma violenta aunque mayormente discreta.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964 – 1970) se presentaron dos hechos que cuestionaron a la poderosa maquinaria priista. Para la madrugada del 23 de septiembre de 1965, en Ciudad Madera, ubicada en la región suroriental del Estado de Chihuahua, un grupo de maestros, líderes agrarios, estudiantes y campesinos intentaron tomar por asalto el cuartel militar asentado en esa zona. Aunque la acción fue un rotundo fracaso como consecuencia de la infiltración del Grupo Popular Guerrillero (GPG) y aunque murió la mayoría de los integrantes de esta organización, el “asalto al Cuartel de Madera” fue la primera manifestación insurgente una vez establecidas las principales características del México autoritario. De inmediato, el gobierno federal enmarcó este movimiento como parte del “comunismo internacional” y aceleró el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden interno.<sup>397</sup> Este fue además uno de los primeros antecedentes de la posterior estrategia gubernamental para la desactivación de los grupos guerrilleros: la guerra sucia.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Al respecto véase Schetino (2009).

<sup>397</sup> Desde el gobierno de Adolfo López Mateos (1958 – 1964) se comenzó a observar que algunos de los descontentos sociales prevaecientes podían desembocar en movimientos armados. El Ejecutivo había utilizado al Ejército para la disolución de la huelga nacional ferrocarrilera en 1959 y para controlar las huelgas de Teléfonos de México y la Compañía Mexicana de Aviación en 1960. Partiendo de ello, en la parte final del sexenio de López Mateos se caracterizó por un endurecimiento de la política oficial contra los huelguistas, por lo que impulsó el desarrollo de ejercicios contrainsurgentes. Así, la respuesta de Díaz Ordaz ante el asalto al cuartel de Madera fue consecuente con las tendencias de respuesta que le precedían, tendencias que se vieron potencializadas por el “anticomunismo” del presidente. Al respecto véase Sierra (2003).

<sup>398</sup> Por las condiciones estructurales del gobierno autoritario mexicano, este fue particularmente efectivo en el desmantelamiento de los grupos rebeldes armados. En otro texto, Aguayo es enfático al señalar que “la maquinaria que tenía el gobierno federal en los años sesenta para aplastar opositores era poderosa y eficaz. Su propósito no era servir a los ciudadanos, sino combatir, controlar y eliminar a quien dudara criticara o actuara en contra del gobierno. Era una maquina tan sólida que los regimenes de la revolución pudieron haber creado un Estado policíaco. En lugar de ello, optaron por priorizar el convencimiento y la incorporación de los inconformes. Cuando la seducción fallaba, no les temblaba la mano para usar la

No tuvo que pasar mucho tiempo para que el episodio de Madera se diluyera ante un nuevo acontecimiento que aunque no de forma inmediata sí marcó un importante punto de inflexión en la historia política mexicana: la masacre de estudiantes en la plaza de las tres culturas de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968.<sup>399</sup> Faltando sólo diez días para que comenzaran los XIX Juegos Olímpicos a celebrarse en la Ciudad de México, una protesta pacífica tuvo una feroz respuesta por parte de las autoridades gubernamentales. Al parecer, el involucramiento de grupos de infiltrados y paramilitares generó una enorme confusión en la que se disparó contra estudiantes desarmados. Como consecuencia de los fuertes controles a la oferta de la información el hecho no fue resaltado por la prensa mexicana en los días posteriores a los hechos. Sin embargo, a largo plazo la masacre eventualmente obligó al aceleramiento del proceso democratizador: el gobierno comenzó a tolerar a medios un poco más independientes, a partidos de oposición más fortalecidos y a nuevos actores que dejaron de estar bajo el control absoluto de las autoridades. Las primeras fisuras del sistema habían salido a flote.

Las olimpiadas se llevaron a cabo sin mayores sobresaltos. El presidente Díaz Ordaz fue criticado por los acontecimientos del Tlatelolco mayormente a nivel internacional aunque ello no se tradujo en un cambio de postura del régimen. En el ámbito interno fueron evidentes las manifestaciones de descontento, pero estas fueron selectivamente desactivadas de manera preventiva o reprimidas por la fuerza. Las características autoritarias del sistema político mexicano empujaron a muchos de los líderes sobrevivientes del movimiento de 1968 a la cárcel o al exilio.

Ante la salida de Díaz Ordaz del Ejecutivo y la llegada a éste de su ex secretario de gobernación Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) el panorama era particularmente ambiguo. Por un lado, el nuevo presidente buscó la conciliación con los descontentos: liberó a los líderes estudiantiles encarcelados, permitió el regreso de algunos perseguidos políticos y reincorporó a numerosos intelectuales de izquierda al ejercicio de la crítica: “Al propio Echeverría” -señala Riding- “le encantaba jactarse de que muchos de los jóvenes que estaban en las calles a finales de los años sesenta, estaban en el gobierno a principios de los setenta” (2002: 127). El pragmatismo del Presidente se materializó impulsando una nueva era de reformas para la “apertura democrática del país”.

Sin embargo, por el otro lado, la represión selectiva alcanzó nuevos niveles de ferocidad simulada con ropajes democráticos. Para 1971 parecía reactivarse el movimiento estudiantil. El jueves 10 de junio de 1971 se dio un nuevo encontronazo entre autoridades y estudiantes universitarios con motivo de una manifestación en apoyo al movimiento por la democratización de la Universidad de Nuevo León. Una vez más, en circunstancias

---

violencia que graduaban con notable pericia para reducir su visibilidad y legitimar su utilización” (1998a: 30). Con la reserva de volver sobre ello más adelante podemos aclarar desde estas líneas que las principales características de la guerra sucia en México fueron la retención, tortura y desaparición de individuos identificados como miembros o colaboradores de los movimientos guerrilleros.

<sup>399</sup> La masacre de Tlatelolco de 1968 fue uno de los puntos culminantes de una serie de manifestaciones que habían tenido lugar en los meses precedentes. El descontento por un sistema antidemocrático y autoritario se materializó en diferentes protestas sociales en las que llamó la atención el creciente número de manifestantes. Al respecto véase Aguayo (1998a) y Revueltas (1978).

poco claras, se presentó otra masacre. Cerca de la estación Normal del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, un escuadrón de paramilitares conocidos como “halcones” disparó en contra de estudiantes.<sup>400</sup> Algunos de entre éstos respondieron el fuego, pero fueron dados de baja en el proceso. Echeverría negó su participación en los acontecimientos, remarcando que la masacre del jueves de Corpus o “el halconazo” como se le conoció popularmente, se debió a un intento de “boicot” en contra de la política gubernamental de “apertura y apaciguamiento” por parte del regente de la Ciudad de México, Alfonso Martínez Domínguez quien de paso fue separado del cargo. No está de más resaltar que por las características que imperaban en el México autoritario la versión defendida por el propio Presidente Echeverría se antoja un tanto inverosímil.

Mientras el discurso gubernamental señalaba para una dirección, la realidad política apuntaba a otra completamente diferente. Por un lado, la política oficial del gobierno de Echeverría enfatizaba sobre la necesidad de abrir al país a la democracia y la tolerancia. Sin embargo, por el otro, muchas de las acciones sobre el terreno contradecían sus propios alegatos. Los años de Echeverría fueron especialmente significativos para la desactivación –generalmente por la fuerza- de los diversos grupos guerrilleros que a su vez habían desatado una ola de secuestros y asaltos a bancos. La guerra sucia fue el precio que tanto el gobierno como los grupos inconformes pagaron en la búsqueda de una mayor participación democrática en el país. Entre 1971 y 1978 “desaparecieron” poco más de 400 personas a la par de que el sistema político autoritario se veía forzado a abrir muchos de sus anquilosados espacios y a transformar algunas de sus añejas prácticas antidemocráticas ante las crecientes presiones internas y externas (Riding 2002: 128).

Será hasta el siguiente gobierno encabezado por José López Portillo (1976-1982) cuando finalmente se dieron pasos en firme para una auténtica apertura democrática que se había venido cimentando vegetativamente con el correr del tiempo. Paradójicamente, en el proceso electoral que llevó a la Presidencia a López Portillo no hubo adversarios de relevancia, puesto que el PAN para esos momentos se encontraba profundamente dividido y ante la debilidad de los demás partidos políticos no hubo candidato opositor que le hiciera sombra al elegido de Echeverría. Partiendo de ello, el autodenominado “último presidente de la revolución” impulsó un enorme avance para el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición en México: la reforma política de 1977.<sup>401</sup>

---

<sup>400</sup> Según la investigación realizada por Aguayo (2001: 139) el grupo paramilitar conocido como “los halcones” fue entrenado por miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas y dependía orgánicamente del Departamento del Distrito Federal. A pesar de ello, en las declaraciones oficiales del gobierno mexicano nunca se ha reconocido la existencia de tales grupos.

<sup>401</sup> Una brumosa ideología “revolucionaria” alimentó al sistema político mexicano desde 1917 hasta inicios de la década de 1980. De alguna forma o de otra los sucesivos gobernantes mexicanos habían establecido como piedra de toque su adhesión formal al manto ideológico de la revolución, lo que en la práctica cobijó planteamientos izquierdistas en un sexenio y derechistas al sexenio siguiente. Sin embargo éste referente que durante muchos tiempo significó la condición *sine qua non* para la participación política en México se fue diluyendo ante la entrada de nuevas variables a la ecuación de la gobernabilidad de México. La presidencia de López Portillo fue, en efecto, la última que proclamó abiertamente su apego ideológico a los “principios revolucionarios”. Como se verá mas adelante, en los siguientes gobiernos la mención de la revolución dejaría de ser este punto basal del acontecer político mexicano.

José Woldenberg observa que la reforma de ese año tuvo efectos “desencadenantes”. Después de hacer un balance de las modalidades históricas de la participación política en el México contemporáneo,<sup>402</sup> Woldenberg admite sin ambages: “las novedades democráticas se multiplicaron desde 1977”. Hasta ese momento “el entramado legal no recogía ni reflejaba la política real” y en virtud de ello “los diversos grupos y movimientos disidentes o inconformes no tenían expresión nacional, no guardaban coherencia ni coordinación”. El pronunciamiento final del autor es contundente sobre la vida política mexicana hasta ese año: “no existían verdaderos partidos políticos nacionales” (2002: 92).

Ciertamente. Desde los primeros años de la posrevolución, la preocupación de los principales líderes mexicanos se circunscribió al fortalecimiento del gobierno y del aparato del Estado, lo que en su lógica no necesariamente incluía el apoyo de las prácticas democráticas. El poder fue centralizado como una necesidad coyuntural para evitar la fuga de las diferentes fuerzas políticas en aras de poder generar estabilidad dentro del sistema. Sin embargo, el avance de la propia sociedad se estaba combinando con una reconfiguración del orden internacional y ambas realidades se articularon en una creciente demanda de mayores espacios democráticos. Partiendo de ello, las reformas de efectuadas en 1977 difícilmente podían postergarse sin provocar mayor inestabilidad política.

Dentro de las reformas de ese año, llama la atención la creación de la figura de diputados de representación proporcional, el otorgamiento de financiamiento público a los partidos, el registro condicionado a porcentajes de votación, la autorización de mayores libertades a los partidos y la asistencia automática de los partidos con registro nacional a las elecciones locales y municipales. En la práctica estas modificaciones permitieron la transformación de la composición de la Cámara de Diputados, el fortalecimiento de la presencia de los partidos de oposición, y una mayor participación de estos en las elecciones locales y federales. Elementos de representación política más pluralistas y tolerantes aceleraron las posibilidades de una transición futura del autoritarismo hacia la democracia.<sup>403</sup>

---

<sup>402</sup> El periodo que abarca de 1946 y 1961, es denominado por el autor como “elecciones sin opción” esto es, que por razones y prácticas diversas el PRI contaba con una mayoría aplastante en las elecciones. “Entre 1946 y 1961 se celebraron en México seis elecciones federales en las que la Cámara de Diputados fue renovada íntegramente. En esos comicios el PRI siempre obtuvo más del 90% de la representación aunque su votación en ocasiones no superara dos tercios de las adhesiones ciudadanas”. Para el periodo de 1962 – 1976, Woldenberg enfatiza que su principal característica fue la diversificación aunque esta no se tradujo en el fortalecimiento de la oposición: “tras la reforma [de 1962] desaparecieron los distritos donde se presentaba una sola alternativa y se fue haciendo cada vez más normal que en la mayoría de distritos se presentaran candidatos por cada partido que tenía registro en los años sesenta: el Partido Acción Nacional, el Revolucionario Institucional, el Partido Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana”. (2002: 88- 89).

<sup>403</sup> Uno de los principales teóricos de las transiciones del autoritarismo hacia la democracia es Guillermo O’Donell. Este observa que por transición debe entenderse “el intervalo que se extiende de un régimen político a otro”. En el traslado entre regimenes “las reglas del juego político no están definidas”, esto es, que “no solo se hallan en flujo permanente sino que (...) por lo general son objeto de una ardua contienda”. Para el autor, “la señal típica de que ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los

El avance de estas medidas estuvo enmarcado además por un sexenio que se caracterizó por sus excentricidades y notables excesos. El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros colocó a la clase política en un ambiente casi festivo. Esto coincidió con el aumento de los precios del petróleo en 1979, lo que llevó al propio presidente a hablar de que el principal problema de México, desde esos momentos en adelante, sería acostumbrarse “administrar la abundancia”. Agudo contraste, sin duda, con la parte final de su propio sexenio en el que la frivolidad en el manejo económico de su administración llevó a devaluar la moneda nacional hasta en un 400%, declarando en 1982 la moratoria en los pagos de las obligaciones internacionales adquiridos durante su gobierno. Las fisuras a penas visibles del otrora imponente edificio autoritario amenazaban con transformarse en profundas grietas.

De alguna forma el boom petrolero se convirtió en una intensa crisis económica. Por ello no resultó extraño que la elección de López Portillo recayera sobre su Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel De la Madrid Hurtado (1982- 1986).<sup>404</sup> Su administración se caracterizó por la búsqueda de “una economía menos vulnerable y mas autosuficiente” intercalando en el trayecto una mayor permisividad a las prácticas democráticas pero “sin ceder autoridad” (Riding 2002: 84). Pero nuevamente la realidad política se impuso y su administración padeció por las turbulencias que atravesó el país durante esos años.

Múltiples procesos encontraron puntos de inflexión durante el gobierno de De la Madrid: asuntos de economía, política y seguridad fueron reorientados o catalizados en este sexenio debilitando fuertemente las condiciones que permitían el funcionamiento del autoritarismo. En la órbita económica, “la gravedad de la crisis” –observa Woldenberg-derrumbó también gran parte de la credibilidad del partido de gobierno” (2002: 95). La falta de pericia en el manejo económico del gobierno de López Portillo fue llevando progresivamente a la emigración de los grupos empresariales del norte de la república

---

derechos de los individuos y de los grupos”. En el proceso de democratización, es común que surjan “divisiones importantes dentro del propio régimen autoritario, principalmente las fluctuantes divisiones que separan a los «duros» de los «blandos»”. En contraparte, la reactivación de la sociedad civil incrementa las superficies de contacto y ocasionalmente de choque en el juego de la redefinición de los pactos políticos. Partiendo de ello el autor observa que en la mayor parte de los procesos de transición existen tres periodos fundamentales. 1) Ascenso de una rápida politización de la vida pública; 2) Apogeo de conflictos y desorganización ante el cambio y el reajuste de las reglas del juego político y 3) Relativa desmovilización que es posterior al aumento de la capacidad de tolerancia al régimen. O’Donell y Schmitter (1988: 19- 49)

<sup>404</sup> Miguel De la Madrid había estudiado la carrera de Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sin embargo, De la Madrid pertenecía a una nueva generación de jóvenes políticos que habían acudido a universidades estadounidenses a estudiar sus respectivos posgrados. Esto marcará lo que se llegó a conocer como el ascenso de los tecnócratas, es decir un grupo concreto de funcionarios, particularmente economistas ubicados en altos puestos de la administración pública. En palabras de Meyer (1995: 102) los tecnócratas se caracterizan por la “posesión de un conocimiento especializado sobre los misterios del sistema productivo”, y su conocimiento “útil socialmente, solo se adquiere al mejor nivel en los difíciles y competitivos cursos de posgrado de las grandes universidades norteamericanas”. Los tecnócratas se diferencian de los políticos tradicionales en virtud de que éstos no tienen posgrado en estos centros de enseñanza de renombre. Retomando una conversación sostenida con el profesor Juan D. Lindau, Meyer sostiene que “en un medio donde las elecciones no confieren legitimidad, una forma de conquistarla es obtener un título de alguna universidad con prestigio internacional”.

hacia el Partido Acción Nacional. Por otro lado, la sociedad civil, profundamente desencantada con el manejo económico del gobierno vio como su poder adquisitivo se diluía y no daba síntomas de recuperación.

Con la articulación de estos factores, el inicio de la administración de De la Madrid estuvo signado por las inclementes condiciones de la crisis económica precedente, crisis que comenzaba a trasladarse al ámbito político.<sup>405</sup> Desde el Ejecutivo se buscó impulsar nuevas medidas económicas que redujeran el rol del Estado dentro del mercado. Estas medidas contaron con la aprobación del Fondo Monetario Internacional que había otorgado un préstamo para la corrección de las enormes dificultades, por lo que los principios del nacionalismo y defensa de la soberanía esgrimidos por los regímenes posrevolucionarios fueron omitidos ante la urgencia de superar la crisis. De la Madrid sentó las bases para las grandes transformaciones económicas que caracterizarían al siguiente sexenio.

En el frente político, en el gobierno de De la Madrid se continuó con el impulso de las reformas políticas de 1977. Para 1986, se aprobaron unas nuevas medidas encaminadas a permitir una mayor apertura en los espacios de representación política, pero al mismo tiempo el gobierno mantuvo los candados para la organización y la calificación de los comicios. Por un lado, se aumentó nuevamente la representación proporcional de los diputados del Congreso, pasando de 400 a 500. Aunado a ello se estableció que el partido mayoritario nunca podría tener más del 70% de los diputados aunque su votación fuese mayor a este porcentaje. Esta última modificación fue particularmente relevante pues en los hechos impedía que el PRI por sí solo pudiera reformar la Constitución (Woldemberg 2002: 95 – 97). A pesar de ello, por el otro lado, la Comisión Federal Electoral – dependiente de la Secretaría de Gobernación- se mantenía como el fiel de la balanza para el funcionamiento de las votaciones: mantenía sus atribuciones en la asignación de tiempos en la radio y la televisión, así como determinaba los procedimientos a seguir en cuanto a la asignación de representantes de acuerdo a las listas plurinominales.

Indudablemente fue en la órbita de la seguridad del México autoritario, donde se dieron las transformaciones de mayor envergadura a mediano y largo plazo. Después de un profundo escándalo relacionado con el tráfico de drogas y la corrupción imperante al interior de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), ésta fue desaparecida oficialmente el 29 de noviembre de 1985. La otrora poderosa maquinaria que permitía la desactivación de los conflictos y el aplastamiento de los inconformes, llegó a su fin sin que le sucediera

---

<sup>405</sup> No hay que olvidar en este punto que en septiembre de 1985 se produjo un terremoto que prácticamente destruyó la Ciudad de México. Además de un número incuantificable de víctimas, la administración de De la Madrid se vio en la necesidad de asumir los costos de reconstrucción de la infraestructura de la capital del país. Autores como Rodríguez observan que el terremoto de 1985 demostró “la incapacidad del gobierno para responder con eficacia ante la inestabilidad generada por el desastre natural”. Partiendo de ello surgió un grupo de damnificados que politizó ampliamente su participación en la vida nacional. Así, el autor sugiere que “el temblor precipita la crisis del sistema político, el gabinete, la dirigencia del PRI y los grupos marginados que perdían su vivienda en un contexto de recorte presupuestal y de pérdida generalizada del poder adquisitivo”. Para este autor “1985 cambió el mapa de la Ciudad de México y la correlación de fuerzas del país” (2008: 113).

otro mecanismo que tuviera sus mismas capacidades.<sup>406</sup> Debilitados los controles del autoritarismo, se aceleró el traslado hacia la incertidumbre de la alternancia.<sup>407</sup>

Con un sexenio tan complejo, De la Madrid logro evitar que muchos de los conflictos que se venían gestando desde antes de su llegada explotaran. Sin embargo, en la medida en que se fue acercando el fin de su gobierno evidentes muestras de fragmentación se venían gestando al interior del PRI. Dos corrientes, perfectamente identificables, se habían apoderado de la vida interna del partido. Por un lado se encontraban los grupos que favorecían la continuidad de las reformas económicas establecidas por la administración de De la Madrid, conocidos como los tecnócratas, entre los que se encontraba, a la cabeza, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Por otro lado, se encontraban los partidarios por el reestablecimiento de las políticas nacionalistas y el fortalecimiento de la democracia, cuyo liderazgo oscilaba entre Cuauhtemoc Cárdenas -hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas- y el ex presidente del PRI Porfirio Muñoz Ledo. Cuando el presidente favoreció la candidatura de Salinas, la estabilidad del PRI se fragmentó y Cárdenas, se lanzó en una coalición independiente (Frente Democrático Nacional, FDN) para competir por la Presidencia.<sup>408</sup> Después de una contienda electoral ensombrecida por las crecientes evidencias de un fraude electoral, Carlos Salinas de Gortari se convirtió en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1988- 1994).

Muchas de las tendencias iniciadas durante el sexenio de De la Madrid se aceleraron vertiginosamente en bajo el gobierno de Salinas. Una vez posesionado en el cargo, se incrementó el proceso de privatización de las empresas públicas otorgando las nuevas concesiones entre sus más cercanos, se modificaron las regulaciones bancarias y se continuaron realizando las necesarias reformas en materia electoral ante el fantasma de la ilegitimidad del Ejecutivo. Las reformas de 1990 y 1993 buscaron fortalecer aún más a los partidos de la oposición asegurando que al menos 150 diputados provinieran de éstos y finalmente se abrió al Senado para que se incrustara en él la oposición (Woldenberg 2002: 98 – 101). De forma complementaria, se aprobó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, agosto 1990). En virtud de esta ley nacería el Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituyó a la Comisión Federal Electoral.

---

<sup>406</sup> Después de la desaparición de la DFS surgió la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional que operó hasta el inicio del sexenio de Carlos Salinas (1988- 1994), cuando se transformó en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Sin embargo el contexto del nacimiento de ambos ya no hacía posible el desarrollo pleno de los controles autoritarios que caracterizaron a la DFS.

<sup>407</sup> Diferentes autores sugieren que el fin de la DFS incidió en dos orbitas que permitan el funcionamiento político del México autoritario. La primera de ellas es evidentemente política: “al reformarse (aunque sea parcialmente) para ponerse al día, los servicios de inteligencia contribuyeron involuntariamente al desmantelamiento del *status quo*” (Aguayo 2001: 251). La segunda, tiene que ver con la organización del tráfico de drogas: “La desaparición de la DFS puso fin a un periodo de las relaciones entre criminales organizados y funcionarios públicos, enmarcadas en un esquema centralizado” – observa Flores- “Culminó así el primer momento de alta centralización del negocio ilícito del narcotráfico, donde los cuerpos de seguridad del Estado desempeñaron un papel fundamental en la articulación del mismo” (2009: 3). Volveremos sobre ello mas adelante.

<sup>408</sup> Una descripción completa de este proceso puede encontrarse en Garrido (1993) Al terminar la contienda electoral surgió un tercer partido de importancia en México: El Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Mediante ésta reconfiguración institucional, las elecciones serían organizadas y calificadas por un organismo relativamente autónomo disociado de la secretaría de gobernación.<sup>409</sup>

Pero como un mecanismo paralelo de control, Salinas creó una poderosa Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, que en los hechos asumiría la función de coordinar, apoyar y negociar con los diferentes órganos y niveles de gobierno. Esta oficina “tenía responsabilidades ejecutivas en prácticamente todas las áreas de gobierno” y se mantenía fuera del escrutinio del Congreso o la sociedad y tampoco se conocían sus límites presupuestales (Rodríguez 2008: 131). El avance de un lado, ocultaba el refinamiento de los mecanismos de concentración del poder por el otro.

Aunado a ello, Salinas puso fin al reparto de tierras establecido por el artículo 27 constitucional, sustituyéndolo con un programa de subsidios gubernamentales. Restableció las relaciones con la Santa Sede (1992) y, finalmente, trabajó a lo largo de todo su sexenio para lograr uno de sus más ambiciosos proyectos: la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.<sup>410</sup> Quedaban sepultadas así muchas de las premisas que fundamentaban a la ideología del nacionalismo revolucionario – antiamericanismo, nacionalismo cultural, defensa de la revolución-, pero se mantenían muchas de sus tradicionales prácticas autoritarias.

Fue durante el gobierno de Salinas cuando se reconoció por primera vez la victoria de un partido de oposición. El panista Ernesto Ruffo Appel se convirtió en gobernador del Estado de Baja California Norte el 1° de noviembre de 1989, lo que en la práctica despejaba el camino para que a corto plazo los diferentes partidos políticos finalmente comenzaran a avanzar en las disputas por los gobiernos regionales. Posteriormente, dentro de la administración de Salinas también los panistas Carlos Medina Plascencia (Guanajuato 1991) y Francisco Barrio Terrazas (Chihuahua, 1992) se convirtieron en gobernadores de sus estados natales. Pese al progreso de los partidos políticos diferentes al PRI, en las elecciones legislativas de 1991 el partido hegemónico mantuvo el grueso de los sufragios. Aunque la oposición avanzó en los niveles estatales, aún haría falta algún tiempo para que este adelanto se plasmara en un cambio efectivo en la correlación de las fuerzas nacionales al interior del Congreso.

El gobierno de Salinas tensionó al máximo los mecanismos que sostenían las prácticas autoritarias. Al generar mecanismos de poder paralelos, muchos de los canales de intermediación tradicionales, de por sí bajo enormes niveles de discrecionalidad y corrupción, entraron en un proceso de agudo deterioro. En medio de estas tensiones, la

---

<sup>409</sup> Hablamos aquí de una relativa autonomía porque el primer presidente del IFE fue un ex funcionario formado en los pasillos de las instituciones de Seguridad Nacional que hasta ese momento se ostentaba como el secretario de gobernación en turno: Fernando Gutiérrez Barrios. Respecto a éste, véase Ortega (1995). En las posteriores elecciones, el IFE se convirtió en una verdadera institución autónoma que garantizó el ejercicio del voto sin las habituales sospechas de fraude.

<sup>410</sup> El Tratado de Libre Comercio de América de Norte entró en vigor en enero de 1994. En los hechos se produjo un viraje de 180 grados respecto al nacionalismo revolucionario pues, mediante la puesta en vigor del tratado las economías de México y Estados Unidos se entrelazaron profundamente. Al respecto véase Cardero (1996).



lucha por a sucesión presidencial estuvo enmarcada por el surgimiento de nuevos grupos guerrilleros (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, enero 1994)<sup>411</sup> y los asesinatos tanto del candidato oficial Luis Donaldo Colosio (23 de marzo 1994) como del presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu (28 de septiembre, 1994).<sup>412</sup> La inestabilidad y la violencia regresaron, provocando una enorme preocupación tanto en las elites políticas mexicanas como en las estadounidenses.

Las turbulencias políticas de 1994 colocaron a Ernesto Zedillo Ponce de León en la Presidencia de la república (1994- 2000). El gobierno del ex secretario de educación pública y coordinador de la campaña de Colosio hasta el asesinato de éste, tuvo que enfrentar el complejo panorama heredado de la administración salinista. Producto de la inestabilidad que precedió su llegada, en las primeras semanas de la administración de Zedillo se desencadenó una nueva crisis económica que nuevamente llevó a la devaluación de la moneda nacional en un 60%.<sup>413</sup> De inmediato, el gobierno estadounidense impulsó un nuevo préstamo por parte del Fondo Monetario Internacional y coordinado por el Departamento del Tesoro para evitar una mayor crisis financiera en México pues si esta se profundizaba tendría efectos negativos para la economía estadounidense. Así, desde los primeros días en el cargo, Zedillo se encontró con fuertes límites al ejercicio tradicional del poder autoritario desde a orbita externa.<sup>414</sup>

---

<sup>411</sup> El EZLN originado en el sureño estado de Chiapas fue calificado por Meyer (1995: 192) como “la primera rebelión posmoderna”. Para sustentar tal afirmación, el autor observa que el EZLN “nace en el poscomunismo” pero también se inserta en una era de “post anticomunismo”. Reivindicando la defensa de los derechos de las minorías, la democracia y la justicia social, los rebeldes chiapanecos, fundamentalmente indígenas, si bien buscaban el cambio para sus propias comunidades históricamente excluidas, también justificaban dentro de su discurso la aplicación de estos principios para los mexicanos menos favorecidos. Las propias características organizacionales del movimiento guerrillero lo distinguieron de rápidamente frente a otras experiencias insurgentes tanto internas como externas. Los enfrentamientos con la fuerza pública si bien intensos durante los primeros días, posteriormente se fueron apagando. El grupo guerrillero privilegió en lo posterior una estrategia de comunicación fundamentada en los avances tecnológicos, en lugar de una estrategia armada que si bien existió, pronto dio muestras de inviabilidad pues la superioridad del Ejército mexicano era abrumadora. Autores como Arquilla y Ronfeldt (2002: 202) observan que el neozapatismo puede ser observado como una “lucha social en red” y en virtud de ello el involucramiento de la prensa internacional las Organizaciones No Gubernamentales y los defensores de los derechos humanos permitió la rápida transformación de un movimiento guerrillero tradicional a esta rebelión posmoderna de la que habla Meyer. Por otro lado, el surgimiento del EZLN hizo que la desconcertada clase política mexicana aprobara de inmediato mayores montos presupuestales para el fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas. Al respecto véase Sierra (2003).

<sup>412</sup> Sobre el asesinato de Colosio véanse González Graf (1994) y Trueba Lara (1994). Sobre el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, véase el testimonio del hermano de éste, Mario Ruiz Massieu (1995).

<sup>413</sup> Respecto a las condiciones económicas dejadas por la administración de Salinas y su articulación en la crisis de los primeros meses de Zedillo, véase Roderic Ai Camp (2002: 304- 308).

<sup>414</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN, en vigor desde el 1 de enero de 1994) se convirtió en una poderosa constante dentro de la ecuación de la gobernabilidad mexicana en transición a la democracia. Derivado de los crecientes flujos comerciales entre México y Estados Unidos, el préstamo por parte del gobierno estadounidense fue ante todo una respuesta estratégica ante la renovada relación con sus vecinos del sur medidos ahora bajo el prisma de la “interdependencia”. Esto se vio reflejado también en espacios diferentes a los comerciales. Durante el periodo de Zedillo se fortalecieron como nunca antes los vínculos de cooperación entre las Fuerzas Armadas de ambos países con motivo de la lucha contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Sobre esto volveremos más adelante.

Pero tampoco en el ámbito interno la figura presidencial tuvo los mismos márgenes de movilidad que caracterizaron a las presidencias de antaño. Ni el contexto, ni la voluntad del Presidente lo permitían. Desde la campaña electoral, Zedillo se había comprometido a continuar con el proceso de democratización del sistema político por lo que se dio persistió con las reformas electorales que se venían adelantando desde 1977 y que se habían acelerado después de la presidencia de Salinas. Consecuentemente, para 1995 el gobierno federal negoció con los diferentes partidos políticos –PRI, PAN, PRD mas el Partido del Trabajo, PT- un pacto conocido como “Compromisos para el Acuerdo político Nacional.” Este acuerdo pondría las bases para negociar de forma plural una nueva reforma electoral que abriría muchos de los candados que se mantenían para el funcionamiento del sistema político. De tal forma que para 1996 se aprobaron las enmiendas constitucionales que reacomodaron las formulas de representación del Congreso con una mayor diversidad en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como reglas para los procedimientos electorales más transparentes.

Continuó el avance de los gobernadores de la oposición a lo largo y ancho del territorio mexicano. A los Estados de Baja California Norte (PAN 1989, 1995), Chihuahua (PAN, 1992) y Guanajuato (PAN, 1991, 1997) se sumaron los de Jalisco (PAN, 1995), Querétaro (PAN, 1997), Nuevo León (PAN, 1997) y la Ciudad de México, (PRD, 1997). En cuanto al cuerpo Legislativo federal, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y aunque mantuvo la mayoría en el Senado, no alcanzaba los dos tercios necesarios para impulsar modificaciones por sí mismo (Woldenberg 2002: 106 – 107). Sobre el terreno esto significaba que a) El avance de la oposición en los gobiernos estatales era ya un hecho irreversible; b) Finalmente la oposición había ganado los espacios suficientes como para cambiar la correlación de fuerzas en el Congreso; c) El Presidente ya no podría disponer sin más de los cargos de los gobernadores estatales y d) El Presidente, ante un Congreso dividido, debía negociar mas para la aprobación de sus iniciativas.

El autoritarismo se había desquebrajado y el sistema político del que se alimentó, se fracturó en el proceso. Con esto como telón de fondo, en el camino a las elecciones del año 2000 se reflejó el nuevo ambiente de un juego político democrático largamente acariciado. Una vez celebrados los comicios que dieron la victoria al ex gobernador de Guanajuato, el panista Vicente Fox Quezada (2000-2006), el Presidente Zedillo no tuvo más que reconocer que la era del priismo autoritario había llegado a su fin. En los hechos llevaba ya mucho tiempo desgastándose y los resultados de la contienda electoral fueron el resultado de un abigarrado proceso que fue encausado en aquella votación.<sup>415</sup> Nuevas ecuaciones de poder se fueron construyendo a lo largo del tiempo y la llegada de un candidato opositor a la Presidencia de la república fue consecuente con el trayecto. Pero lo más importante, sin duda, fue que desde el Ejecutivo priista se respetaron los resultados.

---

<sup>415</sup> El principal argumento del candidato panista fue “sacar al PRI de Los Pinos” (Los Pinos es el nombre de la residencia oficial del Presidente en México), sin que esto se tradujera en propuestas concretas de lo que haría éste ya siendo presidente. El discurso ambiguo de Fox canalizó un descontento social acumulado por décadas de gobiernos priistas.

El tránsito del autoritarismo a la democracia trajo emparejada una multiplicidad de retos. Ciertamente nunca quedó claro a qué tipo de democracia se llegaba. Aunque se había construido gradualmente una mayor inclusión de opositores en el andamiaje institucional del Estado, el diseño de este no se transformó sustancialmente con la llegada de un presidente emanado de la oposición. “Los enamorados de la alternancia apostaron por un nuevo inquilino, en lugar de construir una casa nueva” –observa Ugalde (2010)- “Creyeron que “sacar al PRI de Los Pinos” era causa suficiente para que las cosas mejoraran. Así, estimularon cierta pereza política e intelectual: bastaba sentarse a esperar que ese día llegara. Lo demás se daría por generación espontánea. Pero «lo demás» era lo más importante para superar la tradición clientelista y corporativa del Estado mexicano: la rendición de cuentas y el Estado de derecho.” Bajo estas condiciones, Fox llegó a la presidencia y en palabras del autor “enfrentó un dilema. Adoptar una estrategia gradualista de cambios negociados con los clientes tradicionales del Estado-patrón (partidos, sindicatos, empresarios, movimientos agrarios) o adoptar una agenda reformista que significaba aprovechar su propia legitimidad para profundizar los cambios.” Así, Fox “optó por el gradualismo y la negociación y así contribuyó a perpetuar el pacto clientelista bajo una fachada democrática.”

El nuevo presidente no pudo canalizar las grandes oportunidades emanadas de la legitimidad ganada en las urnas (conocido esto como “bono democrático”). No pudo conducir con éxito el proceso de reforma del Estado. De manera temprana el Presidente panista vio obstaculizados sus esfuerzos tanto por el priismo en ahora en la oposición como por la propia falta de destreza en la construcción y operatividad de acuerdos políticos. Esta tendencia se vio agudizada por el creciente poder que alcanzaron los gobernadores estatales priistas que continuaron siendo mayoría. Con el correr del tiempo, esto hizo que Fox desistiera de empalmar el nuevo funcionamiento del Estado y el gobierno democrático con leyes e instituciones más adecuadas para ello. Sin un marco regulador coherente, muchos de los vicios del viejo sistema no tardaron mucho en provocar enormes cuotas de inestabilidad.

Lorenzo Córdova Vianello (2006: 35) explica los grandes problemas que acarrea esta falta de armonización en el orden legal que guía el funcionamiento del Estado. El autor afirma que “el esquema constitucional sigue siendo el mismo que fue diseñado para funcionar bajo la lógica autoritaria y vertical que caracterizó al régimen presidencialista emanado de la Revolución Mexicana” y eso se ha traducido en una severa disfuncionalidad que impide enfrentar “los retos que demandan los nuevos tiempos”. Al cambiar las constelaciones que fundamentan el ejercicio del poder, la transformación del marco regulador de éste ha sido indudablemente una necesidad insatisfecha (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1  
Del autoritarismo a la alternancia.  
Características generales de las constelaciones de poder en la transición mexicana.

<b>Régimen mexicano autoritario</b>	<b>Régimen mexicano de democracia incipiente</b>
1) Partido hegemónico	1) Régimen pluripartidista y competitivo
2) Presidencialismo fuerte con capacidades constitucionales y meta constitucionales.	2) Presidencialismo acotado.

3) Subordinación de poderes (Legislativo, Judicial) al Ejecutivo.	3) Adquisición de autonomía del poder Legislativo, y autonomía relativa del poder Judicial.
4) Federalismo formal, centralismo real.	4) Multiplicación de los grados de autonomía entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal)
5) Subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político	5) Autonomía de los grupos sociales
6) Elecciones sin competencia	6) Elecciones altamente competitivas
7) Partidos de oposición testimoniales	7) Partidos de oposición dinámicos
8) Leyes electorales restrictivas	8) Leyes electorales abiertas
9) Toma de decisiones centralizada	9) Toma de decisiones relativamente mas abierta

Fuente: Elaboración propia con datos de Woldenberg (2002: 29).

El sexenio de Fox se caracterizó por la aceleración en el reacomodo de las diferentes fuerzas políticas nacionales. Mientras la tradición histórica construida por los regímenes priistas ubicaban al presidente y al partido hegemónico como los núcleos del poder en México, con el deslizamiento gradual hacia prácticas más democráticas, diferentes actores con nuevas dinámicas se sumaron al proceso de toma de decisiones, provocando la fragmentación del poder político. Gobernadores, legisladores, jueces, organizaciones sociales, sindicales, empresariales y partidos políticos se vieron fortalecidos, pero esto no necesariamente se tradujo en formas de participación más democráticas. Prevalcieron muchas de las tendencias de la era priista como consecuencia de la tensión entre las distintas fuerzas.

El otrora omnipotente poder Ejecutivo se vio limitado por el ascenso de mecanismos de contrapeso institucional renovados como lo fue un Congreso plural y autónomo con el que se vio obligado a negociar. De acuerdo a Peschard (2006: 59, 61) “el rasgo más novedoso y distintivo del gobierno de alternancia fue, sin duda, la dispersión del poder que, entre otras cosas, modificó sensiblemente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo”. Esta relación “dejó de ser estable y predecible como en la época de la hegemonía del PRI, para devenir en compleja e incierta”. La autora es clara al observar que si bien “no hubo parálisis en la relación entre los dos poderes”, la percepción generalizada fue que durante el foxismo “privó la confrontación y faltó la colaboración” entre ambos órganos de gobierno. Esto podría ser explicado por “la oposición del Congreso a las reformas estructurales en materia fiscal, energética y laboral que ciertamente tocaban importantes intereses económicos, sociales y gremiales”. Sin operadores políticos capaces de impulsar las reformas y con fuertes núcleos de poder enquistados en los diferentes niveles de gobierno, la actuación del Ejecutivo vio reducidos sus ancestrales márgenes de maniobra, generando la sensación de inmovilidad.

Otro de los límites reales al poder presidencial se manifestó con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).<sup>416</sup> Instituida formalmente en julio del 2002, la CONAGO se autodefine como “un espacio institucional abierto a la participación de todas las entidades del país sin distinción de partidos políticos” y busca

<sup>416</sup> El antecedente inmediato de la CONAGO fue la Asociación Nacional de Gobernadores que articulaba a los mandatarios estatales surgidos del PRD. Con la alternancia, esta primera organización incorporó a los mandatarios estatales del PRI y en la actualidad (2010) bajo su actual nombre reúne a todos los mandatarios de la Federación.

“lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.” Para ello la CONAGO “impulsa el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades” y por lo tanto trata de “coincidir con el gobierno federal en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales”.<sup>417</sup> En la práctica la CONAGO se convirtió en un poderoso espacio de interlocución entre el Ejecutivo federal y los gobiernos locales.

Descendiendo un poco más dentro de la dinámica interna de estos gobiernos estatales, se observa una transformación en las formas del clientelismo que funcionaron durante la era del partido hegemónico. Anteriormente, las prácticas clientelares estaban subordinadas a una estructura que tenía cobertura nacional: el PRI. Por las características propias del sistema, este mecanismo podía garantizar ciertas cuotas de estabilidad, puesto que cualquier tipo de disputa era solucionada en ya sea por la cúpula del partido o por el árbitro supremo, que era el Presidente. Sin embargo, al fragmentarse este esquema los diferentes gobiernos estatales, emanados de distintos partidos fueron dotados de autonomía. En la práctica, lo que ocurrió fue que se mantuvieron las prácticas clientelistas pero con otro agente social dominante. Los gobernadores se convirtieron “*de facto* en jefes políticos regionales sin contrapesos políticos en sus estados, como ocurría anteriormente con el presidente en el ámbito nacional.” Así se generaron dispositivos de clientelismo regionales en los que “los gobernadores tienen cada vez más dinero para gastar pero rinden pocas cuentas. Tienen más dinero porque a partir de los años noventa se han trasladado mayores responsabilidades de gasto a los estados; rinden pocas cuentas porque esa descentralización no se acompañó de mecanismos de rendición de cuentas” (Ugalde 2010).

Asimismo las organizaciones sociales, sindicales y empresariales adquirieron un peso específico más allá de anquilosada intermediación unipartidista. La apertura hacia un régimen político democrático ha ido impulsando una incorporación relativa de las demandas de éstos grupos en diferentes grados.<sup>418</sup> Sin embargo, este avance no ha sido suficiente como consecuencia de la brecha que separa las prácticas sociales de las leyes formalmente reconocidas en ahora bajo un entorno democrático. Se ha establecido un círculo vicioso: el poder político fragmentado que opera con muchas de las mismas reglas extralegales del régimen autoritarista, manteniendo muchas de las tendencias discrecionales de éste. Las prácticas sociales han avanzado más rápidamente que la capacidad institucional para regularlas y en medio de todo ello se ha producido una inestabilidad que no se veía desde el siglo XIX. Por un lado, al fortalecerse los gobiernos locales, su cooperación con el gobierno federal ha estado condicionada por el otorgamiento de favores como el aumento de los presupuestos estatales o la omisión de algunos de sus problemas internos. Por otro lado, el mismo fortalecimiento de los poderes

---

<sup>417</sup> <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>

<sup>418</sup> Sin embargo, la solución a muchas de las movilizaciones colectivas de los diversos grupos sociales se mantuvieron bajo el espectro del autoritarismo priista, esto es, una fuerte represión enarbolada ahora por autoridades estatales. Este fue el caso de Oaxaca y su movimiento magisterial. Al respecto, véase Osorno (2007).

locales sin el límite que antes imponía la federación, posibilitó el ascenso de nuevos actores que se aprovecharon de la existencia de numerosos vacíos. Además de los gobernadores, podemos observar bajo estas mismas tendencias el ascenso del poder de los traficantes de drogas ilegales.

En medio de todo lo anterior, la reedición del fantasma de la ingobernabilidad fue apoderándose del régimen político mexicano en la medida en que se aproximaba el cambio de gobierno. Desde los Estados Unidos se observó con marcada preocupación las enormes implicaciones que tendría un vecino inestable después de la coyuntura crítica planteada después del 11 de septiembre. Las estructuras de cooperación en materia de seguridad fueron reforzadas adquiriendo formas institucionales. Del antiguo nacionalismo de la posrevolución poco podía ya sostenerse en pie.<sup>419</sup>

El balance final del foxismo fue particularmente ambiguo, pues si bien existieron avances sustanciales en cuanto a las prácticas democráticas que llevaron al panista a la presidencia no fue lo mismo en cuanto a un funcionamiento institucional que necesitaba reformarse y poco se avanzó al respecto.<sup>420</sup> Así, en medio de enormes tensiones se realizó la campaña política del 2006 que mostró tanto el agotamiento del modelo político autoritario como la falta de capacidad de la clase política mexicana para avanzar en la reconfiguración orgánica de sus prácticas políticas: una elección polarizada entre el candidato del oficialismo Felipe Calderón y el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador (PRD), un apoyo irrestricto del gobierno federal al candidato del panismo apoyándose en los mismos mecanismos de corrupción y discrecionalidad que caracterizaron a los gobiernos priistas<sup>421</sup> y, finalmente, una sospecha de fraude que acotó aun más el poder del nuevo presidente, Felipe Calderón (PAN, 2006 – 2012).

Al iniciar funciones, el nuevo presidente operó con una profunda debilidad por la articulación de dos tendencias. Por un lado, la evidente falta de legitimidad política derivada de un proceso electoral fuertemente cuestionado por algunos sectores que se inclinó hacia el candidato del oficialismo bajo la sospecha de fraude. Por otro lado, las también evidentes dificultades provenientes de un funcionamiento institucional desfasado. La respuesta oficial fue elevar el tema de la seguridad como eje de la acción gubernamental. Esto nos lleva al escenario que iremos construyendo en los posteriores desarrollos. Ahora es necesario observar los factores que permitieron que el tráfico de drogas ilegales fuera posible en México.

---

<sup>419</sup> Profundizaremos sobre esto más adelante.

<sup>420</sup> Los dos principales logros de la administración foxista en materia del reforzamiento de la operatividad democrática de las instituciones mexicanas fueron, por un lado, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de la cual nació el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Por el otro lado se avanzó con el establecimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y derivada de esta nació el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Ambos avances, si bien importantes fueron a todas luces insuficientes.

<sup>421</sup> Camacho y Almazán (2007) coinciden en que las elecciones del 2006 tuvieron importantes vicios de forma y de fondo. Para los autores, se conjugaron muchos factores que impidieron la llegada del candidato del PRD a la presidencia, pero los dos principales fueron tanto la obstrucción desde el Ejecutivo federal y los errores propios de López Obrador, calificados como una estrategia “fundamentada en la soberbia”. Al respecto de la postura federal véase también Aguilar y Castañeda (2007: 281- 321).

Cuadro 4.1.1  
Evolución de los mecanismos de participación dentro del sistema político mexicano.

Periodo	Características	Actores políticos dominantes	Factores de orden y transformación
<b>1821 – 1929</b> <b>Participación política caudillista con diversos grados de autoritarismo.</b>	1821 – 1861. <i>Caudillismo fragmentado.</i> * Periodo altamente inestable. La participación política derivaba de asonadas y cuartelazos militares. Esto ampliaba considerablemente el número de participantes. * Los enfrentamientos entre grupos de liberales y conservadores agrupados en logias masónicas tenía como eje la organización del Estado (Federal/Central) y el rol de la Iglesia dentro de este. * Articulación deficiente entre las autoridades de la Ciudad de México y las élites del resto del país.	* Caudillos locales * Iglesia católica. * Logias masónicas - Liberales agrupados en la logia Yorkina. - Conservadores agrupados en la logia escocesa.	* 1846 – 1848. La guerra entre México y Estados Unidos manifiesta la necesidad de poner fin a las disputas sectarias si no se quería ver al país mayormente desmembrado. Al final de la guerra México pierde la mitad de su territorio. * 1855 Exilio de Santa Ana. * 1857 Constitución Liberal y Guerra de Reforma cuyo resultado gradual es la separación Iglesia - Estado
	1861 – 1877. <i>Construcción caudillista de la institucionalidad republicana y federal.</i> * Continúa la inestabilidad pero gradualmente se produce la victoria de uno de los bandos: el liberal. * Juárez y los principales líderes liberales se imponen después de la intervención francesa. * Se fortalece la construcción institucional del país. * Reducción del poder de la iglesia	* Se mantienen las disputas entre los grupos enunciados arriba, pero gradualmente predomina la facción liberal.	* Consolidación de grupo liberal de Juárez. * Instauración de libertades cívicas y garantías individuales. * Construcción de una práctica estatal más fuerte y centralizada aunque con apariencia federal. * A la muerte de Juárez y de la reelección presidencial de Lerdo, nuevos síntomas de inestabilidad causaron incertidumbre. Finalmente se impone la figura de Porfirio Díaz
	1877 – 1911. <i>Caudillismo autoritario: el Porfiriato.</i> * Se comenzó a instaurar la pacificación del país * Centralización del poder y la autoridad en torno a Porfirio Díaz como el árbitro supremo de la política de la época. * El gobierno de Díaz puso especial énfasis en la administración del país mas allá de disputas sectarias por lo que se despolitizó a las masas. * Avance en la construcción de infraestructura y el progreso económico. * Aplicación selectiva y discrecional de la ley. Se generaron redes para la cooptación de los inconformes como primer elemento para la desactivación de los conflictos. * Surgió una clase política afín al caudillo que envejeció a la par de éste.	* Porfirio Díaz. * Hacendados y terratenientes regionales * Clase política afín al caudillo.	* El gran factor de orden de este periodo fue sin duda el propio Porfirio Díaz. Los ejes rectores de sus sucesivos gobiernos generaron un clima de paz y estabilidad sin precedentes. Estos fueron: 1) El principio de “orden y progreso” 2) El principio de “poca política, mucha administración” - En ambos, la aplicación de la ley fue discrecional, dependiendo ante todo de la voluntad del gobernante.  * Después de años de estabilidad construida sobre la persona del caudillo se generaron muchas tensiones que finalmente derivarían en un nuevo levantamiento armado: la revolución mexicana.

	<p>1911 – 1929. <i>Caudillismo revolucionario</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* El movimiento armado logró la renuncia de las autoridades formalmente instituidas (Porfirio Díaz). Después del asesinato de Madero se desató nuevamente la violencia y esto provocó la lucha de facciones.</li> <li>* La Constitución de 1917 marcó el predominio de las fuerzas carrancistas / obregonistas provenientes del norte del país. Inició así la reconfiguración del Estado posrevolucionario, con un fuerte sabor nacionalista y con sesgos autoritarios.</li> <li>* Después de 1917 se fortaleció la figura del Presidente pero el país siguió siendo de Caudillos y no de instituciones hasta la creación del PNR en 1929.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La hegemonía se disputó entre las diferentes facciones alzadas en armas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sustitución de las élites porfiristas</li> <li>* Profunda inestabilidad derivada del movimiento armado.</li> <li>* Diferentes tipos de violencia.</li> <li>1911 – 1913. Violencia masiva por la sustitución de autoridades</li> <li>1913 – 1914. Violencia masiva contra las fuerzas federales encabezadas por el golpista Huerta.</li> <li>1914- 1917. Violencia derivada de la lucha de facciones</li> <li>1917- 1929 Violencia política por el control del Estado posrevolucionario.</li> </ul>
<p>1929 – 1946 <b>Construcción de los mecanismos de intermediación partidista del México autoritario.</b></p>	<p>1929. <i>Partido Nacional Revolucionario (PNR)</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Creado por iniciativa de Plutarco Elías Calles, el PNR tuvo como misión principal centralización de los diferentes jefes revolucionarios que se mantenían armados. Logró subordinar a los diferentes caudillos regionales pero sin la participación de las masas. En el proceso, Calles se instauró como el “jefe máximo de la revolución”, y sin ser el encargado del Ejecutivo podía poner y quitar presidentes hasta que Cárdenas revirtió esta tendencia en 1936.</li> <li>* 1938. <i>Partido de la Revolución Mexicana (PRM)</i></li> <li>* Creado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el PRM amplió el espectro de participación política. Se organizaron corporativamente amplios grupos de obreros y campesinos; aunado a ello se integró a grupos burocráticos y miembros del ejército a la estructura del PRM Finalmente el Presidente y el partido se ubicaron en la cima del sistema político.</li> <li>1946. <i>Partido Revolucionario Institucional (PRI)</i></li> <li>* Surgido durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, el PRI buscó alejar a los militares de la estructura del partido, preparando el andamiaje institucional para el asenso de los civiles al poder. El primer presidente civil fue Miguel Alemán Valdez.</li> </ul>	<p>1929 – 1936 Plutarco Elías Calles y los grupos políticos asociados a este.</p> <p>1936 – 1940 Lázaro Cárdenas y las cúpulas de los sectores incorporados al PRM.</p> <p>1940 – 1946 Manuel Ávila Camacho y los grupos económico - políticos afines a éste.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El fin de la guerra de los cristeros (1926 – 1929) desactivo uno de los más importantes frentes de conflicto que enfrentaba la administración de Calles (1924 – 1928). Esto coadyuvó al impulso de nuevas medidas de centralización e institucionalización del país después de la revolución mexicana.</li> <li>* El PNR (1929- 1938) se convirtió en uno de los dos pilares -junto con el propio Calles- la estabilización del país. Gradualmente se logró subordinar la las diferentes fuerzas partidistas (8000 para la época) en torno a una bandera común.</li> <li>* El PRM (1938- 1946) modificó las variables sobre las que descansó la estabilización del país. No se trató más de un partido de caudillos sino que se incorporó a 4 sectores organizados por el Estado: obreros, campesinos, burócratas y militares. Aunque de forma temprana los liderazgos de estos sectores fueron cooptados, su presencia permitió ampliar los resortes que legitimaron al partido.</li> <li>* El PRI (1946) reflejó los cambios que se fueron gestando en la presidencia de Ávila Camacho. Un país polarizado por la presidencia de Cárdenas necesitaba de un nuevo funcionamiento partidista. Así, el PRI nació con un espíritu conciliador y pragmático.</li> </ul>



<p>1946 – 2000</p> <p><b>Auge y crisis del presidencialismo autoritario</b></p>	<p>1946 – 1968. <i>Génesis del presidencialismo civil</i></p> <p>* El Presidente en turno se convirtió en el árbitro supremo de la vida política en México. En este periodo si bien existieron puntos de conflicto, se controló a la sociedad y a los medios de forma eficiente y sin generar inestabilidad en el sistema</p> <p>* El PRI se convirtió en el espacio sobre el que descansó el proceso de absorción de conflictos</p> <p>1968 – 1977. <i>Primeras fisuras del autoritarismo presidencial.</i></p> <p>Los acontecimientos del 2 de octubre del 1968 y la masacre de estudiantes en de 1971 eventualmente fueron provocando una apertura regulada de un sistema autoritario antes incontestado. En pleno desarrollo de la Guerra Fría, diversos sectores sociales fueron empujando por una mayor participación política fuera de los canales formalmente establecidos a través del partido hegemónico, por lo que, de la articulación de variables, era impostergable la introducción de reformas para el fortalecimiento de los partidos de la oposición</p> <p>1977 – 2000. <i>Apertura gradual de los espacios de participación democrática.</i></p> <p>*Las reformas políticas de 1977 impulsaron una mayor participación de fuerzas opositoras en el Congreso.</p> <p>1982 – 1988. Se continuo el proceso de apertura pero a este se sumó un cambio de modelo económico. Desaparece la DFS y con ello se debilita uno de los piores del control autoritario del país. La revolución mexicana dejó de ser la piedra de toque de las élites políticas mexicanas</p> <p>1988 – 1994. Debido a una cuestionada elección, se intensificó el proceso de apertura democrática. Para 1989 se reconoció la primera victoria de un candidato de oposición en un gobierno estatal. Se profundizó la relación con Estados Unidos mediante el TLCAN. Finalmente se tensionó al máximo el presidencialismo autoritario, lo que desembocó en el resquebrajamiento de éste al poco tiempo.</p> <p>1994- 2000. Inestabilidad. El binomio Presidente/ partido</p>	<p>1946 – 1968 Poder Ejecutivo, PRI.</p> <p>1968 – 1977 Poder Ejecutivo, PRI, élites económicas y políticas incorporadas al partido.</p> <p>1977- 2000 Ante el gradual debilitamiento del poder del Presidente y el partido se observa el ascenso de diversos agentes sociales que inciden en la órbita interna. Tenemos así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Partidos políticos fortalecidos</li> <li>* Grupos económicos fuera del PRI.</li> <li>* Organizaciones sociales.</li> <li>* Agentes internacionales</li> <li>* Traficantes de drogas ilegales</li> </ul>	<p>*1946 – 1968. El crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo cobijado por un orden político estable. En los años precedentes se había construido un poderoso andamiaje institucional que garantizó la convergencia de fuerzas en torno a dos ejes: El Ejecutivo y el PRI.</p> <p>*1968 – 1977. La masacre de estudiantes de Tlatelolco de 1968 mostró a un régimen autoritario y represivo. Una nueva masacre en 1971 confirmó esta percepción. Se inició un proceso ambiguo de negociación y cooptación de disidentes a la par de una guerra sucia contra los irreductibles sofocando rápidamente a los movimientos guerrilleros.</p> <p>- El PRI continuó siendo uno de los pilares del poder político en México, pero fue crecientemente cuestionado ante la falta de democracia que caracterizaba su vida interna y sus relaciones con una sociedad a la que debía representar.</p> <p>*1977 – 2000. En este periodo la gradual apertura de los mecanismos de participación política se entrecruzó con una multiplicidad de procesos internos y externos. Los mismos mecanismos que en su momento aseguraron la estabilidad del sistema político mexicano se convirtieron en factores de tensión (sistema de partido único, ausencia de partidos de oposición fuertes, poder político centralizado, control corporativo de la sociedad, manipulación electoral). El avance de las demandas por parte de diversos sectores de la sociedad se combinó con un escenario internacional en el que ya no fue posible pasar por alto esta necesidad.</p> <p>* Ante el fortalecimiento de los partidos de la oposición el PRI fue perdiendo el monopolio de la participación en la política en México. Eventualmente, la oposición no solo avanzó en el Congreso sino que finalmente llegó a los gobiernos estatales. Hasta el año</p>
---	---	--	--

	<p>dio muestras de agotamiento. Con la reforma de 1996 se despejó la ruta hacia la alternancia presidencial en el 2000. Al mismo tiempo, se intensificó la cooperación con los Estados Unidos en materia de seguridad.</p>		<p>2000 finalmente se produjo la alternancia en la Presidencia de la república. Nuevos agentes sociales aparecieron en la ecuación de la gobernabilidad democrática mexicana.</p>
<p>2000- 2010 <b>La incertidumbre de la democracia</b></p>	<p>2000 – 2010 <i>Los años del post autoritarismo presidencial: entre la ruptura y la continuidad</i></p> <p>* La alternancia en el Ejecutivo federal fue el punto de llegada de una serie de reformas electorales que se fueron presentando desde 1977, con las primeras medidas para el fortalecimiento de la oposición. Sin embargo la lucha por la apertura democrática del sistema autoritario era ya de larga data.</p> <p>* El PRI, ahora en la oposición se encargó de bloquear sistemáticamente los intentos de reforma del Estado encabezados por el primer gobierno panista. Aunque se avanzó en diferentes rubros como el establecimiento de leyes para fomentar la transparencia gubernamental y leyes para prevenir la discriminación, las reformas sustantivas que permitirían adecuar la nueva realidad política con un funcionamiento institucional más adecuado no se produjo.</p> <p>* Los dos ejes tradicionales sobre los que descansaba el ejercicio del poder político en México se transformaron: el Ejecutivo pronto se vio limitado. El Congreso recuperó su autonomía. Los gobernadores estatales de diferentes partidos no estuvieron más subordinados a los designios del presidente. Se fragmentó el ejercicio del poder político en México sin que esta nueva realidad estuviera regulada por un marco jurídico coherente.</p> <p>* La articulación de los factores anteriores aceleró el deterioro de las condiciones de gobernabilidad, puesto que muchas de las fuerzas sociales tendieron a la dispersión. Los traficantes de drogas ilegales adquirieron mayor visibilidad como factores de inestabilidad. En la etapa final del sexenio de Fox y en los primeros 4 años de Calderón se robusteció la cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos.</p>	<p>* Poder político fragmentado entre partidos de oposición, gobiernos locales, estatales y presencia federal.</p> <p>*Mayor peso de las organizaciones de la sociedad civil que comienzan a fortalecerse.</p> <p>*Dependiendo de la región del país tenemos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las autoridades de la federación.</li> <li>- Las autoridades de los gobiernos estatales y municipales.</li> <li>- Los traficantes de drogas ilegales.</li> <li>- Los grupos empresariales locales.</li> </ul>	<p>* En este periodo algunas de las tendencias que precedían la alternancia en la Presidencia de la república se intensificaron. Partiendo de ello tenemos que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El ejercicio de antiguo Presidencialismo autoritario se ha visto limitado</li> <li>2) El régimen de partidos políticos se fortaleció y se hizo más competitivo.</li> <li>3) La división entre poderes adquirió diversos grados de autonomía.</li> <li>4) El funcionamiento entre los diversos niveles de gobierno también se transformó. El surgimiento de la CONAGO manifestó una nueva relación entre gobernadores estatales y el Ejecutivo.</li> <li>5) Se fortaleció el rol de la sociedad civil, que comienza a desarrollar mejores mecanismos de generación y encauzamiento de demandas.</li> <li>6) Ante elecciones mas competidas, diversos agentes sociales se han incorporado al ejercicio de la democracia. Sin embargo, al no contar con un marco regulador coherente para evitar la introducción de poderes regionales ilegales, esto aparece como una necesidad urgente para un funcionamiento mas adecuado de la frágil democracia mexicana.</li> </ol> <p>* Una de las grandes sombras de los primeros años de gobiernos panistas ha sido la falta de adecuación de las prácticas sociales con el marco legal y el funcionamiento institucional encargado de regularla.</p> <p>* Por la articulación de diversas trayectorias, los traficantes de drogas ilegales se han convertido en un factor de inestabilidad en la era de gobiernos panistas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2. Condiciones de posibilidad para el tráfico de drogas en México

Si se toma como punto de partida el funcionamiento del sistema político como una de las mayores condicionantes para la operatividad del negocio de las drogas ilegales, se pueden entender las enormes diferencias que existen entre el caso mexicano y el caso colombiano. Para estas alturas, se puede observar con nitidez que no es el mercado lo que determina la violencia, sino lo que la determina es la estructura del Estado. Pero incluso quedarnos en este nivel nos proporciona una imagen incompleta. Nuevamente la historia, la geografía, la política y las variables coyunturales son elementos a considerar si buscamos generar un esquema de comprensión más equilibrado. Es por ello que este subapartado buscaremos analizar brevemente los principales componentes que se tuvieron que entrelazar para el establecimiento y la operatividad de la industria de las drogas ilegales en México.

Indudablemente, la vecindad con los Estados Unidos ha sido determinante para el surgimiento, consolidación y diversificación de las redes de traficantes en diferentes niveles y con diferentes mercancías a comerciar. Aquí llama la atención de que no siempre han sido drogas, y de ningún modo ha sido solo en dirección México – Estados Unidos. De forma temprana, las redes de contrabando funcionaron de manera bidireccional: “desde que existe la frontera entre México y Estados Unidos, ha habido contrabando de bienes entre ambos países” –sintetiza Stanley Pimentel-. “De México llegó la marihuana, la heroína y mas tarde la cocaína, mientras que de Estados Unidos llegaban refrigeradores, televisiones, automóviles y armas” (2000: 63). Aunque siguiendo a Pimentel difícilmente podría sostenerse que las drogas han sido lo único que se ha comercializado de manera ilegal desde México hacia los Estados Unidos, lo que si es una realidad es que este tipo de relaciones establecidas de manera bidireccional satisface necesidades concretas en ambos lados de la frontera. “La producción clandestina y demanda de mercancías” –observa Luis Astorga- “son dos aspectos de una relación de complementariedad” (2000: 86).

De forma similar al caso colombiano, las primeras redes del tráfico de drogas ilegales se montaron en gran medida sobre las antiguas rutas de contrabando. Encontramos entonces que en tanto en México como en Colombia existían practicas de comercio ilegal precedentes que posibilitaron la imbricación de ambos fenómenos. Sin embargo, mientras que en Colombia tuvieron que satisfacerse previamente una multiplicidad de condiciones para que la industria de las drogas ilegales ascendiera y fuera percibida como problemática –debilidad congénita del Estado, desplazamiento de cultivos de marihuana hacia su territorio, declive de los primeros organizadores de las redes internacionales de tráfico de cocaína, evolución del mercado, preocupación de las élites tradicionales-, para México, la posición de vecindad con los Estados Unidos lo colocó de inmediato como un actor de relevancia.

Desde los primeros años de la regulación sobre este tipo de sustancias (Conferencia de Shangai, 1909, Conferencia de la Haya, 1912, Harrison Narcotics Act, 1914,<sup>422</sup>),

---

<sup>422</sup> Al respecto véase capítulo 2, punto 2.2.

traficantes mexicanos y traficantes de origen asiático asentados en México, se encargaron de hacer llegar marihuana y heroína hacia los Estados Unidos. De diferentes formas, ya sea como productor de marihuana y heroína o como punto de tránsito de otro tipo de sustancias hacia los Estados Unidos, México representaba un importante punto de referencia en el fenómeno de la industria ilegal. Incluso desde esos primeros años, aunque si bien la cocaína no era consumida por sectores amplios de la sociedad estadounidense, se puede detectar la entrada de cocaína desde México a través de redes alemanas, francesas o peruanas y bolivianas, una vez que en Estados Unidos se controlaron los puntos de entrada desde el mercado europeo. Es por ello que se puede afirmar que en la cadena internacional del tráfico de drogas ilegales, México ha tenido una experiencia más longeva que Colombia debido, como primer factor, a su posición geográfica.

Pero hace falta ajustar aún más el lente y observar con mayor detenimiento los principales mecanismos que coadyuvaron al desarrollo de las primeras redes de traficantes. Esto tiene mucho que ver con la estructura de su sistema político. Aunque México participó en la ratificación de las primeras convenciones internacionales que buscaron regular el negocio del opio (Conferencia de La Haya, 1912), su situación interna le impedía establecer un compromiso serio para impedir la producción y venta de esas sustancias. No hay que olvidar que mientras comenzaba la construcción del andamiaje prohibicionista, México se encontraba en el pleno desarrollo de su movimiento armado. Fue en 1920 cuando se establecieron las primeras disposiciones legales que buscaban inhibir el cultivo y la comercialización de la marihuana. Hasta 1926 se hizo lo mismo en el caso de la adormidera (amapola para producir opio). Esto significa que en los primeros años del establecimiento de la prohibición internacional, México no consideraba al tráfico y los traficantes de drogas como factores de inestabilidad. A lo mucho se dejó a la potestad de los estados de la federación la posibilidad de establecer regulaciones al respecto. Al no existir una homogeneización entre las leyes de los Estados Unidos y México en la materia, la misma actividad que era considerada legal desde un lado de la frontera, al cruzar ésta se convertía en ilegal.

Al respecto, Luis Astorga observa que “en México, hay razones fundadas para pensar que este negocio floreció al principio gracias al impulso que se le dio desde el interior mismo de las estructuras del poder regional en zonas productoras o de tráfico, a partir del momento preciso cuando Estados Unidos decretó la prohibición del opio” (2000: 88). Ciertamente, desde sus primeros años el éxito del negocio corrió a cuenta de la subordinación de los traficantes al poder político. A pesar de que en México surgieron los primeros controles en la década de 1920, la brecha que históricamente separó a las leyes formalmente establecidas de las prácticas de muchos de los considerados “servidores públicos”, se hizo particularmente clara en cuanto al tema de las drogas, ahora sí, ilegales.

Observamos de esta forma que el proceso que permitió la reconfiguración del sistema político mexicano desde la etapa final caudillismo porfirista hasta el ascenso presidencialismo autoritario - priista tuvo como telón de fondo el surgimiento de las primeras formas de control internacional de las drogas ilegales. Esto significa que ambos

fenómenos tuvieron un proceso evolutivo con evidentes conexiones en cuanto al tiempo y el espacio. El sistema político autoritario creció a la par de las regulaciones internacionales de las drogas ilegales. Sin embargo, la postura de algunos de los miembros de las élites políticas nacientes privilegió el negocio sobre las leyes.

Los actores regionales del autoritarismo mexicano posrevolucionario, sobre todo en el norte del país, impulsaron el surgimiento de o se asociaron con grupos de traficantes que ante todo operaron con el visto bueno de gobernadores y las élites políticas locales a quienes se hacía partícipes de las utilidades. El caso del estado de Sinaloa ejemplifica con inusitada claridad esta afirmación. A su vez, en esos primeros momentos la violencia relacionada con el tráfico de drogas era bastante acotada o prácticamente inexistente, circunscribiéndose a algunos ajustes de cuenta entre los diversos grupos de traficantes. En la primera mitad del siglo XX difícilmente hubo enfrentamientos con las autoridades. Esto fue consecuencia del sometimiento de los traficantes a los políticos y de un mercado, si bien rentable, no con los enormes márgenes de ganancia como los que se producirían con el paso del tiempo. Partiendo de ello, encontramos que, al menos en un principio, el control y la participación en el mercado fueron establecidos de forma vertical: aquellos que se presentaron como detentadores del poder político legítimo asumieron el rol de la administración de la ilegalidad sacando beneficios de ella.<sup>423</sup> Los propios traficantes eran piezas prescindibles de acuerdo a las propias características de un autoritarismo presidencial y partidista que en esos momentos iniciaba el ascenso.

En la medida en que se fue centralizando el ejercicio del poder político en México, estos primeros mecanismos se fueron transformando en cuanto a las formas pero no en el fondo: el ejercicio discrecional del poder por parte de las autoridades formalmente establecidas. Estas prácticas derivaron en el establecimiento de diversos grados de corrupción en los diferentes órganos y niveles de gobierno. Bailey y Godson (2000: 14 - 15) identifican 2 grandes corrientes de pensamiento mediante las que se evalúa la relación entre los traficantes y el gobierno mexicano.<sup>424</sup> Por un lado hablan de la existencia de una delincuencia “sistémico centralizada”, en la que desde el centro del sistema político mexicano de la posrevolución, se controló a los traficantes de “arriba abajo” mediante una compleja “red de alianzas”. Esta hipótesis que es congruente con los acontecimientos que se vinieron presentando desde los primeros años de la posrevolución hasta finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, periodo que coincide con el inicio del debilitamiento de la estructura del partido hegemónico.

---

<sup>423</sup> En este punto no hay que olvidar que la percepción misma de la industria de las drogas ilegales era bastante distinta de lo que empezó a ser en la segunda mitad del siglo XX una vez que se produjo el traslado del discurso estadounidense del “interés nacional” hacia la “seguridad nacional” como componentes fundamentales de su política exterior. Si bien las regulaciones de 1920 y 1926 buscaron inhibir la producción y el comercio de drogas marihuana y adormidera respectivamente, el asunto de las drogas fue considerado más como un problema de salud pública, no como un problema de seguridad. Volveremos sobre ello más adelante.

<sup>424</sup> En el trabajo de Bailey y Godson no se emplea el término de traficantes sino que se amplía el objeto de referencia y se habla de “criminales”. Sin embargo, observamos que muchas de las características estudiadas por los autores embonan perfectamente con el *modus operandi* que rodea las relaciones entre traficantes de droga ilegales y elementos del sistema político mexicano. En virtud de ello transformamos esta terminología.

Por otro lado, los autores hablan de una delincuencia “fragmentada – competitiva” en la que existe un “conjunto fluido y complejo” de relaciones que entrecruzó a miembros del sistema político y los traficantes de drogas ilegales. En esta corriente “las alianzas entre criminales y políticos son dinámicas y cambian constantemente dependiendo de la variedad de circunstancias”. Aquí, “el control de estas alianzas por parte de funcionarios no es algo dado, sino que los delincuentes pueden incluso tomar la iniciativa y hasta asumir el control”. Esta segunda corriente definiría de forma más acertada el tipo de relaciones que se fueron formando una vez que se produjeron los primeros escenarios de alternancia en los gobiernos estatales, con el debilitamiento de los controles derivados del sistema político autoritario. Con todo, al no existir corrientes puras, podemos observar características de una y otra dependiendo del momento y el lugar que se estén analizando.

Partiendo de estas dos grandes corrientes, los autores identifican además 4 diferentes modalidades en las que se fueron estableciendo las alianzas entre los traficantes y los políticos. A estas podría agregárseles una quinta, a saber:

1) Modelo de “corrupción contenida”.

En este modelo, Bailey y Godson (2000: 32, 34) observan que sería el equivalente a una “hipótesis nula” puesto que el vínculo entre los traficantes y el sistema político mexicano estaría limitado a las “esferas interiores de la policía y de la administración de la justicia, con incidentales desbordamientos al sistema político general”. En este caso la corrupción se extendería “de abajo hacia arriba siguiendo las líneas de mando de las burocracias encargadas de la seguridad solo hasta los puntos donde se ejerce control verdadero sobre las fuerzas reales que operan en la sociedad.” Sin embargo, las evidencias apuntan a que esto difícilmente podría sostenerse como consecuencia del enorme control que se fue ejerciendo en el proceso de centralización del sistema político mexicano. El periodo que va desde 1929 a 1946 es particularmente claro al respecto. Aunado a ello, como se pudo observar en los primeros desarrollos de este subapartado, generalmente la participación en el tráfico de drogas ilegales fue establecida de forma vertical. En este sentido, la corrupción se manejó desde arriba hacia abajo y se circunscribió a los actores designados por las cúpulas regionales y no en caso contrario como el que sugieren los autores. De ahí la nulidad de este supuesto que paradójicamente ha sido esgrimido de forma sistemática por las autoridades mexicanas.

2) Modelo “sistemático centralizado formal”;

Retomando algunas de las conjeturas de Lupsha (1995) cuando habla de la existencia de una élite que explota a los criminales, los autores sugieren que con la centralización del poder político, la cadena de control sobre el crimen y la corrupción emanó desde la cúpula: los diversos encargados del Ejecutivo tomaban las decisiones que estuvieron intermediadas frecuentemente por algunos de los principales líderes y miembros del partido frecuentemente incrustados o con fuerte injerencia en las instituciones de seguridad del Estado mexicano. Partiendo de la reproducción de este ordenamiento a nivel estatal, se observa que desde las oficinas de los gobernadores de los estados se

seguía la misma dinámica a través de una línea que pasaba por los diversos comités del partido y las procuradurías estatales hasta conectarse de diversas formas con los intermediarios o directamente con los líderes de las organizaciones de traficantes. En este modelo “el control formal del gobierno [es] complementado con la disciplina del partido y redes de vínculos patrón cliente.” Pero esto debía hacerse acotando en lo posible el surgimiento de organizaciones poderosas que le hicieran sombra al gobierno. Así “en vez de crear y manipular una organización criminal única, la jefatura política trabajaría a través de grupos múltiples, dándoles mando sobre las bandas y aprovechando la complejidad y espontaneidad de la aparición y formación de alianzas entre estos grupos”. De tal forma que “el control y la coerción fluirían hacia abajo; el dinero y los servicios fluirían hacia arriba” Todo esto podría asegurarse mediante el funcionamiento efectivo de las “burocracias de seguridad o procuración de justicia” para tales fines por lo que se impedía en los hechos “conflictos accidentales” entre ellas (Bailey y Godson 2000: 35-36). Algunos de los principales elementos de este modelo podrán ser observados a lo largo del presente capítulo.

### 3) Modelo “sistemático centralizado formal y fantasma”

Este modelo mantiene las características esenciales del anterior. Supone organizaciones de traficantes coherentes integradas de diferentes formas a un sistema político que tiene la capacidad de regularlas. Pero aquí se incorpora la existencia de una estructura poco visible que a pesar de estar incorporada en las estructuras formales del Estado, administra la ilegalidad -“fantasma” usando el término de los autores-. Esta funciona mediante “una red de patrones y clientes” que se inserta en puntos estratégicos del aparato gubernamental y como consecuencia “opera en paralelo con la democracia formal”. En este sentido, los agentes sociales que operan dentro de esta red tienen amplios márgenes de maniobra “dentro y fuera de la burocracia formal” pero nunca dejan de estar conectados con ésta. Este modelo es particularmente útil al observar el rol desempeñado por los organismos de seguridad y control social del sistema autoritario tales como la Dirección Federal de Seguridad (1947 – 1985), y la Policía Judicial Federal, que durante mucho tiempo pudieron ejercer estas funciones duales. En los desarrollos subsecuentes observaremos con claridad hasta que punto se sostienen los principales elementos de este supuesto.

### 4) Modelo “fragmentado y competitivo”.

Con esta tipología se busca resaltar el hecho de que la cooperación entre los traficantes y los políticos se encuentra segmentada, es oscilante de acuerdo a las necesidades coyunturales de los diversos actores y se presenta en distintos niveles. Aquí, las coaliciones “se construyen a iniciativa de los funcionarios gubernamentales o de cabecillas criminales de diferente calibre” por lo que se establecen bases de entendimiento concretas sobre puntos específicos. Los traficantes buscan establecer coaliciones “con la complicidad de la policía estatal o municipal, en connivencia con la policía federal” y en este escenario “posiblemente operarían independientemente del

control político a nivel nacional.”<sup>425</sup> Dentro de las características de este escenario, “las burocracias centrales” tienen “un control incompleto de las operaciones de campo” por lo que “la actividad criminal adopta una movilidad geográfica mas fluida y hecha mano de determinados agentes en diferentes partes del país”. Ciertamente para que esto sea posible es necesario el debilitamiento del sistema autoritario puesto que de otra forma los diversos agentes sociales difícilmente podrían actuar con tal independencia. Podemos encontrar algunas de estas características en el sexenio de Zedillo y los primeros momentos del gobierno foxista.

##### 5) Modelo atomizado – multidireccionado – incremental.

En este modelo, propuesto por Flores (2005: 92) se mantienen muchos de los principales elementos del fragmentado y competitivo: la relación esta segmentada y es oscilante de acuerdo a las necesidades estratégicas del momento. Pero en este nivel se llama la atención sobre un sistema político post autoritario en el que se ha perdido el control central por lo que “la supremacía dentro de la relación se encuentra en disputa”. Si bien existen alianzas entre los traficantes y algunos funcionarios insertados en los diferentes niveles del gobierno, también existen confrontamientos violentos tanto en la dirección de los traficantes hacia el Estado, como del Estado hacia los traficantes. Partiendo de ello “el funcionamiento cotidiano de las instituciones, del Estado de Derecho, y (...) la capacidad del Estado para hacer cumplir sus propios designios” no está asegurado. Esta última tipología está más relacionada con la segunda mitad del sexenio foxista y los primeros cuatro años de la administración Calderón, periodo hasta donde alcanza el presente trabajo.

Ciertamente los modelos dos y tres nos dan una radiografía mínima para entender los resortes que fundamentaron la operatividad de la industria de las drogas ilegales desde sus primeros momentos hasta que comenzaron a debilitarse los controles del sistema político autoritario en México. Contrariamente al caso colombiano donde el surgimiento de las primeras redes de traficantes fueron montadas sobre las variables geográficas, políticas, estructurales y coyunturales que habían desembocado en una práctica gubernamental en el mejor de los casos débil y dispersa, en México, estas mismas variables le ubicaron bajo el espectro de un gobierno autoritario, y a partir de este, en algunas estructuras políticas y policiales se obtuvieron beneficios económicos negocio ilegal.

---

<sup>425</sup> En este punto cabe aclarar que como consecuencia de la organización política del Estado mexicano que funciona como una república federal, las condiciones para la operación de una Policía Nacional al estilo colombiano han sido bastante acotadas. Cada estado cuenta con sus propias policías estatales y cada municipio esta facultado para mantener en funcionamiento sus respectivas agencias de este tipo. Durante los años dorados del autoritarismo priista esto no representó un problema de tan grandes proporciones, puesto que las fuerzas federales, aunque menos numerosas eran más efectivas en el control de la criminalidad, partiendo de los mecanismos legales y extralegales de las que eran depositarias. Sin embargo en el escenario de la alternancia, la situación se transformó radicalmente. Volveremos sobre esto mas adelante.



Frente a otras experiencias de tipo autoritario como los casos de Cuba o Chile,<sup>426</sup> que mediante decididas acciones gubernamentales lograron desactivar a las principales organizaciones de traficantes que operaban en sus respectivos territorios, en el caso mexicano la evidencia señala que algunos de los sectores más poderosos de su sistema político se interrelacionaron profundamente con los grupos de traficantes asentados en las diversas regiones de su geografía nacional. Lorenzo Meyer (1995: 91) sintetiza las paradojas de este tipo de funcionamiento al rescatar, de forma anecdótica, un episodio que se presentó en 1994 después de la visita de miembros del *Royal College of Defense Studies* de Gran Bretaña. Al parecer, uno de los elementos de la delegación militar británica realizó una sencilla pregunta a sus anfitriones mexicanos: “Si en México hay una centralización tan extraordinaria del poder político en manos del presidente, entonces, ¿por qué en la práctica no hay una acción igualmente centralizada, coordinada, eficaz contra el narcotráfico por parte del gobierno? ¿Por qué hay un alto grado de corrupción en las diferentes instituciones armadas?”. Aparentemente ingenua, la pregunta encierra las enormes contradicciones que desde afuera se tienen al observar al sistema político mexicano. Como propuesta, Meyer observa que si bien las diferentes fuerzas nacionales confluyeron en torno al centro, este proceso puede ser clasificado como una “centralización corruptora”. Esto permite entender algunas de las particularidades del caso mexicano.

Pero habrá que ser más precisos en el comentario. Para desentrañar un esbozo de respuesta (que quedará más clara a lo largo de los siguientes subapartados), es necesario partir de la consideración del proceso evolutivo del fenómeno. Durante mucho tiempo este tipo de funcionamiento fue un traje a la medida de algunos de los miembros del sistema político mexicano que a la par de aumentar sus ingresos, pudieron limitar al máximo al ejercicio de la violencia entre los traficantes. Desde los diversos niveles gubernamentales controlados por el partido de hegemonía se decidía el destino de los agentes sociales involucrados. Durante mucho tiempo, traficantes, policías y políticos conformaron una trinidad que mantuvo relaciones fluidas.

Esto fue mayormente tolerado además por determinadas ramas del gobierno estadounidense mientras estuviera garantizada la estabilidad de su vecino del sur.<sup>427</sup> No se debe olvidar que durante los años de la Guerra Fría el tema de las drogas ilegales no estaba en la cúspide de los objetivos estratégicos más importantes de la política exterior estadounidense. Era un tema relevante, sí, pero subordinado a la lucha contra el comunismo.

Derivado de lo anterior, se sobrellevaron las amplias facultades que tenía el gobierno mexicano autoritario – que no eran precisamente democráticas y de respeto a la pluralidad- para el ordenamiento de su vida interna, lo que posibilitó la desactivación temprana de los movimientos guerrilleros derivados de la ideología de la Guerra Fría.

---

<sup>426</sup> Observadas brevemente en el capítulo 3, subapartado 3.2.

<sup>427</sup> Evidentemente, como podrá observarse, también en otras ramas y niveles del gobierno estadounidense esto era enérgicamente rechazado. Sin embargo, prevalecieron los argumentos de tipo estratégico de acuerdo al momento histórico. Frente a los comunistas, los traficantes eran un mal menor. Volveremos sobre ello en el siguiente punto.

Mientras tanto, el negocio de las drogas ilegales fue creciendo. Al acabar el enfrentamiento bipolar perdió relevancia el comunismo como referente obligado en el panorama internacional y, como se ha visto, el asunto de las drogas ilegales fue ascendiendo en importancia geopolítica. Para México el traslado de uno hacia otro lado implicó un complejo proceso de reacomodos en el que uno de los grandes problemas fue sin duda la histórica imbricación de traficantes y políticos. Este proceso también coincidió con el debilitamiento de los controles del presidencialismo autoritario, y en medio de todo ello se hacen más claros los modelos 4 y 5 antes enunciados.

Consecuentemente, en los subapartados que estamos a punto de desarrollar trataremos de observar algunas de las especificidades de estos procesos y las principales variaciones entre los diferentes modelos propuestos de acuerdo a la evolución de la apertura democrática (alternancia política) y las implicaciones que esto tuvo en el campo del tráfico de drogas ilegales.

### **4.3. Relaciones México - Estados Unidos en materia de tráfico de drogas ilegales**

En este subapartado analizaremos la evolución de los principales resortes de cooperación que han permitido el funcionamiento de las políticas antidrogas entre México y Estados Unidos. De forma panorámica observaremos los procesos de construcción de acuerdos entre las élites políticas de ambos países, tratando de entender las lógicas que sustentaban sus relaciones recíprocas. En un primer momento hablaremos de la dualidad del nacionalismo posrevolucionario como telón de fondo que nos permitirá entender la brecha que separó la teoría y la práctica en cuanto a los esfuerzos federales contra la industria ilegal de las drogas en los tiempos de la hegemonía del PRI. Subsecuentemente, explicaremos los principales mecanismos de cooperación antidrogas entre ambos países marcando las diferencias que se presentaron de acuerdo a los diferentes momentos históricos. Finalmente, evaluaremos el avance de estos mecanismos binacionales en los gobiernos de alternancia. Esto servirá posteriormente para entender la complejidad del fenómeno al realizar el cruce de variables.

Punto de partida ineludible, la cuestión de la vecindad y la heterogeneidad de ideologías, prácticas económicas, políticas y sociales, que confluyen en las fronteras de México y Estados Unidos. La cuestión geográfica otorga sin duda, una dimensión extraordinariamente diferente cuando se contrasta con las relaciones entre Colombia - Estados Unidos, analizadas previamente. Mientras en estas, el tema de las drogas ilegales ha constituido el principal eje de las relaciones entre ambos países, en el caso de México y Estados Unidos, esto dista mucho de ser así, pues el abanico de la interacción entre ambos países ha sido considerablemente más amplio. Como observan Vázquez y Meyer (1995: 9) “desde el momento en que México se constituyó como Estado soberano, a principios del siglo XIX, la relación con su vecino del norte adquirió una importancia vital en el sentido mas pleno del termino”. Ciertamente, ambos autores insisten en que “la existencia misma de México como país independiente estuvo subordinada al resultado del choque entre la violenta expansión territorial y económica de los Estados Unidos de América y la capacidad de la sociedad y los gobiernos de México para resistir este embate”. Estos primeros choques con los estadounidenses, si bien no fueron las únicas

embestidas internacionales contra la joven república mexicana,<sup>428</sup> queda claro si fueron los que dejaron una huella más perdurable en sus élites dirigentes.<sup>429</sup>

Esto se verá reflejado con fuerza a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y todo el siglo XX. No sin razones fundadas, la relación entre ambos países fue evolucionando en medio de la desconfianza mutua producida, en gran parte, por el rechazo y en muchos sentidos la profunda ignorancia respecto al otro. Pero más allá de lo que esto pueda llevar a inferir, se hace evidente que lo anterior no significó una falta de cooperación entre las élites, sobre todo respecto a las cuestiones consideradas vitales en ambos lados de la frontera.

Aguayo ha logrado demostrar que después de la revolución de 1910 México se mostró al mundo con una política exterior independiente, dejando ver en el interlineado que su mayor amenaza potencial eran los Estados Unidos. Pero como trasfondo existió un complejo proceso de construcción de entendimientos que se fue solidificando en la medida en que las cenizas de la revolución se fueron extinguiendo. En palabras del autor surgió un “marco flexible que evolucionó y de adaptó a los nuevos tiempos porque otorgaba beneficios a las élites de ambos países”. Después del gobierno de Calles (y no hay que olvidar que este proceso coincide con el surgimiento de los sucesivos partidos revolucionarios PNR, PRM y PRI), “el gobierno de México manipuló tanto la relación con los Estados Unidos como el nacionalismo para controlar a la población”. En México, del juego político interno surgió la hipótesis “incompleta y distorsionada de la realidad que atribuía intenciones malévolas a Estados Unidos” por lo que el nacionalismo revolucionario pasaba a ser “heroico al régimen, que exigía unidad y obediencia a los mexicanos”. Como consecuencia de ello “se condenó todo acercamiento a los Estados Unidos fuera de los canales oficiales” (2008: 63). Esto se tradujo en el monopolio presidencial de los mecanismos de entendimiento reales con los Estados Unidos.

Del lado estadounidense, este marco flexible también resultó altamente conveniente. Mientras se mantuviera garantizada la estabilidad en el sur de su frontera, se podrían concentrar en la conquista de sus objetivos estratégicos alrededor del mundo. “En casos de crisis”- continúa Aguayo- “estaba convencida del respaldo mexicano”. Manifestado siempre en lo privado, los diferentes presidentes mexicanos refrendaron su apoyo en los

---

<sup>428</sup> No se debe olvidar que España trató de reconquistar al país cuando menos en dos ocasiones, una en 1829 y otra en 1845, tratando de instaurar una nueva monarquía. Francia intentó lo mismo en dos ocasiones también, una 1838 y otra en 1862 – 1867, en los tiempos de Juárez.

<sup>429</sup> Colombia también padeció por la intervención estadounidense que fomentó la independencia de la entonces provincia panameña. Aunque el contexto histórico fue diferente (Panamá se independizó de Colombia en 1903, es decir en pleno siglo XX) la reacción de las élites políticas colombianas, después de un evidente periodo de malestar, privilegió la superación del hecho y acudió en múltiples ocasiones al auxilio estadounidense para solucionar sus problemas internos. El ejemplo más claro ello fue el principio *Respice Pollum* establecido por Marco Fidel Suárez que observaba a Estados Unidos como el eje de la política exterior colombiana (véase capítulo 3, punto 3.3). Sin embargo, para México, la pérdida de poco más de su territorio nacional a mediados del siglo XIX alimentó un profundo descontento que permitió un manejo ambiguo de sus relaciones con los Estados Unidos: por un lado el rechazo público y por el otro la cooperación en privado. Con todo, en términos de sus problemas internos, México fue enfático en la no ingerencia estadounidense. Esto se fue transformando con el correr del tiempo y la introducción de nuevos factores de inestabilidad en la medida que se fue diluyendo el poder del esquema autoritario.

puntos nodales de la agenda internacional de su vecino del norte.<sup>430</sup> En contraparte, los diferentes gobiernos estadounidenses no intervendrían más allá de lo estrictamente necesario, y sólo sobre puntos específicos de la agenda. Este arreglo fue posible porque “una intervención excesiva [podía] repercutir negativamente en su territorio. Que México estuviera aislado al mundo no desagradaba a Estados Unidos, quien no tenía interés en intimar con el vecino”.

Tenemos entonces que en la medida en que los gobernantes mexicanos pudieron asegurar el orden interno, el gobierno estadounidense podía tolerar muchos de los vicios intestinos de su vecino del sur. Poco importaba que no existiera una democracia real en México; con la apariencia era más que suficiente. Tampoco lo más relevante era la ocasional manifestación pública del descontento mexicano frente a la ambiciosa política exterior estadounidense; en los hechos, sólo se debía estar de acuerdo en lo medular. Si en el flanco sur de los Estados Unidos podían ser desactivadas las grandes amenazas al orden internacional –en la segunda mitad del siglo XX principalmente los “comunistas” y los movimientos guerrilleros que se alimentaron de esta ideología- bien valía guardar un prudente silencio.

La explicación de Michel Dziedzic (1997: 85), Coronel de la Fuerza Aérea estadounidense es particularmente clara: las razones geopolíticas fueron las que prevalecieron sobre cualquier otro tipo de consideraciones. “Durante la Guerra Fría, Estados Unidos disfrutó de una gran ventaja geopolítica: mientras que la unión Soviética estaba rodeada de adversarios, Estados Unidos tuvo la fortuna de contar con vecinos amables y fronteras seguras”. Para el militar no había lugar a extravíos: “con su estabilidad, México contribuyó –en forma pasiva pero fundamental- al triunfo final de la política de contención que fue la gran estrategia estadounidense de la Guerra Fría”. Pero incluso dentro de las élites castrenses se reconocían los fundamentos autoritarios de la gobernabilidad mexicana puesto que el mismo Dziedzic no duda en admitir que “*la estabilidad en nuestra frontera sur se derivó principalmente del orden unipartidista y pseudodemocrático de México*” (subrayado propio).

En este punto se puede desenredar de forma más precisa la lógica que rodeó los principios de cooperación y entendimiento entre México y Estados Unidos desde que se restablecieron las relaciones entre ambos países, sobre todo después del *impasse* revolucionario. Aunque la construcción del andamiaje institucional del México autoritario obedeció mayormente a las dinámicas emanadas de su complejo proceso interno, los diferentes líderes mexicanos no podían evadir el peso del vecino estadounidense. Partiendo de ello, en la dirección México – Estados Unidos fue surgiendo un mecanismo dual de interacción. Por un lado, siendo fiel a la centralización de la vida política mexicana, la figura presidencial mantuvo el grueso de los canales de

---

<sup>430</sup> Uno de los ejemplos mas claro de lo anterior fue la cooperación México Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Las autoridades mexicanas se comprometieron a vigilar a todos los extranjeros virtualmente hostiles a sus aliados estadounidenses. Aunado a ello, desde México, para suplir la falta de mano de obra nativa, se enviaron trabajadores temporales a E.U mediante convenios conocidos como “braceros”. En materia militar, México le declaró la guerra a Alemania y las potencias del Eje, creando el *Joint Mexican – American Defense Commission* (1942) mediante el cual se estableció un mecanismo binacional de defensa en tiempos de guerra.

comunicación efectiva con su homólogo estadounidense. Aquí, las relaciones eran fluidas y sin mayores aspavientos puesto que, desde Estados Unidos se tenía claro que la pieza central del sistema político mexicano era sin duda el Presidente quien, de acuerdo a su estilo personal, refrendaba el apoyo mexicano en los temas más importantes. Pero por otro lado, fuera de este nivel, cualquier tipo de interacción que no oscilara dentro de los estrechos márgenes que permitía el régimen autoritario mexicano, era observado con recelo y como un síntoma de deslealtad.

Los puentes se construyen desde las dos orillas. En la dirección Estados Unidos México los objetivos estratégicos eran claros. Si el juego político interno de México hacía necesario el rechazo público sobre cuestiones consideradas menores, el asunto no presentaba mayores complicaciones siempre y cuando el orden interno de sus vecinos del sur estuviera garantizado así como, en los hechos, la amistad del régimen mexicano se mantuviera en niveles adecuados. Así, del entrelazamiento de tendencias se observó una política exterior mexicana independiente y propositiva –aunque nunca se dejó de tomar en consideración la postura americana-, mientras que desde los Estados Unidos se “ignoró virtualmente a México” (Mares 1997: 39).

Pero la idea de esta ignorancia virtual –este dejar hacer respecto a las élites políticas mexicanas en temas no esenciales- es fuertemente cuestionada frente al asunto de las drogas ilegales. Aunque evidentemente el tema ha evolucionado a lo largo del tiempo y las percepciones que se tenían de él a inicios del siglo XX no son ni mucho menos similares a la que se presentan en los inicios del siglo XXI, al realizar un balance general se puede juzgar que las relaciones de cooperación antidrogas entre ambos países, aunque han oscilado muchas veces entre la tensión y el conflicto, en general han sido fluidas. Esto tiene particular validez si se observan bajo el prisma desde horizontes temporales más amplios: para México, la vigilancia estadounidense sobre las drogas ilegales data, al menos de la década de 1910 del siglo XX.

Si se tiene como punto de referencia la dinámica Colombia – Estados Unidos, donde el tema de las drogas ilegales comenzó a ser un asunto de agenda binacional desde principios de la década de 1970 y en la que, por razones históricas, geográficas, políticas y estructurales, sus élites políticas nacionales tuvieron un poco disimulado apego a los postulados estadounidenses para la solución de sus problemas internos,<sup>431</sup> en México, las mismas variables (historia, geografía y política) generaron una constelación de relaciones bastante diferente. En la dinámica México - Estados Unidos, la historia hundía sus profundas raíces en una abigarrada y compleja relación de atracción y repulsión; la geografía los hacía vecinos y la política los convirtió a un mismo tiempo, en aliados y antagonistas dependiendo del tema y el contexto. Comparativamente, para México la declaración pública era que sus problemas internos debían ser solucionados de forma soberana y por ende sin ingerencias externas; para las élites políticas colombianas, si bien la defensa de la soberanía no dejaba de estar presente como un principio básico de su doctrina política, ésta no tuvo el enorme peso que alcanzó en los discursos de los diferentes gobiernos mexicanos y, por lo tanto, para los colombianos la cooperación antidrogas con los Estados Unidos no representó mayor problema.

---

<sup>431</sup> Cfr. Capítulo 4, punto 4.3

Así, mientras que por el lado colombiano los efectos de política antidrogas estadounidense se hicieron sentir hasta que la industria ilegal fue adquiriendo mayor fuerza desde la década de 1970 en adelante y la presencia estadounidense fue ante todo abierta, para México, estos mismos efectos se fueron presentando a la par del origen del problema mismo,<sup>432</sup> avanzaron de acuerdo al fortalecimiento de los controles internacionales y como consecuencia de las condiciones propias de su funcionamiento político, la presencia estadounidense se tuvo que hacer de manera encubierta e informal.

Tomando lo anterior como punto de arranque y para observar los principales elementos de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos desde inicios del siglo XX, siguiendo la profunda investigación realizada por Luis Astorga (2003) observamos que:

Durante la década de 1910:

- 12) Surgen los primeros controles de sustancias como el opio y la heroína en los Estados Unidos (Harrison Narcotics Act, 1914). Se comienza a dar seguimiento de los infractores de estas disposiciones en la región fronteriza. Los primeros encargados de la aplicación de la ley son agentes aduanales estadounidenses, dependientes del Departamento del Tesoro (*United States Customs and Border Patrol*). En esta década México se encuentra en pleno desarrollo de su revolución por lo que aunque se firmaron los tratados internacionales que regulaban el comercio de estas sustancias, el cumplimiento de sus compromisos en la materia era extraordinariamente acotado. Estados como Baja California Norte, Chihuahua, y Sonora, que hacen frontera con Estados Unidos comienzan a despuntar como importantes puntos de cruce de las sustancias ilegales.
- 12) Las autoridades estadounidenses lograron documentar la relación de algunos gobernadores con traficantes de opio de origen chino y mexicano que operaban en México (Coronel Esteban Cantú, gobernador de Baja California, septiembre de 1916).
- 12) Haciendo un balance de las principales características de la década, podemos encontrar un fenómeno a penas naciente en el que apenas comienzan a delinearse los primeros elementos del fenómeno. La vigilancia sobre México, si bien fue activa, no presentó mayores conflictos.

Durante la década de 1920:

- 9) Se establecen en México las primeras disposiciones federales que confirman el establecimiento de la prohibición del comercio de adormidera y marihuana. En 1923 durante el periodo de de Álvaro Obregón (1920- 1924), aún cuando no había sido reconocido el gobierno mexicano, el presidente Harding (1921 – 1923) giró instrucciones al personal del Departamento de Estado para que se discutiera la pertinencia de implementar las medidas necesarias para “disuadir el tráfico de drogas”. La petición estuvo motivada en la alarma producida en algunos de los estados fronterizos de la unión americana que se quejaban de que cruzando la

---

<sup>432</sup> Véase capítulo 2, punto 2.2

frontera había una amplia disponibilidad de las mismas, así como en la detección de numerosos puntos de tráfico. Esto se presentó en medio de la prohibición del alcohol en Estados Unidos (*Volstead act*, 1919) El asunto se discutió en la entonces Comisión México – Estados Unidos a cargo de la embajada. Partiendo de ello:

- a) Los puntos a negociar se enfocaron en torno a tres temas de interés para los estadounidenses: i) tráfico de ilegales; ii) tráfico de bebidas alcohólicas y iii) tráfico de drogas.
  - b) Ya bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924- 1928) se firmó un convenio en 1925 que se ratificó en 1926 y que fue válido por un año. En este, el gobierno mexicano se comprometió en homologar los productos, sustancias, narcóticos objetos de restricciones en los Estados Unidos.
- 9) Los agentes aduanales continuaron siendo los principales encargados de la aplicación de la ley en las fronteras, pero a estos se sumaron nuevos actores que fueron ascendiendo en importancia.<sup>433</sup> Los cónsules estadounidenses, que obedecían al Departamento de Estado fueron encargados de recopilar y enviar información para ser procesada en sus oficinas centrales. Se adelantaron así importantes investigaciones en el territorio mexicano que permitieron dar un seguimiento mas puntual tanto a traficantes como a las relaciones de complicidad con las que estos operaban.
- 9) Resumiendo, en la década que va de 1920 a 1930 México trató de homologar algunas disposiciones básicas sobre las drogas con los Estados Unidos. Estos por su parte establecieron mecanismos más cercanos de vigilancia y cooperación. En el juego de niveles se corroboró la participación de algunos sectores de las elites políticas mexicanas en el tráfico de drogas.

Durante la década de 1930:

- 1) El gobierno de los Estados Unidos propuso al de México el establecimiento de un “acuerdo informal” que tenía como objetivo efectuar un mejor control y vigilancia sobre el tráfico de drogas ilegales Agosto, 1930).<sup>434</sup> Este acuerdo, alcanzado pocos meses después del nacimiento del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN, Junio 1930, con Harry Anslinger como su responsable en jefe) consistía en tres puntos fundamentales
  - i) Intercambiar información y evidencias sobre las personas involucradas en la actividad ilícita;
  - ii) Cuando se tuviera la sospecha de que se estuviera produciendo un traslado de droga hacia los países interesados, avisar inmediatamente a las autoridades correspondientes y
  - iii) Cooperar mutuamente en la realización de investigaciones. Este mecanismo funcionó en torno a dos niveles. En la órbita política, se

---

<sup>433</sup> En la década de 1920 a 1930 estas tareas estuvieron encomendadas a la *Prohibition Unit* que estaba insertada en el Departamento del Tesoro. Al respecto véase Toro (1999: 624).

<sup>434</sup> Esto se produjo en el periodo conocido como “el maximato”, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio.

encontraba Anslinger y los diversos representantes mexicanos ubicados en el Departamento de Salud. En la órbita operativa, se ampliaba el abanico de relaciones entre cónsules (Departamento de Estado), agentes del FBN (que obedecían nominalmente a Anslinger y este a su vez al Departamento de Tesoro) y los agentes sanitarios designados por el Departamento de Salud mexicano.<sup>435</sup>

- 2) Con base en el “acuerdo informal” establecido entre los gobiernos de México y Estados Unidos se establecieron operativos fronterizos conjuntos para la incautación de droga, la destrucción de sembradíos y la detención de traficantes que operaran en territorio mexicano. En estos operativos el trabajo se dividía entre las autoridades de ambos países. Los estadounidenses representaban el papel de “compradores encubiertos” y los mexicanos se encargaban de aprender a los traficantes. En cuanto a la destrucción de sembradíos los estadounidenses proporcionaban información sobre la localización de los mismos y finalmente vigilaban su destrucción.
  - En 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se produjo el primer operativo militar para la destrucción de sembradíos, acompañado por agentes estadounidenses. Esto se produjo en Sonora, donde elementos de la 4.<sup>a</sup> Zona Militar destruyeron cultivos de adormidera acompañados por Alvin Sharff, funcionario del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.
- 3) A finales de la década, el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra, funcionario responsable del Departamento de Salubridad respecto al tema de las drogas ilegales propuso que para reducir los daños asociados al consumo de drogas, el Estado debía crear un monopolio para la venta de estas (1938).<sup>436</sup> Sus posturas fueron fuertemente censuradas tanto por Anslinger y las autoridades estadounidenses como por algunos sectores de las élites políticas mexicanas, impulsando el despido de Salazar.
- 4) Continuaron los reportes en los que se documentó el fuerte contubernio que existía entre diversos políticos, militares y policías con los traficantes de drogas ilegales.<sup>437</sup>
- 5) Sintetizando. En la década que va de 1930 a 1940 se establecieron de manera informal los principales lineamientos de cooperación entre ambos países una vez que nació el FBN. Las hipótesis impulsadas por Anslinger entraron en conflicto con la postura mexicana, para ese momento autónoma, encarnada por el Dr.

---

<sup>435</sup> Uno de los primeros enfoques que prevalecieron dentro de las autoridades mexicanas era que el asunto de las drogas ilegales debía ser observado fundamentalmente como un problema de salud. Consecuentemente las atribuciones para el control del tráfico de drogas en sus primeros momentos estuvieron insertadas en el Departamento de Salud hasta 1947 cuando el tema fue asignado a la Procuraduría General de la República (PGR). Volveremos sobre esto más adelante.

<sup>436</sup> Tan solo un año antes, en 1937 se había aprobado la *Marihuana Tax Act*, en la que se establecía que el gobierno estadounidense debía controlar el traslado y la venta de la marihuana, a la que consideraba particularmente nociva (capítulo 2, pinto 2.2). Las investigaciones de Salazar Viniegra -partiendo de criterios científicos y no de criterios morales-, sugerían todo lo contrario: dentro del abanico de las drogas disponibles, la marihuana era la menos dañina. Evidentemente, esto chocó con las categorías de percepción dominantes.

<sup>437</sup> Además del texto de Astorga (2003), para la construcción del fenómeno del tráfico de drogas entre 1910 y 1930 se recomienda la lectura de Gabriela Recio (2002).



Leopoldo Salazar Viniegra. Data de esta década también el primer operativo en el que se usó a los militares en el combate al cultivo de plantas declaradas ilegales. La participación estadounidense sobre el terreno era activa y esto no representó mayor para las élites políticas mexicanas mayor conflicto siempre y cuando no se reconociera públicamente su presencia.

Durante la década de 1940:

- 1) Inspirado en las tesis de Salazar Viniegra, en 1940 se expidió el Reglamento Federal de Toxicomanías que defendía que el consumidor debía ser tratado como un enfermo y no como un criminal, mientras que a los traficantes se les debía seguir tratando con todo el rigor de la ley. La presión estadounidense escaló a niveles inéditos, amenazando con cortar los suministros de medicinas legales a México en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial si no se derogaba el reglamento mexicano, considerado casi subversivo. El gobierno mexicano cedió a las peticiones estadounidenses.
- 2) Anslinger se mostró preocupado por el tráfico de opio que se daría después del fin de la Segunda Guerra Mundial. La hipótesis del titular del FBN era que México era la principal fuente de abastecimiento de esta sustancia, tomando en consideración los decomisos realizados en las fronteras. Se presionó a las autoridades mexicanas para un control más eficiente de su política antidrogas. Comenzaron así diversas campañas para la destrucción de cultivos ilícitos. En estas, la presencia de agentes estadounidenses fue la constante, ya sea proporcionando la ubicación de los cultivos, ya sea con su presencia física en la destrucción de estos:
  - 1940 - 1941 Badiraguato Sinaloa. Destrucción de cultivos de adormidera orientados en gran medida por funcionarios estadounidenses.
  - 1942. Badiraguato Sinaloa. Destrucción de cultivos de adormidera. Reunión de funcionarios estadounidenses con el gobernador del Sinaloa Rodolfo T. Loaiza y autoridades militares.
  - 1943. Badiraguato, Mocorito y Culiacán, Sinaloa. Destrucción de cultivos de adormidera. Presencia estadounidense sobre el terreno.
  - 1944, 1945, 1946. Sinaloa Sonora, Durango y Chihuahua. Destrucción de cultivos de adormidera y marihuana en escala más amplia. Reuniones periódicas de agentes de la unión americana con las diferentes autoridades políticas y militares mexicanas.
  - 1947, 1948. Anslinger realiza una evaluación de los resultados de las campañas en México. Para el funcionario estadounidense se habían gastado importantes recursos en el esfuerzo de interesar a sus contrapartes mexicanos en el asunto de las drogas ilegales. En el mejor de los casos, la respuesta era de corta duración y los resultados no reflejaban mayor progreso en la disponibilidad de marihuana y opio en los Estados Unidos..
- 3) Para 1947, se dio un nuevo e importante paso que contribuyó a un mejor entendimiento entre las autoridades de ambos países. Por decreto presidencial, las labores de control de drogas, tradicionalmente asignadas a las autoridades del Departamento de Salubridad, pasaron a la PGR. Esto significó el abandono total

- de una perspectiva menormente punitiva, impulsando la idea de que el tráfico de drogas era un asunto de seguridad. La medida fue aplaudida por Anslinger y diversos sectores al interior del gobierno estadounidense.
- 4) También en 1947 nació la Dirección Federal de Seguridad (DFS) policía encargada de la seguridad nacional bajo las órdenes directas de la presidencia de la república. Las autoridades estadounidenses sospecharon desde el principio de esta nueva policía, puesto que sus líderes más visibles parecían estar asociados con el tráfico de drogas ilegales. Se decidió mantener distancia frente a la DFS.
  - 5) En diciembre de 1949 se produjo la visita de Anslinger a México. Reunido con funcionarios del Departamento de Estado felicitó al embajador estadounidense Thurston por haber conseguido tan alto nivel de entendimiento en las relaciones entre ambos países. Acto seguido, el funcionario del FBN reconsideró su tradicional postura crítica ante las autoridades mexicanas, observando que por la cooperación de ambos países se habían obtenido enormes resultados en la destrucción de sembradíos y pistas clandestinas de aterrizaje, así como en el descubrimiento y la destrucción de laboratorios para producir heroína. Aunado a esto, la detención de traficantes que operaban desde México había aumentado considerablemente. Consecuentemente Anslinger propuso que México se había convertido en un modelo de cooperación que otras naciones debían voltear a ver.
  - 6) Haciendo un balance de las principales características de la década se observa con mayor claridad el abanico de acciones que podían realizar las autoridades estadounidenses encargadas del combate a las drogas ilegales. Mientras que a inicios de la década la presión por derogar el Reglamento de Toxicomanías - inspirado por Salazar- incluyó las amenazas, para finales de la década se robustecieron los lineamientos de cooperación. La visita de Anslinger a México fue uno de los síntomas de esta nueva etapa de entendimiento. En la órbita mexicana, los traficantes sinaloenses comienzan a despuntar en el negocio.

Durante la década de 1950:

- 1) En octubre de 1951 Anslinger recibió información por parte de la policía de Los Ángeles en la que se afirmaba que el copiloto del avión presidencial (que en ese momento era Miguel Alemán) introducía oro y drogas a Nueva York, aprovechando que el avión no era revisado por las autoridades locales. Al parecer, no hubo mayor respuesta.
- 2) Se profundizó la cooperación antidrogas entre ambos países, manteniendo los fundamentos del acuerdo informal establecido desde la década de 1930. Las buenas relaciones entre las autoridades estadounidenses y mexicanas permitió el apoyo de los primeros a la candidatura del mexicano Oscar Rabasa para presidir la Comisión de Narcóticos de la ONU (1953- 1954). La amistad personal de éste con Anslinger fue fundamental para que su ascenso en la estructura de naciones unidas fuera posible.
- 3) Se incrementaron moderadamente las incautaciones de cocaína. Además de las redes alemanas, francesas y españolas, comienza a ser detectadas nuevas redes peruanas y en menor medida bolivianas operadas principalmente por

cubanos. Esto provocó un seguimiento mas detallado por parte de las autoridades mexicanas y estadounidenses.

- 4) A finales de la década, el asunto de los jóvenes que cruzaban la frontera en busca de drogas baratas, alcohol y vida nocturna comenzó a ser motivo de preocupación entre las autoridades estadounidenses.<sup>438</sup> En el límite entre California y Tijuana el fenómeno era particularmente notable por lo que legisladores locales y grupos de poder presionaron a Anslinger y funcionarios del Departamento de Estado para que a su vez exigieran a las autoridades mexicanas una postura más firme en contra de estos fenómenos en sus propias ciudades. La postura era simple: la oferta genera la demanda y es en el lado mexicano desde donde se “corrompe a los jóvenes”. Las reuniones binacionales, celebradas en el año de 1960 trataron de desactivar el malestar que produjo el reclamo estadounidense en ambos lados de la frontera, sin llegar a soluciones concretas y perdurables.
- 5) Resumiendo. La década de 1950 estuvo enmarcada por una relación cordial entre las autoridades de ambos países. La amistad personal de Anslinger con Rabasa redujo considerablemente los incidentes. Esto no significó la inexistencia de problemas compartidos, como fue el asunto de California y Tijuana a finales de la década.

Durante la década de 1960.

- 1) A pesar de los esfuerzos realizados en las décadas precedentes, el fenómeno de las drogas ilegales, en sus diferentes facetas (producción, tráfico y consumo) no había disminuido. Por lo contrario, aumentó considerablemente en la medida en que el consumo de diferentes sustancias se expandió en los Estados Unidos. Con esto como telón de fondo, en los primeros días de enero de 1960 se llevó a cabo una reunión entre las autoridades de México y Estados Unidos en las oficinas del Departamento de Estado en Washington. En la reunión de carácter informal, se discutieron diversos aspectos de la política antidrogas vigente en ambos países, enfatizando, por el lado mexicano, que el respeto a la soberanía nacional debía ser uno de los elementos *sine qua non* de la cooperación. Consecuentemente en reuniones posteriores se fueron estableciendo nuevas reglas del juego. En este proceso observamos que:
  - a) En 1960 se reiniciaron las actividades del Comité sobre Narcóticos dentro del gobierno estadounidense. Desde ahí se impulsó el debate sobre el asunto de las drogas ilegales, lo que necesariamente incluía a México. El proceso de formalización de acuerdos con el gobierno mexicano comenzó a tomar forma.
  - Se dio inicio al entrenamiento de agentes mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses. Cuatro agentes de la Policía Judicial Federal (PJF) asistieron a un curso impartido por elementos del Departamento del Tesoro.

---

<sup>438</sup> En este punto conviene recordar que en Estados Unidos la venta de alcohol y el ingreso a discotecas y bares es legal sólo después de los 21 años. En México era desde los 18.

- b) Se llevaron a cabo reuniones entre autoridades fronterizas (California – Tijuana) para tratar asuntos relacionados con la delincuencia juvenil en las fronteras. Esto implicaba nuevos niveles de cooperación binacional.
- c) En 1961 se reunieron nuevamente autoridades de México y Estados Unidos. Se acordó realizar un manual de cooperación conjunta para los agentes de ambos países. Mientras este tomaba forma, se debían respetar tres reglas fundamentales: i) No hacer compra por parte de agentes encubiertos; ii) Los agentes antidrogas de los Estados Unidos no podrían testificar en juicios llevados a cabo en México y iii) En los casos en los que ya sean los agentes estadounidenses o sus informantes negociaran con algún traficante la entrega de droga, este debía ser arrestado en posesión de la misma antes de que pudiera entregarla a los primeros.
- d) El manual de cooperación conjunta, finalmente redactado, establecía reglas tanto para la operación de agentes estadounidenses en México, como para la participación de agentes mexicanos en Estados Unidos (véase cuadro 4.2).<sup>439</sup>

**Cuadro 4.2**  
**Manual de cooperación conjunta. Lineamientos de participación binacional de agentes sobre el terreno. Década de 1960**

<b>Reglas para agentes estadounidenses en México</b>	<b>Reglas para gentes mexicanos en Estados Unidos</b>
i) Los agentes antinarcóticos y de aduanas de los Estados Unidos trabajarían en México en casos de “drogas narcóticas o marihuana” solo en caso de que la PGR o algún representante debidamente acreditado del gobierno mexicano lo solicitara;	i) Los agentes de la PJF estaban autorizados para trabajar en el territorio estadounidense en investigaciones relacionadas al tráfico de drogas, solo cuando esto sea solicitado por el comisionado de narcóticos, de aduanas o quienes estos designen.
ii) Los agentes estadounidenses que trabajaran en México debían estar supervisados por la PJF o instituciones designadas por la PGR,	ii) Los agentes mexicanos que laboren en Estados Unidos deben estar supervisados por agentes de la Oficina de Narcóticos o de Aduanas.
iii) Las investigaciones realizadas por los agentes norteamericanos debían tener como objetivo el arresto de los traficantes en posesión de las sustancias ilegales	iii) Los agentes de la PJF o aquellos que fueron designados por estos para operar de manera encubierta en E. U. podían comprar droga a los traficantes estadounidenses como evidencia. Esta droga sería retenida por agentes estadounidenses
iv) Los agentes estadounidenses podían trabajar de manera encubierta en México y negociar con los traficantes siempre y cuando no se les pagara anticipadamente a los últimos. Se debían hacer los arreglos pertinentes para que las autoridades mexicanas pudiera arrestarlos antes de que se entregara la droga;	Por las grandes diferencias en los sistemas de justicia y el funcionamiento político tanto de México como de los Estados Unidos, no se negoció una cláusula parecida.
v) Los agentes estadounidenses o sus contactos no se les permitiría testificar ante jueces mexicanos	iv) Los agentes mexicanos o los individuos designados por estos en las investigaciones realizadas en los Estados Unidos tenían permitido testificar ante las cortes de ese país.
vi) Los agentes estadounidenses no debían proporcionar, bajo ninguna circunstancia información a la prensa sobre su actuación en México	v) Los agentes mexicanos no deberían dar ningún tipo de información a la prensa sobre casos en los que hubieran participado en territorio de E.U.

Fuente: Elaboración propia con datos de Astorga (2003: 332, 333)

<sup>439</sup> Estas reglas se establecieron en la convergencia de los gobiernos de John F. Kennedy (Demócrata, 1961-1963) y Adolfo López Mateos (1958 – 1964).

- 2) Comenzó la venta de equipo con manufactura estadounidense a las autoridades mexicanas para los esfuerzos conjuntos contra las drogas ilegales (1962). Se registró la venta de dos naves aéreas, - Aero commander y una avioneta Cessna- dos helicópteros, 10 jeeps, equipos de comunicación, 20 subametralladoras, 30 rifles M- 2 y 20 lanzallamas.
- 3) En 1963 se estableció en la Ciudad de México la primera oficina distrital del FBN.<sup>440</sup> También se abrió una sucursal de esta en la Ciudad de Monterrey, en el estado de Nuevo León.
- 4) Entre 1964 y 1966 se llevaron cuando menos tres reuniones informales entre las autoridades de México y Estados Unidos.<sup>441</sup> El eje de la discusión fue el aumento en el tráfico y consumo de marihuana, asunto que inquietaba sobre todo a las autoridades estadounidenses. La mayor parte de este fármaco era introducida por el estado de California que para esos momentos era gobernada por el ex actor republicano Ronald Reagan. Los resultados fueron poco claros y las evidencias apuntaban a una protección selectiva por parte de las autoridades mexicanas sobre ciertos traficantes.
- 5) Después de la llegada del republicano Richard Nixon al poder (1969 – 1973), el asunto de las drogas ilegales se convirtió en una de las banderas de su administración. Desde su campaña, Nixon se había comprometido a hacerle frente al problema de las drogas ilegales, visto con creciente preocupación por parte de la sociedad estadounidense. Consecuentemente, en septiembre de 1969 lanzó la Operación Intercepción, una estrategia de tipo “ley y orden” para evitar el paso de drogas ilegales hacia los Estados Unidos. En esta estrategia se impulsó una nueva metodología para una estricta vigilancia por tierra mar y aire en la frontera con México, restringiendo considerablemente el tránsito entre ambos lados. En palabras de Craig (1981: 203) la Operación Intercepción “mas que prohibir los narcóticos, lo que buscaba era dar publicidad a la lucha contra el crimen que iniciaba la nueva administración” así como un objetivo claro de fondo, que “los mexicanos aceptaran la campaña de Washington”. Intercepción marcó un importante punto de quiebre dentro de las estrategias antidrogas de México y Estados Unidos. En lo posterior, se fueron incrementando considerablemente las presiones sobre la contraparte mexicana. En otro texto, el mismo Craig (1978: 109) realiza un interesante balance sobre la Operación Intercepción: “la ofensiva unilateral” –observa- “constituye un ejemplo clásico de chantaje económico diseñado para que «los mexicanos empezaran a hacer realmente algo sobre las drogas»”. A la larga, la estrategia comenzó a cosechar éxitos, pero en el corto plazo produjo un enorme conflicto diplomático entre ambos países. A la

---

<sup>440</sup> Después de 32 años, Harry Anslinger se retiró del FBN en 1962. Fue sucedido por Henry Giordano quien permaneció al frente del FBN hasta la desaparición de éste en 1966 cuando nació en su lugar el *Bureau of Drug Abuse Control* –dependiente del *Department of Health, Education and Welfare*–, que a su vez dio origen al *Bureau Of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD)*, que se insertó en el *Department of Justice*, funcionando de 1968 a 1973 cuando finalmente nació la DEA. Al respecto véase capítulo 2. puntos 2.2 y 2.4.

<sup>441</sup> Para esos momentos el presidente estadounidense era el Demócrata Lyndon B. Johnson (1963 – 1969). Por el lado mexicano en la primera reunión el presidente era Adolfo López Mateos (1958 – 1964) y en las posteriores reuniones el mandatario fue Gustavo Díaz Ordaz (1964 – 1970).

Operación Intercepción le siguió la Operación Cooperación que trataba de remarcar, ahora sí, el carácter “bilateral” de los esfuerzos antidroga. Pero uno de los efectos colaterales de estas operaciones fue el traslado de cultivos de marihuana a Jamaica y Colombia, iniciando con ello el complejo entrecruzamiento de la industria ilegal con la compleja situación interna de los colombianos.

- 6) Haciendo un recuento de la década de 1960, se observan ya modificaciones sustanciales a los tradicionales mecanismos de cooperación entre las autoridades de ambos países. Ante el crecimiento del fenómeno se cambiaron las reglas que enmarcaban la participación de agentes estadounidenses y mexicanos sobre el terreno, enfatizando ahora su carácter formal. Al entrenamiento de agentes mexicanos por parte de las autoridades de los Estados Unidos se sumó la venta de sofisticado equipo para apoyar sus labores. Esto parecía indicar una poco conflictiva profundización en la cooperación antidrogas entre ambos países. Sin embargo, los primeros meses de la administración Nixon tensionaron nuevamente la relación. Obedeciendo a sus compromisos de campaña, Nixon anunció la Operación Intercepción en septiembre de 1969. Esta nueva estrategia oficialmente buscó detener las drogas en la frontera entre México y Estados Unidos, pero extraoficialmente lo que trataba era presionar a los mexicanos para un mejor control de su frontera. Derivado de la Operación Intercepción muchos de los cultivos de marihuana se desplazaron a Jamaica y Colombia dando origen en este país a lo que se conoció como la “bonanza marimbera”.

Durante la década de 1970:

- 1) Se aceleraron considerablemente los mecanismos de cooperación antidrogas entre ambos países con un sesgo aún más profundo a favor de las posturas estadounidenses, cuyas autoridades proporcionaron tecnología, conocimiento y recursos. La creación de la DEA en 1973 –que sustituyó al BNDD, 1968- marcó una nueva era no solo en las relaciones con México, sino con muchos de los países involucrados en la cadena internacional del tráfico de Drogas. Para México, en palabras de Celia Toro (1999: 623), “la influencia de la DEA” se manifestó en dos frentes, por un lado “en el gobierno mexicano y sus políticas antidrogas” y por el otro “la organización y la práctica del tráfico de drogas en México”. Para la autora la creación de la DEA finalmente fue consecuente con un modelo más o menos formal de “policía transnacional” que extendió “la jurisdicción criminal” estadounidense. Aunque tardaría algún tiempo en fortalecerse a nivel internacional el funcionamiento de la DEA, para México partiendo del profundo historial de cooperación con los Estados Unidos, estos efectos se dejaron sentir de inmediato.
  - Las tres principales estrategias que la DEA aplicó en México fueron consecuentes con las tradicionales prácticas de las instituciones que la precedieron: i) erradicación de cultivos (marihuana y adormidera); ii) Interdicción de las drogas en tránsito (principalmente cocaína, proveniente de las redes sudamericanas en las que comenzaba a figurar Colombia) y iii) captura de los traficantes más importantes.

- 2) Para mediados de la década de 1970, México se había convertido en el mayor productor de marihuana y heroína. También se veía circular por su territorio cantidades crecientes de cocaína. Aumentó la presión estadounidense por la obtención de mayores resultados a lo que las autoridades mexicanas respondieron con el anuncio de una “campana permanente”. Aunque desde 1973, se habían ido incrementando los decomisos de drogas ilegales, las exigencias no se detuvieron. Craig (1978: 127) señala que a pesar de las reticencias de las autoridades mexicanas contra el uso de herbicidas, estas dieron el visto bueno para su uso después de una reunión con los estadounidenses en noviembre de 1975. La campaña de 1975 – 1976 mostró un importante avance en el número de hectáreas fumigadas pero con el empleo de herbicidas, los traficantes y algunos campesinos buscaron nuevas zonas de cultivo más inaccesibles.<sup>442</sup>
- 3) En 1977 dio inicio oficialmente un operativo antidroga conocido como “Operación Cóndor” en el que participaron poco más de 10 mil soldados al mando del general José Hernández Toledo por parte de la Secretaria de la Defensa Nacional y Carlos Aguilar Garza por parte de la PGR (Astorga 2005: 115). Craig (1980: 350) documenta la participación sobre el terreno de agentes de la DEA y enfatiza que el mejor término para describir esta operación era el de “guerra”. Toro (1999: 62) concluye que el modelo aplicado en la Operación Cóndor provino sin duda de la agencia antidrogas estadounidense. Sinaloa fue uno de los objetivos primarios y aunque oficialmente no se dio a conocer el número de bajas por parte de las autoridades federales, el Craig calcula que fueron alrededor de 100, sin contar con los traficantes cuyos muertos se contarían por mayores cantidades (1980: 353). Se denunciaron “torturas como método de investigación de la PJF y del ejército: golpes, toques eléctricos, quemaduras, violación, introducción de bebidas gaseosas en las fosas nasales” (Astorga 2005: 119). A pesar de ello, las autoridades estadounidenses estaban complacidas por el éxito de la campaña. Sobre las violaciones a los derechos humanos poco o nada dijo.
- 4) En 1978 se firmó un tratado de extradición entre México y Estados Unidos que entró en vigor hasta 1980. De cualquier forma la extradición de traficantes mexicanos no representó un punto de conflicto tan serio como en el caso colombiano puesto que el gobierno mexicano se negó sistemáticamente a su empleo hasta bien entrada la década de 1990 y en casos excepcionales.
- 5) Sintetizando. A inicios de la década y por diferentes razones, México se había ubicado como el principal productor de heroína y marihuana con dirección a los Estados Unidos. Consecuentemente la presión estadounidense por un mayor esfuerzo en contra del cultivo de las drogas ilegales se incrementó. La creación de la DEA en 1973 coadyuvó a una mejor coordinación de las estrategias estadounidenses. Por la parte de la destrucción de cultivos, la agencia antidrogas de la unión americana desempeñó un importante rol en tanto en la localización como en la supervisión de los operativos. En materia de interdicción, el rol de la DEA fue fundamental para detectar el paso de cocaína proveniente de las redes sudamericanas, mercancía con creciente presencia en México. Las autoridades

---

<sup>442</sup> Para esos momentos, el presidente estadounidense era el republicano Gerald Ford (1973 – 1977); por el lado mexicano, en esos años se produjo el cambio de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976) a José López Portillo (1976 – 1982).

mexicanas permitieron en 1975 el uso de herbicidas en los campos de cultivo de marihuana y adormidera. En 1977 se inició la Operación Cóndor un ambicioso operativo en el que participó un número considerable de militares apuntalados en fundamentalmente en el estado de Sinaloa. A pesar de que se pudieron documentar graves violaciones a los derechos humanos en Sinaloa, el pronunciamiento estadounidense al respecto estuvo francamente ausente. Sin embargo, se reeditaron los añejos conflictos por parte de los estadounidenses puesto que existía un déficit crónico de confianza y credibilidad en las autoridades mexicanas. Razonas de sobra para seguir presionando en lo privado y aplaudiendo las acciones coordinadas en lo público.

Durante la década de 1980:

- 1) El fenómeno del tráfico de drogas ilegales se intensificó tanto por sus dimensiones económicas como por sus implicaciones políticas en ambos lados de la frontera.<sup>443</sup> Al interior de México fue ya difícil ocultar la profunda imbricación entre traficantes, policías y políticos en diferentes regiones aunque se continuó con el programa de uso de herbicidas para la erradicación del opio y la marihuana.<sup>444</sup> A esto se le sumó una creciente presión por parte de la administración del republicano Reagan (1981- 1989). En la medida que fue corriendo la década ambas realidades no tardarían en chocar.
- 2) En noviembre de 1984 se descubrió en Chihuahua un enorme complejo de procesamiento de marihuana con cerca de doce kilómetros cuadrados, denominado como “el Búfalo”. Se calcula que en él trabajaban poco más de doce mil jornaleros para mantenerlo. Difícilmente se podía tener un complejo de tan grandes proporciones sin la complicidad de autoridades policiales y políticas. Al parecer el rancho era propiedad del traficante sinaloense Rafael Caro Quintero. Este sospechó que el descubrimiento del rancho llevaba la firma de la DEA y procedió al respecto. El 7 de febrero de 1985 fueron secuestrados en el estado de Jalisco tanto el agente de la DEA Enrique Camarena Salazar como el piloto mexicano Alfredo Zavala Alvear. Ambos fueron asesinados en los días posteriores. Esto desató la furia de la agencia antidrogas estadounidense. Desde la embajada se ventiló en público la presencia de poco más de treinta agentes de la DEA en México, así como su participación en el descubrimiento del Rancho del Búfalo. Se violaron así las reglas establecidas en la década de 1960. La idea era exponer la enorme corrupción que imperaba dentro de las agencias antidrogas mexicanas, puesto que se había podido documentar la participación de agentes de la PJF y la DFS en el caso de Chihuahua. A la usanza del viejo oeste se ofreció una jugosa recompensa a quien aportara datos para detener a los responsables. Partiendo de ello:
  - a) Inició la operación *Stop and Seize* en la frontera con México, una réplica menor escala de la Operación Intercepción de finales de la década de

---

<sup>443</sup> En cuanto al caso colombiano, lo anterior también es válido. Al respecto véase capítulo 3 punto 3.3.

<sup>444</sup> U. S. General Accounting Office. *Statement of Joseph E. Kelley, Associate director of National Security and international Affairs Division before the Select Committee on Narcotics abuse and Control*. House of Representatives. August 5 1987.



1960. El objetivo era presionar políticamente al gobierno mexicano para esclarecer el secuestro y entregar a los responsables.

- b) Al interior de los Estados Unidos se presentó un conflicto interagencias sobre la postura a asumir frente al caso Camarena. Por un lado las agencias de aplicación de la ley fueron proclives a incrementar las sanciones al gobierno mexicano. Por otro las agencias encargadas del manejo de la política exterior purgaban por una postura más conciliadora puesto que aseguraban que en el caso mexicano había “un montón de cosas además de las drogas” (Shanon 1988: 263). En esta batalla interagencias el gobierno mexicano quedó en medio del fuego cruzado.
  - c) Ante la frustración por la falta de movilidad del gobierno mexicano, agentes de la DEA impulsaron medidas extremas. La documentación disponible sugiere la participación activa de la agencia antidrogas estadounidense en el allanamiento de morada y el secuestro tanto de René Martín Verduzco – Urquídez (1986) como de Humberto Álvarez Machain (1990) y su correspondiente presentación ante las cortes estadounidenses (Toro, 1999: 634, Shanon 1988: 337). Esto fue legitimado por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.<sup>445</sup>
- 9) El caso Camarena, sumado a los acontecimientos en Colombia, tuvo efectos prácticos en tanto en la percepción como en la forma como se confrontó al problema de las drogas ilegales desde los Estados Unidos. Reagan declaró al tráfico de drogas ilegales como un problema de Seguridad Nacional (*National Security Decision Directive 221*, 1986). Aunado a ello, se le dio forma también al proceso de certificación que causaría profundos malestares no solo en México y Colombia sino en los países señalados como participantes en la cadena internacional de la industria ilegal.
  - 9) Producto del escándalo Camarena, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) desapareció la DFS surgiendo en su lugar la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN). El gobierno estadounidense aplaudió la medida.
  - 9) Para 1987 se firmó un Tratado de Asistencia Legal Mutua que modificó el tratado de extradición entre México y Estados Unidos de 1978. Toro (1999: 636) sugiere que el gobierno mexicano busco renegociar las reglas de operación de los agentes de la DEA en México. Partiendo de ello:
    - En febrero de 1989, siendo ya el presidente de los Estados Unidos George Bush I (1989 – 1993) y Carlos Salinas de Gortari (1989- 1994) por parte de México, se estableció el *Agreement of cooperation in combating Narcotics trafficking and Drug Dependency*, acuerdo en el que se enfatiza que en lo posterior el combate al tráfico de drogas debía realizarse con el

---

<sup>445</sup> En la resolución del caso Verdugo, el presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos argumentó que “fuera de los límites norteamericanos (...) la DEA o cualquier otra agencia estadounidense [podría] conseguir pruebas rompiendo cerraduras y allanando moradas sin orden de cateo escrita de autoridad competente”. En el caso del Doctor Álvarez Machain en el que algunas autoridades mexicanas pagadas por sus contrapartes estadounidenses retuvieron al galeno y lo presentaron en la frontera, la resolución de la Corte estableció que en las actividades de la DEA en México era “legítimo” el anterior procedimiento puesto que si bien “es cierto que existe un Tratado de Extradición” celebrado en los dos países, en ninguna parte del tratado se “prohibió que en forma violenta agentes norteamericanos se lleven a un sospechoso de México a los Estados Unidos por la fuerza”. Citado por Margain (1992: 11, 12)

respecto a los principios de autodeterminación, no intervención en los asuntos internos de su contraparte, igualdad legal y respeto por la integridad territorial del los Estados.

- 9) De forma general, podemos establecer que en la década de 1980 la cooperación entre México y Estados Unidos se robusteció en medio de importantes tensiones. Mientras por un lado se continuó con los mecanismos de cooperación que databan de mediados de la década de los setenta, como el uso de herbicidas en campos de marihuana y amapola, por el otro la falta de confianza entre autoridades antidrogas escaló a un grado extremo. El descubrimiento del rancho “el búfalo” sacó a la luz el profundo contubernio entre algunos sectores de la policía mexicana (principalmente de la DFS y PJJ) y del campo político para la protección de traficantes. El posterior secuestro y asesinato del agente Camarena provocó un conflicto entre las diversas agencias y órganos de gobierno estadounidenses. El sector más involucrado llegó al extremo de impulsar el secuestro de nacionales mexicanos para presentarlos ante los jueces estadounidenses. Por su parte la Suprema Corte de los Estados Unidos legalizó este proceder. Por otro lado, los diplomáticos del Departamento de Estado tuvieron que hacer frente al vendaval político. Las autoridades mexicanas, ofendidas, renegociaron los lineamientos básicos para la operación sobre el terreno de los agentes de la DEA enfatizando el respeto a la soberanía como condición sine qua non. Mientras tanto, se desapareció a la DFS. Sin embargo el daño estaba hecho. El gobierno estadounidense de Reagan, considerando los acontecimientos en Colombia durante esta misma década, y sumando la problemática de su vecino del sur, dio un paso sin precedente, declarando el problema de las drogas ilegales como un asunto de seguridad nacional. En lo posterior, esto preparó el terreno para el controvertido mecanismo de la certificación y el constante avance en el uso del Comando Sur para la interdicción de traficantes en las rutas sudamericanas.<sup>446</sup>

Durante la década de 1990:

- 1) La intensidad del negocio, la magnitud de las relaciones entre traficantes, policías y políticos, así como la preocupación y presencia estadounidense escalaron por el creciente nivel de violencia que comenzó a presentarse una vez que el sistema del partido otrora hegemónico aceleró su proceso de descomposición. En el campo del tráfico de drogas ilegales, las administraciones de Salinas (1989 – 1994) y Zedillo (1994 – 2000) sintetizaron las grandes contradicciones por las que atravesaba el sistema político mexicano en un momento de cambio. Mientras que durante el gobierno de Salinas se mantuvo, al menos en el discurso oficial, una postura que paradójicamente se apegaba mas a los cánones tradicionales del autoritarismo –defensa de la soberanía, respeto a los asuntos internos de México,

---

<sup>446</sup> En el cambio de las décadas de 1980 y 1990 esta estrategia tuvo considerable éxito en el control de la ruta del caribe por la que transitaba el grueso de la cocaína proveniente de Colombia. Eventualmente esto provocó una alianza más sólida entre traficantes colombianos y mexicanos. Volveremos sobre esto mas adelante.

- incluyendo en esto al asunto de las drogas ilegales-,<sup>447</sup> con el gobierno de Zedillo y la implementación de los primeros desarrollos del TLCAN se abandonó en la práctica el principio que inhibía participación estadounidense en los asuntos internos de México. Con el telón de fondo derivado del proceso de integración económica que venía corriendo se aceleró la cooperación entre ambos países en niveles nunca antes vistos.
- 2) Durante el gobierno de Carlos Salinas, las evidencias de corrupción de alto nivel alarmaron a las autoridades estadounidenses. Las sospechas alcanzaban directamente al hermano de éste, Raúl Salinas de Gortari (Figueroa 1996). Diversas investigaciones sugieren además que una vez desaparecida la DFS, el control de muchas de las actividades ilegales se trasladó a la PJF y el entonces encargado de ella Guillermo González Calderoni (Astorga 2005, Flores 2005). Por si esto fuera poco, para esos momentos se presentaba una cruenta lucha entre los diferentes grupos de traficantes sinaloenses (Astorga 2005). Ante este escenario, en los espacios más altos de toma de decisiones políticas de ambos países predominaron los intereses comerciales y se pasaron por alto muchos de los focos rojos. Esto se transformará en la administración Zedillo.
  - 3) A lo largo de la década se mantuvieron e incrementaron los niveles de asistencia antidrogas entre ambos países. En los reportes estadounidenses se hizo mención del creciente tráfico de cocaína que cruzaba por territorio mexicano, lo fue leído como el inicio de un proceso que fortalecería a las organizaciones de traficantes mexicanos.<sup>448</sup> Era un imperativo estratégico dotar de mayores capacidades operativas a las Fuerzas Armadas mexicanas, única institución que al parecer mantenía bajos niveles de corrupción derivada del poder económico de los traficantes. Hasta antes de la llegada de Zedillo, la falta de planeación, la falta de coordinación, la venta de equipo deficiente y la falta de capacitación eran las principales características en las relaciones de ambos países. Esto se transformó después del estallido de la revuelta zapatista y la posterior visita del Secretario de Defensa estadounidense, William Perry en octubre de 1995.<sup>449</sup> Fazio (1997: 179) documenta como acompañado de Barry McCafrey entonces jefe del Comando Sur, Perry habló abiertamente de que entre Estados Unidos y México debía surgir un “tercer vínculo” mediante el cual “ambas naciones cimentarían su estrecha relación”. Se refería al vínculo en temas de seguridad nacional. Finalmente la cooperación entre ejércitos tomaba forma. Partiendo de ello:
    - a) Se fortaleció el rol de las Fuerzas Armadas en el combate al tráfico y traficantes de drogas ilegales. Inició un operativo de prueba en Chihuahua denominado *Chihuahua pilot proyect* en el que se medirían los alcances y límites de la participación de los militares mexicanos en el frente de las

---

<sup>447</sup> Notable ambigüedad si se consideran las grandes transformaciones que en el campo económico y político encabezó la administración Salinas.

<sup>448</sup> U. S. General Accounting Office. *Drug Control. U. S. – Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges*. Report to Congressional Requesters, June 1998.

<sup>449</sup> Desde que se instauró el cargo en 1948, ningún Secretario de Defensa estadounidense había visitado México. El hecho simbolizaba los nuevos vientos que corrían bajo el prisma renovado de la integración comercial.

drogas ilegales.<sup>450</sup> Con todo, mantuvieron límites específicos en el involucramiento de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Estas no podían entrar a territorio mexicano y el entrenamiento realizado por sus efectivos debía realizarse fuera de México. Entre 1996 y 1998 se realizó el entrenamiento de grupos de élite: los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Espaciales (GAFES) y los Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (GANFES); en estos mismos años (1996 – 1999) México se convirtió en el principal receptor de asistencia militar en América Latina a través del programa IMET (Freeman y Sierra 2005: 348).<sup>451</sup>

- b) De forma consecuente al punto anterior, las Fuerzas Armadas comenzaron a realizar labores tradicionalmente atribuidas a las instituciones policiales. Evidentemente su participación en la erradicación de cultivos ilícitos databa cuando menos del año de 1938, pero esto siempre se presentó bajo la petición de las autoridades civiles. En este nuevo contexto, se amplió su presencia y sus capacidades sobre el terreno sin modificar el marco jurídico que debía regular estas acciones.
- c) Aunque el espíritu de cooperación militar alcanzó niveles sin precedentes un nuevo acontecimiento enturbió completamente el proceso de construcción de confianza. Se pudo comprobar que el general Jesus Gutiérrez Rebollo, director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, recibía financiamiento por parte de la organización de traficantes de Juárez, liderada entonces por el sinaloense Amado Carrillo Fuentes. Detenido en febrero de 1997, Gutiérrez Rebollo alegó sin poder probar su inocencia. Su caso representó un duro golpe para la “inteligencia civil y militar mexicana” e hizo tambalear “las bases de cooperación de México y Estados Unidos”. Recuperando los encabezados de los periódicos de la época Rodríguez Sumano (2008: 191) asevera que este episodio fue uno de los más difíciles de la administración de Zedillo porque “se fracturaba la cooperación que se había entablado entre México y Estados Unidos” en un contexto en el que se aproximaba el ritual anual del proceso de certificación.<sup>452</sup> Pero mientras en Colombia se des certifico al por segundo año consecutivo al gobierno de Samper, en el caso mexicano fue diferente por razones estratégicas. La no certificación de México tendría un costo económico y político que difícilmente podría ser costeable al interior de los Estados Unidos. México fue certificado y con el tiempo se le trató de dar vuelta a la página.

- 4) En el mes de marzo de 1996 las administraciones de Zedillo y Clinton acordaron la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel. (GCAN), un ente binacional

---

<sup>450</sup> Donald E. Shulz. “Between rock and hard Place: the United States, México and the agony of National Security”. *SSI Special Report*, June 24, 1997.

<sup>451</sup> Sobre el programa IMET, véase capítulo 2, punto 2.3.2.1

<sup>452</sup> Freeman y Sierra (2005: 357) señalan que “la certificación se [había convertido] en un ejercicio anual para vapulear a México, donde los miembros del Congreso denunciaban abiertamente la inercia de ese país en la lucha antidrogas y su corrupción en ese tema.” Aunque difícilmente podría sostenerse que el ejercicio de la certificación enfocara sus baterías sólo sobre México, lo que si queda claro es que “el proceso generaba constantes tensiones y conflictos entre Estados Unidos y México” y esto erosionaba “el sentido de fin común y el espíritu de consorcio que es necesario para una efectiva cooperación antidrogas”.

compuesto por altos funcionarios de los respectivos gobiernos que tenía como función desarrollar “una visión estratégica común frente al problema [de las drogas ilegales]” así como buscar “formulas más eficaces de combatir el negocio”. De inmediato, el GCAN comenzó a realizar un “Estudio Diagnóstico” que fue presentado en 1997. Con base en dicho documento y las discusiones entre funcionarios se aprobó en febrero de 1998 la “Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos”, en la que se establecían objetivos comunes y acciones específicas para guiar la cooperación entre países.<sup>453</sup> Experimento interesante sin duda, pues para 1999 definieron también parámetros para medir la efectividad de sus acciones. Desde 1995 hasta el 2000, las líneas de acción del GCAN se orientaron principalmente a i) Reducción de la demanda de drogas ilícitas; ii) Erradicación de Cultivos ilícitos; iii) Combate a organizaciones delictivas; iv) Extradición de fugitivos; v) Asistencia jurídica mutua; vi) Trafico ilícito de armas; vii) Control de precursores químicos y productos químicos esenciales para la elaboración de drogas ilícitas; viii) Combate al lavado de dinero; ix) Participación de bienes asegurados; x) Intercepción; xi) Capacitación y xii) Cooperación multilateral. La cooperación entre ambos países se expandió como nunca antes.

- 5) En una visión panorámica de la década de 1990 se observa que de forma similar al caso colombiano, se presentó un vertiginoso avance de los mecanismos de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos. Finalmente, el proceso de construcción de confianza comenzó a transitar por rumbos definidos que no estuvieron libres de divergencias. Esta nueva etapa significó para los mexicanos el desbordamiento de los límites del discurso soberano con los que vino operando desde los primeros años de la posrevolución. Para llegar a tal punto, sin duda, fue necesaria la articulación de diversas variables que abarcaron desde la crisis económica del cambio de sexenio Salinas/ Zedillo, hasta la crisis política derivada tanto de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu. En medio de un complejo proceso de integración comercial, el gobierno de los Estados Unidos avanzó en el logro de algunos de sus principales imperativos estratégicos como lo era el fortalecimiento de la lucha contra las drogas. El espectacular avance en las relaciones de cooperación entre ambos países adquirió formas institucionales más definidas y el ejemplo más claro de ello fue el GCAN. Mientras tanto, la cooperación militar se fue estrechando. Aunque no era nada novedosa la participación de militares en asuntos relacionados con las drogas ilegales, lo que cambió fue la escala y las formas. Con esto como telón de fondo incluso en el campo de las relaciones de los militares mexicanos –uno de los núcleos duros del nacionalismo mexicano- con sus contrapartes estadounidenses se produjo auténtico viraje de 180 grados.

Durante la década del 2000:

---

<sup>453</sup> US Embassy in Mexico. “Principales Resultados de la cooperación binacional México Estados Unidos contra las drogas ilícitas. 1995 – 2000”. Recurso en Internet bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html> Consultado el 9 de marzo del 2010.

- 1) El rol de las Fuerzas Armadas en el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales alcanzó enormes proporciones. A pesar de los intentos del candidato Fox por modificar el estatus de la industria ilegal -dejando de considerarla como un asunto de seguridad nacional sino como un problema de seguridad pública- de manera temprana se encontró de frente con los límites reales a su poder. Después de una reunión privada con autoridades estadounidenses celebrada el 8 de agosto del 2000, Fox no tuvo más remedio que continuar el enfoque tradicional, asegurando la presencia de los militares y con ello el carácter del tema como amenaza a la seguridad nacional (Astorga 2007: 63). Ya como presidente, Fox nombró a un general del Ejército, Rafael Macedo de la Concha, como cabeza de la PGR –principal institución “civil” encargada del combate antidrogas- y con éste llegó un importante número de militares se incorporaron a la entidad. Se iniciaron fuertes operativos que sólo en los tres primeros años de su gobierno produjeron el arresto de 22 mil personas por delitos relacionados con drogas (Freeman y Sierra 2005: 328). Este proceso se enmarca en lo que diversos autores<sup>454</sup> han denominado como “la militarización de la seguridad pública de México” que si bien no inició en el periodo de Fox si tuvo un escalamiento considerable en éste. Partiendo de ello:
  - Se comprende como después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, se siguió observando a los militares como los elementos más confiables en el resguardo del orden interno de México. Aunque en el discurso estadounidense del gobierno de Bush II se trató de vincular sin evidencias sólidas al asunto del terrorismo con el narcotráfico, los militares ascendieron en importancia para las élites políticas de ambos países.
- 2) Se modificó la metodología del proceso de certificación en el año 2002, lo que en la práctica se tradujo en la reducción de fricciones anuales entre las autoridades de ambos países.
- 3) Las autoridades mexicanas incrementaron las extradiciones de nacionales mexicanos a Estados Unidos. A pesar de que el tratado de extradición entre México y Estados Unidos se firmó en 1978 y entró en vigor en 1980, éste solo había sido utilizado en casos excepcionales. Entre 1980 y 1994 México entregó un total de 8 personas a las autoridades estadounidenses.<sup>455</sup> Desde 1995 hasta el 2000 México extraditó a un total de 61 personas de las cuales 11 fueron mexicanos. Sin embargo, después de una resolución de la Suprema Corte de Justicia mexicana con motivo del juicio al traficante Everardo Arturo Martínez Páez en el 2005, se observó que no había ningún impedimento legal para extraditar a nacionales mexicanos a Estados Unidos siempre y cuando estos no recibieran la pena de muerte. Aunque esta condición no fue vista con beneplácito por las autoridades estadounidenses, lo que si se aplaudió fue la decisión de quitar los candados jurídico – políticos para que la extradición procediera. Tan solo en el 2001, México extraditó a 19 personas de las cuales 11 eran mexicanos; 6 de ellos por delitos contra la salud. Desde 2002 al 2007 se extraditó a 93 personas, de las

---

<sup>454</sup> Freeman y Sierra (2005), Astorga (2007), Arzt (2003).

<sup>455</sup> Carreño Figueroa José. “Diferencias de procedimiento y no de fines en el problema de extradición con Estados Unidos dicen.” *El Universal*, 16 de julio de 1999.

cuales 72 eran nacionales mexicanos.<sup>456</sup> Esta tendencia a utilizar el tratado de extradición se incrementó exponencialmente en la administración Calderón (2006- 2012). En sus primeros meses de gobierno se tomo la decisión de extraditar a algunos de los principales líderes capturados de las organizaciones de traficantes, entre ellos Osiel Cárdenas Guillen, Héctor Luis Palma Salazar y Gilberto Higuera Guerrero entre otros. Así, uno de los elementos más importantes dentro de la estrategia antidrogas estadounidense finalmente se convirtió en una realidad en las relaciones Estados Unidos - México. Aunque difícilmente podría sostenerse que con las extradiciones de los principales líderes de las organizaciones de traficantes se logra un efecto real en los mercados, lo que tiene de relevante es el valor simbólico de las mismas dentro de su opinión pública interna. Manda un mensaje de compromiso y advertencia. Aunque en niveles más amplios esto no significa necesariamente el éxito de la estrategia.

- 4) En pleno auge de la “Guerra contra el terrorismo” encabezada por la administración de Bush II se observó con creciente preocupación los acontecimientos que veían ocurriendo en México. Las disputas entre las organizaciones de traficantes por el control de las rutas, la sensación de inseguridad en las regiones fronterizas y la proximidad de elección presidencial fueron factores de alarma. Con esto como telón de fondo observamos que:
  - a) En enero del 2005 el Departamento de Estado emitió un anuncio en el que señalaba las condiciones de inseguridad prevalecientes en la zona fronteriza y llamaba a sus ciudadanos a abstenerse de visitar estas regiones. El anuncio continuó vigente hasta junio.
  - b) El embajador estadounidense mostró por escrito su preocupación a las autoridades mexicanas: “me preocupa” –señaló- “que la incapacidad de las fuerzas del orden público locales de hacer frente a la batalla de delincuentes de la droga, los secuestros y la violencia en general tendrán un efecto negativo en el intercambio, turismo y el comercio entre nuestras fronteras, mismos que son vitales para la prosperidad de la región.”<sup>457</sup>
  - c) Ante la inestabilidad, se incrementó nuevamente la presión estadounidense. Funcionarios del Departamento de Justicia demandaron al procurador Daniel Cabeza de Vaca – que sucedió a Macedo de la Concha en el 2005- declarar el “Estado de emergencia” en la región fronteriza.<sup>458</sup>
  - d) En medio del complejo proceso electoral mexicano, la respuesta de la administración Fox fue el operativo “México Seguro” en el que se movilizó a poco más de seis mil militares a la región fronteriza. Para las autoridades estadounidenses el operativo, si bien necesario fue una reacción tardía ante las constantes señales de alerta.
  - e) En febrero del 2006 el director de la CIA, Porter Goss visitó México para reunirse con el Secretario de la Defensa Gerardo Clemente Vega García y exponerle los factores que causaban malestar en la comunidad de

---

<sup>456</sup> Los datos de extradiciones fueron extraídos de la página oficial de la PGR. [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx). Consultado el 5 de febrero 2010

<sup>457</sup> Citado por Alejandro Gutiérrez (2007: 130)

<sup>458</sup> Méndez Ortiz, Alfredo. “Carteles mexicanos lejos de ser desmantelados se consolidan”. *La Jornada*, 23 de mayo de 2005.

inteligencia de los Estados Unidos.<sup>459</sup> La preocupación estaba fundada y al parecer en la reunión se demostró el complejo panorama mexicano. Evidentemente el asunto causó descontento entre la cúpula militar mexicana, pero se mantuvo una cooperación estrecha con los estadounidenses.

- 5) En medio de todo lo anterior, se llevaron a cabo unas controvertidas elecciones en las que Felipe Calderón fue electo presidente de México. De inmediato el tema de las drogas ilegales ascendió al primer lugar dentro del escalafón de las preocupaciones de la nueva administración. Mas allá de la crítica coyuntura política en la órbita interna, el gobierno estadounidense y las diversas agencias involucradas en el control de las drogas ilegales alcanzaron importantes convenios con las recientemente electas autoridades mexicanas, quienes enfatizaron la urgente necesidad de una mayor asistencia bajo el principio de la “responsabilidad compartida”. Estas fueron las tendencias que hicieron posible la negociación de la Iniciativa Mérida, el más ambicioso programa de cooperación antidrogas en la historia de ambas naciones. A pesar de que Bush II dejó la presidencia en el 2009, la administración de Barack Obama mantuvo el compromiso con las autoridades mexicanas, continuando con el desarrollo de los parámetros de cooperación en ella establecidos.<sup>460</sup>
- 6) Realizando un balance de la década del 2000 se observa el derrumbe total de los tradicionales parámetros que separaban la política de seguridad antidrogas de México y Estados Unidos. Uno de los ejemplos más claros ha sido el abandono de la antigua práctica de la no extradición de nacionales mexicanos a las prisiones de la unión americana. Sin los mecanismos de control derivados del autoritarismo y con un sistema político fragmentado, en esta nueva fase de cooperación binacional el peso de las instituciones estadounidenses responsables del control de drogas ilegales ha sido de titánicas proporciones. Esto ha venido acompañado de un complejo proceso en el que los militares mexicanos han asumido muchas de las responsabilidades que históricamente requerían de la aprobación de las autoridades civiles. Ante el deterioro del orden interno en México y sin instituciones civiles confiables para el mantenimiento de su estabilidad, se han magnificado así dos tendencias históricas perfectamente claras: por un lado la militarización de la seguridad pública y por el otro un creciente apego a los principios punitivos de la política antidrogas estadounidense. Esto fue catalizado, además, por el discurso antiterrorista -presente a lo largo de casi toda la década- que trató sin éxito en el caso mexicano, de vincular al tráfico de drogas y al terrorismo. Pero más allá del prefijo “terrorista”, uno de los principales ejes en las relaciones entre ambos países ha sido el manejo conjunto de su seguridad y en ella, el tema de las drogas ilegales no ha dejado de estar presente.

Una vez realizado el recorrido histórico sobre las principales características de las relaciones de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos, estamos en condiciones de realizar algunas breves conclusiones. Si bien es cierto que el tema de las drogas ilegales no ha dejado de estar presente prácticamente desde que se instauraron las

---

<sup>459</sup> Rivapalacio, Raimundo “Estrictamente personal”. *El Universal* 13 de febrero de 2006.

<sup>460</sup> Volveremos sobre esto mas adelante.



primeras regulaciones sobre éstas, las implicaciones que ha tenido la implementación de éstos controles han variado considerablemente a lo largo del tiempo. Es a partir de la interrelación de una multiplicidad de variables desde donde puede entender el ascenso o declive del tema en la agenda binacional. Lo que puede observarse como constante es la preocupación estadounidense al respecto. En dirección Estados Unidos México se ha presionado por diferentes formas, a través de diferentes instituciones y en diferentes contextos al gobierno mexicano. En contraparte, aunque las autoridades mexicanas, han sido fundamentalmente receptivas, la brecha que ha separado la teoría y la práctica también ha sido una constante. Esto puede observarse desde los problemas para la aceptación pública de la cooperación con las autoridades estadounidenses, hasta el compromiso real para la obtención de resultados. Bajo la sombra del autoritarismo y la corrupción, los diversos gobiernos mexicanos de siglo XX pudieron sobrellevar en gran medida los embates norteamericanos, pero una vez debilitada la maquinaria autoritaria se fueron evidenciando los enormes costos de la corrupción. En la primera década del siglo XXI esto ha sido particularmente claro.

Procedamos ahora a analizar la forma cómo encaja en esta ecuación el tema de la seguridad nacional.

#### **4.4 Las drogas ilegales en la seguridad nacional mexicana: principales elementos para el análisis.**

Sigue abierta la cuestión sobre la forma como fue entendido y se hizo operativo el concepto de seguridad nacional en México. Sobre esta base, también queda por determinar a partir de que momento y cuales fueron las implicaciones a corto, mediano y largo plazo de declarar al tráfico de drogas ilegales como un problema de seguridad nacional. En el presente subapartado trataremos de responder ambas interrogantes. Buscaremos hacer un breve recuento de las principales instituciones encargadas de combatir al tráfico y los traficantes de drogas ilegales en los diferentes momentos históricos y en los diferentes niveles de gobierno, concentrándonos en los procesos evolutivos de las Fuerzas Armadas, las respectivas agencias encargadas de la seguridad nacional en la segunda mitad del siglo XX, (Dirección Federal de Seguridad, DFS (1947-1985), Dirección de Investigación y Seguridad Nacional, DISEN (1985- 1989), y Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN (1989), la Procuraduría General de la República y los diversos cuerpos policíacos (Policía Judicial Federal, PJF, Agencia Federal de Investigaciones, AFI, Policía Federal Preventiva, PFP, Policía Federal Ministerial PFM, policías estatales y policías municipales). Desde estas primeras líneas, se observa como, si se compara con el caso colombiano, el combate a las drogas ilegales en México ha sido una tarea en la que participan un mayor número de instituciones y actores.

“En general” –observa Flores (2005: 101) “el Estado mexicano no ha realizado una distinción conceptual sólida entre seguridad nacional y seguridad pública”. De esta manera “las instituciones encargadas de procurar una u otra imbrican frecuentemente sus funciones”. Sin una distinción conceptual mínima, el entendimiento y la operatividad de la seguridad pública y la seguridad nacional estuvieron sometidas, desde el inicio, a la

voluntad del respectivo encargado del Ejecutivo. “Ignorar cuando sea posible, corromper cuando sea necesario y reprimir solo como último recurso” parecían ser los ejes en los que se articularon tanto la conducción de la seguridad pública como en el manejo de los temas de seguridad nacional. Muchas veces parecían fundidos en uno. Para Mares (1997: 40) este esquema discrecional en cuanto al manejo del orden interno y la defensa externa “respondió a los intereses del propio PRI para mantenerse en el poder.”

Desde una perspectiva histórica amplia, “la incorporación del concepto de «seguridad nacional» de Estados Unidos en México no se hace de forma explícita, se hace de forma implícita mediante el esfuerzo que empieza a hacer México en la guerra contra el comunismo” – observa Raúl Benítez Manaut-. Desde la segunda mitad de la década de 1940 y ante el final de la Segunda Guerra Mundial “México cambió sus estructuras dentro de la Secretaría de Gobernación, creando estructuras de inteligencia para perseguir movimientos que se percibieron como cercanos a la Unión Soviética y se comenzó a dar seguimiento a líderes sindicales que se identificaba como pro soviéticos.” Así, para el ex viceconsejero de seguridad nacional durante la administración Fox, México “de forma pragmática empezó a ayudar a Estados Unidos en la guerra contra el comunismo”. Por las características propias de la formación del Estado posrevolucionario, México “gozó de una autonomía relativa frente a los Estados Unidos. Aunque nunca se entró en confrontación directa con ellos, esta autonomía relativa se vio reflejada, por ejemplo, en la tolerancia a la revolución cubana por parte de los mexicanos con todo y el descontento estadounidense.” Pero incluso más allá de esos puntos de tensión, también “hubo momentos de fuerte cercanía como lo fue la reacción estadounidense ante los acontecimientos de la Tlatelolco en 1968 o el respaldo frente a los movimientos represivos del Estado mexicano contra los movimientos radicales en la década de los 70.”<sup>461</sup> En la práctica y para una coexistencia estable y relativamente tranquila solo se tenía que estar de acuerdo en lo esencial.

“La parte que cobró menos fuerza en México del concepto de seguridad nacional de los Estados Unidos fue la parte militar” –continúa Benítez- “En México no se necesitó dar un golpe de Estado para que el gobierno por si mismo contuviera al comunismo”. Ciertamente, el régimen político mexicano vivió un complejo proceso en el que se buscó la desmilitarización de la política y desde ahí la desmilitarización del Estado posrevolucionario. Rouquié (1984: 229) ejemplifica con cifras este trayecto “En 1948, bajo Miguel Alemán” –primer presidente civil desde que finalizó la revolución mexicana- “quince de los treinta y un gobernadores eran militares, contra uno solo en 1972, bajo la presidencia de Echeverría”.

Esto fue posible porque el régimen posrevolucionario logró subordinar a los militares a través de un “juego sutil de recompensas selectivas y diferenciadas”. A los oficiales inconformes con alguna capacidad de liderazgo se les proporcionaron importantes prebendas, ascensos y aumentos salariales a cambio de su disciplinamiento. A aquellos militares de alta graduación que eran absolutamente fieles al régimen civil y tenían las relaciones adecuadas, también. Mientras tanto al grueso de la tropa se le mantenía al margen. El funcionamiento clientelar del sistema priista fue uno de los factores

---

<sup>461</sup> Entrevista del autor con Raúl Benítez Manaut. Ciudad de México 28 de diciembre de 2009.

cooperantes para este peculiar arreglo. A los militares mexicanos se les consultó siempre “acerca de los problemas de orden público” pero carecieron de “margen de maniobra debido al poderío del Estado-partido y su cohesión” (Ibid., p. 231). Así la participación de los militares en el combate a las drogas ilegales –al menos desde 1938 bajo la forma de erradicación de cultivos ilícitos- se realizó siempre a petición de las autoridades civiles. Este mismo mecanismo fue el que prevaleció incluso en la década de 1970 con la campaña permanente y la Operación Cóndor de las que hablamos previamente.

Para la contención de los conflictos de orden interno surgieron poderosas instituciones civiles, estas sí, con amplios márgenes de maniobra dentro de la vida política mexicana. Una de las más conocidas fue sin duda la Dirección Federal de Seguridad (DFS, 1947), surgida bajo el gobierno de Miguel Alemán Valdez (1946 – 1952). Esta agencia, desde sus orígenes respondió directamente a la voluntad del presidente y en la práctica fue “una alianza entre el mandato civil y el militar con una plena subordinación de éste último al primero”. La DFS “combinó las funciones militares con las acciones de la policía política” y con esto como telón de fondo “se estableció un férreo pero selecto control político de los enemigos del presidente y del régimen de la revolución, marcando la ruta hacia la represión que se exacerbó espectacularmente contra la izquierda y los comunistas que estaban fuera del control del partido durante la segunda mitad del siglo XX” (Rodríguez Sumano 2008: 86).

Su nacimiento se dio a la par de la instauración de la *National Security Act* de 1947 en los Estados Unidos, que organizó el esquema bajo el cual funcionó el concepto de seguridad nacional en la unión americana hasta finales de siglo. Pero la DFS estaba muy lejos de la realidad institucional estadounidense. Sin una definición de funciones clara y sin un régimen jurídico que estableciera adecuados límites a su funcionamiento, la DFS se convirtió en una de las instituciones garantes de la “estabilidad autoritaria”. Esto implicaba la continua oscilación entre sus brumosas atribuciones legales y las grandes capacidades extralegales que le permitieron acumular un enorme poder tanto en el control y vigilancia de la izquierda como en la desactivación de los movimientos guerrilleros ya entrada la década de 1970.<sup>462</sup> Esto sin contar con el rol desempeñado por la institución en el tema del tráfico de drogas ilegales, donde también tenía importantes atribuciones legales y extralegales.

Las investigaciones de Astorga (2003: 283- 287) -quien gestionó la apertura de archivos confidenciales estadounidenses de la época, mediante el *Freedom of Information Act*- sugieren una profunda imbricación de militares, políticos, policías y traficantes al interior de la DFS. El teniente coronel Maurice C. Holden uno de los agregados militares estadounidenses en México, encargado de evaluar los alcances y límites de la DFS, observó como “un cierto número de policías deshonestos y corruptos” fueron “nombrados como agentes de la DFS”, agentes que “en gobiernos anteriores habían manejado casos de drogas”. Las sospechas no se circunscribían solo a agentes de una menor importancia relativa. Tres de los principales líderes de la DFS fueron señalados por sus antecedentes, ya sea “por sostener un nivel de vida muy por encima de sus ingresos”, como fue el caso de Juan Ramón Gurrola, segundo al mando de la DFS, o por

---

<sup>462</sup> Al respecto véase Aguayo (2001).

haber sido “enjuiciados y enviados a prisión por cargos de drogas años atrás”. Este fue el caso de Manuel Mayoral, tercero en importancia dentro del organigrama institucional.

Uno de los ejemplos paradigmáticos de la imbricación de traficantes, militares políticos y policías en la organización del crimen, fue el del coronel Carlos I. Serrano, un “cercano y viejo amigo de [Miguel Alemán].” Serrano, tuvo un rol preponderante en la creación de la DFS y a pesar de no estar formalmente vinculado a la institución era el jefe real de ésta. Aparentemente, gente cercana a Serrano tenía una participación activa en el paso de drogas ilegales a través de la frontera con los Estados Unidos, utilizando incluso el propio vehículo de Serrano. En un sistema autoritario como el que prevalecía en esos momentos en México, se antoja difícil no pensar el involucramiento del Coronel a quien se veía como “el segundo hombre más poderoso después del propio presidente Alemán”. La probable vinculación de Serrano con el tráfico de drogas ilegales fue señalada en el reporte final del agregado militar estadounidense.

Lo anterior nos da algunas líneas generales para entender el funcionamiento interno de la Federal de Seguridad. “Durante sus 38 años de existencia”-evalúa Aguayo (1997: 192)- “la DFS nunca informó al Congreso ni fue supervisada por éste, mucho menos por la sociedad. Sus actividades se concentraban en aspectos operativos mas que en el procesamiento de información; recurría con frecuencia al uso de la violencia, y en la selección de su personal el principal factor era la lealtad al jefe”. Si se acepta como válido esto, según Aguayo la DFS, “no era realmente un servicio de inteligencia sino un instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población; a los presidentes solo les interesaban los resultados, no la legalidad de las acciones.”

Conforme avanzó la segunda mitad del siglo XX, la información consignada en los comunicados estadounidenses sobre el involucramiento de miembros e incluso directores de la DFS con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales no se detuvo. Sin embargo, las prioridades estratégicas de la “lucha contra el comunismo” –componente esencial de la política de seguridad nacional estadounidense durante esa época- se impusieron sobre los esfuerzos contra las drogas ilegales. En este sentido Freeman y Sierra (2005: 330) son enfáticos. “Estados Unidos tendió a ignorar los actos de corrupción y abuso que cometieron los servicios de inteligencia mexicanos porque eran aliados en la lucha contra el comunismo”. Esto es compartido por Dziedzic quien desde el punto de vista militar analiza el tema mexicano partiendo de sus alcances geopolíticos: “cualquier disturbio en nuestra vecindad tendría consecuencias muy importantes en nuestra capacidad para manejar el entorno internacional y amoldarlo en formas congruentes con nuestros intereses. Nuestra estrategia de acción se vería paralizada, incluso sin una superpotencia rival que fomentara o aprovechara la inestabilidad de nuestra frontera sur” (1997: 89). La estabilidad interna de México, garantizada tanto por el régimen de partido hegemónico como por sus cuerpos de coerción y control social, como la DFS, era básica en un contexto de Guerra Fría, puesto que “la carga que representaría proteger a nuestra frontera debilitaría y hasta paralizaría nuestra capacidad de combate” (Ibíd.,p. 91).

Gustara o no, México se había “convertido en un punto de contención para diversos problemas geosociales o transnacionales” (Ibíd., p. 86). Así, en la medida que el conflicto

bipolar disminuía su intensidad, el asunto de las drogas ilegales fue ascendiendo en importancia dentro de los imperativos estratégicos de las autoridades estadounidenses. Más adelante, el mismo Dziedzic advierte que “a la larga resulta fundamental que las instituciones mexicanas tengan la fuerza para enfrentar la amenaza que representa la hidra del narcotráfico” (Ibíd., p. 111). Eventualmente, ya no se podrían pasar por alto las indiscutibles muestras de corrupción dentro de las instituciones mexicanas encargadas del combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales. A mediados de la década de 1980 esto se hizo particularmente claro con el caso Camarena, la desaparición de la DFS (1985) y el establecimiento de la *National Security Desition Directive 221* (1986), que finalmente le dio a la producción tráfico y consumo de drogas ilegales el estatus de “amenaza a la seguridad nacional”.

Punto de quiebre, indudablemente. Después del relativo éxito en la desactivación de movimientos radicales, los niveles de corrupción dentro de la DFS se hicieron cada vez más visibles a la par de que tolerancia estadounidense iba disminuyendo. La Federal de Seguridad llegó a “emitir placas policiales a traficantes de drogas y otros criminales para que pudiesen llevar sus actividades sin temor a ser arrestados” (Freeman y Sierra 2005: 330). Estas placas se convirtieron en el símbolo de la corrupción y la delincuencia de la década de 1980. Ante el escándalo mayúsculo derivado del caso Camarena, con un enorme desprestigio al interior del gobierno mexicano y ante el ojo vigilante del el gobierno de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) decretó el fin de la DFS el 29 de noviembre de 1985. Siguió un reordenamiento de los servicios de inteligencia, redistribuyendo la vigilancia de los temas relacionados con drogas ilegales entre la PGR, inteligencia del Ejército y su respectiva contraparte en la Marina Armada de México. A su vez, se creó una nueva agencia, la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (1985 – 1989) a la que le siguió el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en 1989. Estos últimos ya con parámetros más sólidos de profesionalización entre sus elementos.

A pesar de ello, México aún no consideraba al problema del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional. El encadenamiento de causas y circunstancias diversas llevó a que se tomara finalmente esa decisión. Los acontecimientos en Colombia (el inicio de la guerra de Pablo Escobar contra el Estado colombiano y la feroz respuesta de éste en contraparte) y México (el caso Camarena y la probada corrupción de algunos sectores políticos, policiales e incluso militares), sumados a la proximidad de la campaña de reelección de Reagan para un segundo periodo (1985 -1989), hicieron posible que el tema ascendiera dentro de las preocupaciones políticas de Washington. Al declarar a las drogas ilegales como un problema de seguridad nacional, los diferentes órganos y niveles de gobierno estadounidenses tenían claro que la batalla se efectuaría más allá de sus fronteras.

“El gobierno de Reagan se pronunció en favor de los esfuerzos de prohibición y amenazas” apunta Shanon (1988: 408). Disminuyeron los fondos federales para la prevención y el tratamiento. A la par, aumentaron los fondos para el reforzamiento de la ley y el orden. Republicanos y demócratas negociaron en el Congreso mayores medidas punitivas como el aumento de penas a la producción tráfico y consumo de enervantes

dentro y fuera de los Estados Unidos (*Anti Drug Abuse Act*, 1986). Se instituyó el proceso de certificación. Con estas tendencias, era sólo cuestión de tiempo que el gobierno mexicano tuviera que ponerse en sintonía si no quería entrar en conflicto con su poderoso vecino. Esto permite entender algunos de los factores que llevaron a De la Madrid a declarar que las drogas ilegales se habían convertido en un asunto de seguridad nacional para México en 1987.

De ahí las consecuencias. Aunque todavía haría falta tiempo para que comenzaran a presentarse mayores niveles de cooperación entre las Fuerzas Armadas de México y Estados Unidos -que ocurrió hasta mediados de la década de 1990-, esto no significó que se incrementara su operación por separado en el control de drogas ilegales. En un marco más amplio, las disposiciones emanadas de NSDD 221 desembocaron en diversos grados de involucramiento de los militares estadounidenses en el combate al tráfico y los traficantes de drogas más allá de sus fronteras nacionales. Esto también tuvo repercusiones para México de diversas formas puesto que, el éxito de algunas de estas medidas -por ejemplo el control de la ruta del Caribe por la que transitaba la cocaína en manos de organizaciones colombianas- desplazó hacia su territorio algunas de las principales rutas del tráfico de drogas ilegales.

Sin las posibilidades que ofrecía la DFS como instrumento de mediación entre sectores políticos y traficantes, el problema gradualmente comenzó a hacerse más y más complejo. Aunque la PJF retomó momentáneamente ese rol, sus posibilidades de acción a mediano plazo se fueron diluyendo en medio de las condiciones cambiantes del país. A los factores anteriores se sumó un régimen autoritario en franca decadencia. Con el paso del tiempo y ante el deterioro del orden interno, los militares mexicanos fueron utilizados de forma creciente en el combate a las drogas ilegales puesto que, sin instituciones civiles confiables, las opciones reales para la confrontación del fenómeno se fueron reduciendo considerablemente.<sup>463</sup> Aunado a ello los mecanismos de control y seguimiento de los esfuerzos antidrogas emanados del sistema político estadounidense (proceso de certificación) tensaron no pocas veces sus relaciones con México. Este país año con año se veía cuestionado en el Congreso estadounidense y por acción u omisión no podía avanzar en la construcción de mejores niveles de confianza y credibilidad tanto a nivel interno como a nivel externo. Esta última dinámica se mantuvo hasta que se modificó el proceso de certificación en el 2002.



Aún queda por clarificar brevemente el funcionamiento institucional mexicano en cuanto al combate al tráfico y traficantes de drogas ilegales, sobre todo en la parte civil. Como

---

<sup>463</sup> “La esencia del problema”-observa Benítez Manaut (1997: 92)- “radica en una deformación del aparato del Estado mexicano en donde hay una incapacidad notable en el seno del sistema político para construir instituciones civiles eficaces que puedan contener al crimen organizado y a la delincuencia callejera. En el caso del crimen organizado no hay otra forma para enfrentarlo mas que la inteligencia y la cooperación internacional”. Para Benítez es claro que el mas grave problema “es la organización del Estado mexicano, del subdesarrollo institucional de muchas de sus instituciones” lo que ha convertido a las Fuerzas Armadas en “una institución macrocefálica y multidimensional en términos de misiones debido a una microcefalia endémica de otras instituciones del aparato del Estado”.

adelantamos en las primeras líneas de este capítulo se observa un mayor grado de heterogeneidad entre las autoridades que en algún momento participan en ello, sobre todo si se considera como punto de referencia el caso colombiano. En términos comparativos, llama la atención la ausencia de una Policía Nacional mexicana que cuente mejores capacidades operativas partiendo de un mando unificado, mejores mecanismos de coordinación y niveles de profesionalización más adecuados. Flores (2005: 102) observa que en México “existen dos criterios generales que rigen la organización de las instituciones policiales: función y jurisdicción”. Bajo el criterio de jurisdicción tenemos policías en los tres ordenes de gobierno, es decir a nivel municipal, estatal y federal. A nivel municipal se tienen aproximadamente 2022 cuerpos de policía con capacidades y formaciones absolutamente diferenciadas. Cada estado de la federación y el Distrito Federal -32 entidades federativas en total- tienen sus propios cuerpos policiales locales. Esto sin contar a los cuerpos federales como lo es la Policía Federal Preventiva (PFP) que cambió su nombre a Policía Federal mediados del 2009.<sup>464</sup> En resumen, la dispersión de jurisdicciones es una de las características de las diversas policías mexicanas, lo que ha dificultado las capacidades del Estado mexicano en el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales.

Por función encontramos que las policías de México se subdividen en dos vertientes: policías preventivas y policías judiciales. En el ámbito federal, la función preventiva se le asignó a la Policía Federal Preventiva (PFP, 1999) que aglutinó a su vez tanto a la Policía Federal de Caminos -que en su momento dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes-, y a la Policía Aduanal -que funcionaba bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La absorción de estas dos instituciones le dio la capacidad de generar información de inteligencia para el combate a las drogas ilegales. En sus orígenes se compuso principalmente de militares a los que se les comisionó para incorporarse a la Federal Preventiva. Originalmente la PFP formaba parte de la Secretaría de Gobernación (ministerio del interior), pero a partir del año 2001 se le incorporó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Sin embargo, el Presidente Calderón propuso la desaparición de la PFP en octubre del 2008.<sup>465</sup> La idea fundamental era cubrir las deficiencias con las que operaba la Federal Preventiva tanto en las capacidades operativas, como el marco legal y coordinación en la cadena de mando. Así, después de algunos debates en el Congreso mexicano surgió la Policía Federal (PF) en junio del 2009. Con el establecimiento de la PF se buscó elevar el nivel de profesionalización de la institución; desarrollar mejoras en la recopilación de información y se le otorgó la capacidad de análisis técnicos, tácticos o estratégicos para la generación de inteligencia.<sup>466</sup> Aunado a ello se creó la figura de un “Comisionado General” que entrelazaría el funcionamiento de la Policía Federal con los diferentes entes u órganos decisorios o consultivos en materia de seguridad pública y nacional. La ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio del

---

<sup>464</sup> Monte Alejandro Rubido Subsecretario de prevención, vinculación y derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. “Políticas de Seguridad y derechos humanos”. Ponencia presentada en el foro *Vientos de Cambio. La política de drogas en el mundo*. Ciudad de México 22 – 23 de febrero 2010.

<sup>465</sup> Merlos, Adriana “Pide Calderón «zar» policiaco”. *El Universal*, 22 de octubre 2008.

<sup>466</sup> Leticia Robles de la Rosa “Promulgan la desaparición de la PFP”. *Excelsior*, 1 de junio de 2009.

2009, establece que este el cuerpo policial es “un órgano administrativo desconcentrado” de la SSP y respeta algunas de las principales atribuciones que tenía su antecesora, es decir, la vigilancia y la prevención de delitos determinados por las leyes federales, y la intervención en materia de seguridad pública para la observancia y el cumplimiento de las leyes. Esto incluye su presencia en zonas fronterizas, aduanas, recintos fiscales, puertos marítimos, aeropuertos, parques nacionales, inhalaciones hidráulicas y todos aquellos lugares zonas o espacios sujetos a la jurisdicción federal.

En lo que se refiere a la función judicial de la policía, se tiene a la Policía Federal Ministerial (PFM). Esta entró a sustituir a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI, 2001 -2009) que a su vez tomó el lugar de la antigua Policía Judicial Federal (PJF). Después de la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del 2009 se estableció que la PFM “ampliaría las facultades” del Ministerio Público de la Federación en la averiguación previa, proceso penal y atención a víctimas de delitos; sometería a mayores mecanismos de control de confianza a quienes ingresaran y pertenezcan a la agencia mediante pruebas psicométricas, de entorno social, médicos y toxicológicos; crearía la figura de Oficial Ministerial de la PGR, que se encarga de auxiliar al ministerio público en sus investigaciones y, por último la PFM establece la creación de nuevas coordinaciones regionales dependiendo de las representaciones locales del fenómeno criminal.<sup>467</sup> Tanto el Oficial Ministerial como el Ministerio Público de la Federación tienen atribuciones sobre la investigación y judicialización de los delitos contra la salud, cargo bajo el que se indicia a los traficantes de drogas ilegales.<sup>468</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1993 se decretó la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD). Este organismo tomó el lugar de Centro de Planeación de Control de Drogas (CENDRO, 1992) y la Coordinación General para la atención de Delitos Contra la Salud. El INCD buscó articular de forma más eficiente las estrategias federales respecto al tema de las drogas ilegales. Este desapareció en 1997 y en su lugar se creó la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS).

---

<sup>467</sup> Ramos Pérez, Jorge y González María de la Luz “Surge la policía federal ministerial”. *El Universal*, 30 de mayo del 2009; UNIV/ APRO. “Crean la Nueva policía Federal Ministerial”. *Noreste*, 30 de mayo del 2009; Fernández, Raquel y Flores, Zenyazen “Desaparece la AFI; ahora será la Policía Federal Ministerial”, *Milenio* 30 de mayo 2009.

<sup>468</sup> En materia de delitos contra la Salud, existen dos tipos de tratamiento al presunto delincuente. Al traficante al por menor, es decir a aquellos traficantes que no estén asociados a las grandes organizaciones se les aplica el Código Penal Federal. Aquí, “la ejecución de la pena procede de una ley de normas mínimas”. En contraparte, para quienes si se encuentran insertados en estas organizaciones “se les aplica una ley especial, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada” (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996) “que aumenta considerablemente la penalización del delito”. Hasta 1993 a aquellos que se les investigaba por lo que se hoy se conoce como “crimen organizado” se les encuadraba bajo el delito de “pandillerismo” o a lo sumo “asociación delictuosa”. En estos años “llegaron a presentarse incongruencias enormes. Al comunicarles el tipo penal en el que se encuadraban sus acciones, los propios delincuentes llegaban ofenderse: «No licenciado. No soy pandillero, soy un criminal organizado».” Entrevista del autor con Oscar Báez. Ciudad de México, 15 de febrero 2010.



Por esas mismas fechas se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) dentro de la estructura orgánica de la PGR. La UEDO “fue la única oficina pública autorizada para intervenir comunicaciones privadas previa autorización del juez (Flores 2005: 104). Al definir a la delincuencia organizada como “la asociación de tres o mas personas para cometer reiteradamente hechos de terrorismo, contra la salud, falsificación de la moneda, acopio de armas, trafico de indocumentados, trafico de órganos, asalto, secuestro, trafico de menores y robo de vehículos” amplió considerablemente su rango de acción. Partiendo de ello, la UEDO desarrollo importantes atribuciones en la generación de inteligencia para el combate a la industria de las drogas ilegales. En julio del 2003, cambió su nombre al de Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) que, dentro de sus diferentes componentes cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud (UEIDCS).

Sobre estas instituciones, sumadas al Ejército, la Marina y Armada de México, además del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, recae el combate contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Nuevamente, si se compara con los desarrollos institucionales del caso colombiano, se observan serias deficiencias operativas ocasionadas tanto por la falta de voluntad política como por las propias inercias institucionales. El problema de la dispersión policial se muestra como uno de los asuntos que es urgente solucionar. La propuesta del gobierno federal es expedir un certificado de profesionalización policial que deberá acreditar cualquier persona que desee ingresar a los diversos cuerpos policíacos en los tres niveles de gobierno. También se ha buscado unificar, el funcionamiento de las policías municipales en torno a las policías estatales.<sup>469</sup> Se ha tratado dentro de los límites impuestos por la propia realidad política mexicana, de generar acuerdos al respecto. Esto no ha tenido mucho éxito.

Mientras tanto, la falta de confianza es moneda de cambio común entre las diversas instituciones encargadas tanto de la seguridad pública como de la seguridad nacional, que en la práctica se siguen entrelazando profundamente y sin una distinción conceptual y operativa contundente. En el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales, los elementos de las policías federales no confían en sus contrapartes estatales y mucho menos en los municipales por el contacto directo y la probable protección que brindan a los traficantes. Algunos mandos del Ejército no confían en las policías en sus diferentes niveles por las mismas razones. En la Marina – Armada de México se replica lo mismo no sólo con las policías sino también con el Ejército que a su vez tiene rencillas con los primeros. Dentro de la PGR y sus distintas unidades se ha llegado a documentar el contubernio de algunos de sus altos mandos con los traficantes.<sup>470</sup> Esto sin mencionar lo que ocurre en los diversos gobiernos estatales y municipales.

---

<sup>469</sup> Monte Alejandro Rubido Subsecretario de prevención, vinculación y derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. “Políticas de Seguridad y derechos humanos”. Ponencia presentada en el foro *Vientos de Cambio. La política de drogas en el mundo*. Ciudad de México 22 – 23 de febrero 2010.

<sup>470</sup> Fuentes periodísticas destaparon que funcionarios y jefes de la SIEDO se encontraban en la nómina de la organización de los hermanos Beltrán Leiva importantes traficantes sinaloenses. El escándalo fue mayúsculo y desató un operativo federal conocido como “operación limpieza”. Al parecer, fue la presión de autoridades estadounidenses, en el marco de la Iniciativa Mérida, la que motivó la remoción de estos funcionarios corruptos Cfr. Benavides, Carlos y Gómez, Francisco “Compró el narco a jefes de la SIEDO”. *El Universal*. 27 de octubre 2008; AP. “Cayeron 25 funcionarios por la Operación Limpieza: PGR”. *El*

Pero... ¿cómo se llegó a este escenario? Es momento de realizar el cruce de variables.

#### **4.5 Tráfico, traficantes de drogas ilegales y poder político en México: cruce de variables.**

Hasta el momento hemos podido desmontar algunos los principales componentes sobre los que se fundamenta la teoría y la práctica del fenómeno del tráfico de drogas ilegales en México. Queda sin embargo la necesidad de recomponerlos de nuevo: una reconstrucción en el sentido de Habermas. Entrelazarlos para llamar la atención sobre la forma como se conecta el proceso político mexicano y su interacción con el sistema político estadounidense; con base en esos dos elementos, entender las condiciones de posibilidad para que el tráfico y los traficantes de drogas ilegales operaran en el territorio mexicano. Es también importante aclarar las principales características internas y externas de este proceso a partir de que el tema de las drogas ilegales fuera considerado como un asunto de seguridad nacional. En la parte final, sin duda, será fundamental juzgar la forma como encajó la participación colombiana en esta ecuación, dejando ver en el fondo el surgimiento de lo que aquí hemos denominado “el eje Washington – Bogotá – México”.

En el presente subapartado daremos cuenta de este sinuoso y complejo proceso. Por su amplitud, es necesario subdividirlo en periodos concretos, con constelaciones de poder y funcionalidad específicas que variaron con el correr del tiempo. Aunque aceptamos que cualquier periodización es un tanto anárquica en cuanto la dificultad determinar con exactitud a partir de que momento, tomando en cuenta que condiciones, o considerando la participación de que actores se marca el fin de una era y el inicio de otra, no hay opciones para aproximarnos al tema de otra manera: es necesario reconstruir al fenómeno bajo la premisa básica de una dinámica que evoluciona, que muta a partir de la introducción de diversas variables.

Tomando en consideración lo anterior, el presente subapartado esta dividido en 4 grandes periodos en los que se comprueba una de las hipótesis sugeridas al inicio del presente capítulo: los desarrollos en el campo político o tienen repercusiones o dan forma al campo del tráfico de drogas ilegales. Así, en un primer periodo que va desde 1914 hasta 1947, se observa como el surgimiento de los primeros intentos de regulación en Estados Unidos tiene repercusiones inmediatas en México que, a su vez, decidió enfrentar al problema como un problema de salud publica hasta 1947. Este periodo coincide con el paso del caudillismo revolucionario a la formación de los mecanismos de intermediación partidista del México autoritario (PNR, PRM, PRI). 1947 marcó un punto de inflexión por dos factores. Si por un lado se trasladó el manejo del tema de las drogas ilegales del Departamento de Salubridad a la PGR, por el otro nació la Dirección Federal de Seguridad.

---

*Universal*, 26 de febrero 2009; Gómez, Francisco “Agente del FBI desató operación limpieza”. *El Universal*, 2 de marzo 2009.

Esto nos introduce de lleno a un segundo periodo que inicia en 1947 y culmina en 1985 y es donde se observa en su mayor esplendor la profunda imbricación entre políticos, policías y traficantes mexicanos. Este periodo también es coincidente con el aumento del consumo en los Estados Unidos, la Operación Intercepción (1969) y el cambio en las primeras rutas de comercialización de cocaína en su momento encabezadas por chilenos y cubanos, dando paso al ascenso y la consolidación de los traficantes colombianos. Se observan además importantes variaciones en el campo político en México que pasa un presidencialismo civil autoritario en auge (1946 – 1968) hasta la apertura gradual de los espacios de participación democrática, proceso que inicia en 1977.

Un tercer periodo se origina entre los años de 1985 y 1986 y se extiende hasta el año 2000. Aunque es evidente la existencia de antecedentes que ayudan a entender la modificación de las condiciones de entendimiento entre los traficantes y el poder político, durante esos años se aceleraron vertiginosamente los reajustes en diferentes frentes. La documentación disponible hace suponer que se estiró a un grado intolerable la corrupción institucionalizada en la DFS, al comprobarse que diversos grados de involucramiento de algunos de sus agentes en el caso Camarena. Consecuentemente algunos sectores dentro del entramado institucional estadounidense pugnaron por medidas más enérgicas en México. Desapareció la DFS y con ello se perdió uno de los instrumentos privilegiados por el régimen para la intermediación con los traficantes. A la par, en Colombia, la guerra de Pablo Escobar contra el Estado alcanzó niveles alarmantes. Ya entrado en 1986 en los Estados Unidos se declaró al tráfico de drogas ilegales como un problema de seguridad nacional, teniendo réplicas inmediatas tanto en México como en Colombia. En México, este proceso se entrelazó con una incontenible apertura política que desembocó en la llegada de partidos de alternancia no solo a las gubernaturas estatales sino a la misma presidencia de la república en el año 2000.

Que se haya producido la llegada de un partido político diferente al PRI, a la presidencia de la república fue sin duda el resultado de un largo camino para la construcción de la democracia en México. En el año 2000 inicia entonces un cuarto periodo en el que se inauguran oficialmente los primeros años del post autoritarismo presidencial. Sin embargo en el campo del tráfico de drogas la problemática se hizo más compleja. A la fragmentación del poder político, se siguió un mayor grado de involucramiento estadounidense, preocupado por el deterioro del orden interno de México. Los traficantes mantuvieron e incluso incrementaron su poder estableciendo alianzas estratégicas para sobrevivir y expandirse. Ante la falta de confianza en las autoridades civiles, los militares asumieron el liderazgo en la lucha contra las drogas ilegales. Mientras en Colombia el gobierno de Uribe logró la recuperación parcial del Estado, en México, se produjo el efecto inverso pues la presencia del Estado se comenzó a ver amenazada por el enorme poder de los traficantes. En el decenio que va del 2000 al 2010 México y Colombia vivieron procesos encontrados.

Queda entonces reconstruir el recorrido.

#### 4.5.1 El origen. El prohibicionismo de la primera mitad del siglo XX en México (1911- 1947)

Después de apuntar algunos antecedentes básicos, en el presente subapartado analizaremos los efectos en México del establecimiento de las primeras regulaciones estadounidenses sobre el consumo fármacos. Nos enfocaremos en el asunto opio y sus derivados (*Harrison Narcotics Act*, 1914), el alcohol (*Volstead Act*, 1919 - 1933) y la marihuana (*Marihuana Tax Act*, 1937). Evaluaremos la participación mexicana en el naciente mercado de las drogas ilegales y observaremos colateralmente las diversas posturas que el tema generó en el nivel federal y en algunos de los niveles estatales y municipales, sobre todo en la zona fronteriza. Observaremos como en la medida en que se recrudescieron las medidas antidrogas, la participación en el mercado se fue haciendo cada vez más redituable y la participación de los mexicanos fue desplazando a los diversos grupos que operaban en México. Por último se observará la forma como se interrelacionaron traficantes y políticos en diferentes niveles y por diferentes regiones, enfatizando nuevamente la actuación de los Estados del norte de la república y la percepción estadounidense al respecto. En suma, un breve esfuerzo para entender el origen del fenómeno del tráfico de drogas ilegales en México.

El consumo de fármacos era una cuestión que causaba polémica en los diversos Estados de la unión americana. Se le asociaba con las “desviaciones y los hábitos perniciosos” de sus minorías étnicas.<sup>471</sup> Existen evidencias que desde mediados del siglo XIX el tema comenzó a presentarse de forma creciente tanto en la sociedad civil como en los espacios de toma de decisiones estadounidenses.<sup>472</sup> Gabriela Recio (2002: 23) observa que aunque este proceso no se presentó de manera uniforme en todo el territorio estadounidense, si hubo importantes expresiones regionales: “en el sur” – observa la autora, “la percepción pública respecto a la cocaína estuvo vinculada a prejuicios racistas en contra de los negros. Se creía que el consumo de cocaína por parte de la comunidad negra podría provocar que hicieran caso omiso de las barreras que la sociedad había establecido entre las diferentes razas”. Un escenario parecido se presentó en el oeste donde “comenzaron campañas anti chinos y anti opio” pues, fundidas en una, “desde 1875 el opio no pudo ser fumado en la ciudad de San Francisco”. Entre 1877 y 1900 “once estados del oeste proclamaron leyes anti opio”. Negros y chinos no fueron el único objeto de alarma sino que los mexicanos fueron también observados con recelo por el consumo de marihuana. Tampoco se escaparon italianos e irlandeses quienes escandalizaban a la sociedad por el consumo excesivo de alcohol. Así, el empuje de ciertos grupos de interés “antivicio” permitió el avance de las primeras regulaciones que surgieron al interior de los Estados Unidos.

Si se acepta lo anterior, no será difícil entender el frenesí desatado en la época por un mayor control gubernamental en el consumo de fármacos. Sin embargo, de acuerdo a las tendencias históricas de la nación americana, el establecimiento de estos controles surgió del seno de los sectores sociales organizados en grupos de interés que promovió el avance

---

<sup>471</sup> Al respecto véanse Nadelmann (1993); Andreas y Nadelmann (2006)

<sup>472</sup> Al respecto véase Musto (1993); Capítulo 2, punto 2.2.

de este marco regulador. El surgimiento de la *Federal Drug Administration* (1906) fue consecuente con este espíritu. A nivel internacional, el establecimiento de mayores controles que derivaron en la prohibición se fue cimentando después de la celebración de las Conferencias de Shangai en 1909, las Conferencias de la Haya en 1912, 1913 y 1914. Finalmente, en el ámbito interno, fue necesaria la aprobación por parte del Congreso estadounidense de la *Harrison Narcotics Act* en 1914 para que se trataran de hacer más efectivas estas medidas al interior de los Estados Unidos. La Ley Harrison instauró tres directrices que se debían cumplir insoslayablemente por aquellos que estuvieran involucrados en la distribución o la manufactura de drogas a saber:

- i. Todas las transacciones debían ser registradas ante el Gobierno Federal;
- ii. Se debía generar un impuesto a la venta de estas sustancias y
- iii. Se requería una prescripción médica para comprar cualquier tipo de droga.<sup>473</sup>

En virtud de tales disposiciones el Departamento del Tesoro tomó la delantera para el cumplimiento de la ley. Sus agentes comenzaron a actuar tanto dentro como fuera de los Estados Unidos y muchos de ellos terminaron en México. Esta tendencia institucional se vio reforzada con el establecimiento de leyes más severas en contra de la venta de opio, como lo fue la aprobación de la *Narcotic Drugs Import and Export Act* en 1922 y su función se expandiría con el paso del tiempo y la *Marihuana Tax Act* de 1937. Tan solo en 1921, la División Antinarcóticos del Departamento del Tesoro empleaba a 170 agentes que ya habían mandado a alrededor de 1,583 doctores y farmacéuticos a prisión (Recio 2002: 26). Esto sin contar a los agentes aduanales apostados en la frontera con México.

En esos años el eje de las preocupaciones estadounidenses no se circunscribía únicamente al asunto del opio y sus derivados. Por la época también se establecieron, a nivel estatal, las primeras regulaciones sobre el comercio de alcohol. A partir de 1915 se instauró la prohibición en la venta de alcohol en California y Arizona por la presión que ejercieron algunos grupos de interés compuestos principalmente por mujeres, como lo fue por ejemplo el *Women's Christian Temperance Union of Imperial Valley, California*. Llama la atención que el fenómeno se presentará con mayor intensidad en los estados fronterizos y que, en la óptica de este tipo de grupos, para que se tuviera éxito estas medidas debía haber un fuerte compromiso por parte de las autoridades mexicanas en la frontera. Particularmente la ciudad de Mexicali calificada históricamente como una ciudad de ostentosa vida nocturna y vicio, fue objetivo de sus críticas sin ponerse a pensar que la demanda genera la oferta y no al revés. Consecuentemente estos grupos de interés buscaron que el Departamento de Estado presionara a su vez al gobierno mexicano para tomar acciones decididas en su territorio. Aunque en los Estados Unidos la prohibición del alcohol a nivel nacional se produjo después de la *Volstead act* en 1919 y duró hasta 1933, los efectos de las primeras regulaciones se comenzaron a sentir en México desde algún tiempo antes.

---

<sup>473</sup> Citado por Recio (2002: 25)

Partiendo de estas regulaciones, en México comenzaron a gestarse a gestarse un sinfín de dinámicas conexas. Gradualmente y de forma creciente en los años por venir, un redituable mercado negro fue tomando forma. Pero aquí se puede rescatar que en sus orígenes los que participaron en el negocio no fueron solo mexicanos aunque los extranjeros que operaban en México si tuvieron que asociarse con algunos nacionales mexicanos, muchos de los cuales operaban en el campo político. Aunque por razones geográficas México apareció como actor de relevancia al llegar a convertirse en un importante punto de llegada del Opio asiático, en el comercio de este participaban chinos, rumanos, palestinos, españoles, franceses, griegos, japoneses, árabes e incluso ciudadanos estadounidenses.<sup>474</sup> El asunto fue diferente en el caso de la marihuana donde, en efecto, los mexicanos jugaban un rol más importante pero a pesar de ello, el consumo de esta sustancia aún no estaba tan expandido en la sociedad estadounidense, por lo que su importancia era relativa, restringiéndose a algunas redes menores. En el caso del alcohol, numerosos grupos consiguieron burlar la prohibición tanto desde el lado canadiense como desde el lado mexicano donde muchos de los empresarios de la unión americana se asociaron con mexicanos para el establecimiento de destilerías (Recio 2002). En resumen, se generó un fenómeno multifacético en el que participó una gran cantidad de actores que estuvo dispuesto a sobrellevar los riesgos para satisfacer una demanda bajo la aceptación tácita de unas relaciones de complementariedad. Esto negó desde sus primeros momentos la hipótesis de que la oferta generaba la demanda.

Agentes del departamento del Tesoro de los Estados Unidos tuvieron una participación activa en la detección de redes de traficantes en México. También contribuyeron cónsules y agentes diplomáticos diversos. La idea fundamental era coadyuvar a la implementación de la ley Harrison en un primer momento y a la ley Volstead después. Numerosos reportes surgieron sobre los acontecimientos en México, en los que se observó con preocupación el involucramiento de algunos políticos en el tráfico de opio hacia los Estados Unidos.

El caso más conocido fue sin duda el del gobernador de Baja California, el coronel Esteban Cantú (1916 – 1920). Astorga (2003: 17) rescatando los reportes estadounidenses de la época, menciona que el gobernador y también militar acordó los términos de una concesión del negocio del opio para fumar con ciudadanos de origen chino, cerrando el trato a cambio de 45 mil dólares por la concesión y una renta mensual de 10 mil dólares. Al parecer, este reporte solo documentaba una de entre las diversas concesiones que pudo haber hecho Cantú. Para estos momentos, aún no se había producido la victoria clara de ninguna de las facciones revolucionarias, pero el grupo de Carranza comenzaba a perfilar su hegemonía. “Según fuentes oficiales mexicanas” -indica uno de los representantes de los Estados Unidos en México- “el gobernador había ordenado la prohibición del opio para fumar”, pero al parecer la realidad apuntaba a una dirección menos ortodoxa puesto que si bien no habían pruebas documentales de la existencia de tal decreto “el opio” era decomisado y “de nuevo puesto en circulación previo pago de una fuerte multa”.

---

<sup>474</sup> Al respecto véase Musto (1993); Courtwright (2002); Davenport- Hines (2003).

En 1917, ya con el predominio de Carranza y su grupo, Cantú firmó un documento en el que se refería a la prohibición del comercio de opio que por decreto había instaurado el “Supremo gobierno”.<sup>475</sup> Sin embargo los reportes sobre la participación de Cantú y su familia en el tráfico de opio continuaron con el tiempo. Al parecer durante todo su periodo como gobernador, el estado de Baja California se había convertido en uno de los epicentros del negocio, para ese momento no tan clandestino. Como explica Recio (2002: 33), hasta la década de 1920 “el opio no era comercialmente plantado en México” por lo que “se importaba desde Liverpool, Ginebra y Alemania. Las embarcaciones viajaban desde Europa, atravesaban por el canal de Panamá, haciendo algunas paradas en Corinto, en Nicaragua; Salina Cruz, en Oaxaca; Manzanillo en Colima; Mazatlán en Sinaloa y finalmente llegaban a Ensenada, en Baja California. Cantú vendía la mercancía a los chinos de la ciudad de Los Ángeles.” Sería ya a lo largo de la década de 1920 cuando comenzaron a surgir los primeros reportes de plantaciones de opio para uso comercial sobre todo en los estados del norte de la republica.

El episodio Cantú y toda la dinámica que le rodeó en las diversas ciudades de Baja California (Ensenada, Mexicali Tijuana) fue seguido con atención por parte de las autoridades estadounidenses. Pero en el fondo, apuntaba a un hecho extraordinariamente complejo: la subordinación de los traficantes al poder político, que de una forma o de otra otorgaba concesiones y protección para que el negocio no se detuviera, beneficiándose de las atribuciones extralegales del cargo. Con el paso del tiempo se documentó una mayor cantidad de casos similares diversos estados y municipios de México. A Baja California se sumó Chihuahua con el caso de Ciudad Juárez –frontera con El paso, Texas-, Sonora, con los casos de Huatabampo, Cananea, Agua Prieta y Nogales, Sinaloa con los casos de Badiraguato, Culiacán, Mazatlán, Mocorito, Guasave entre otros varios, y Tamaulipas, con el caso de Reynosa (Astorga 2003 y 2005). El trafico y los traficantes de drogas asentaron sus reales en sólidas redes de protección política que se establecieron en el ámbito de los gobiernos estatales.

A pesar de ello, las autoridades federales tuvieron que esforzarse para mostrar resultados frente a sus contrapartes estadounidenses. Entrada la década de 1920 comenzó la regulación formal respecto al consumo de fármacos. Contrariamente a lo que ocurrió en los Estados Unidos donde la presión social desembocó en el establecimiento de leyes mas duras contra las drogas, en México, el advenimiento de estas leyes se produjo mediante decreto. Los gobiernos de Álvaro Obregón (1920 – 1924) y Plutarco Elías Calles (1924 – 1928) establecieron las bases del prohibicionismo mexicano de la época. En el gobierno de Obregón surgieron las “Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneran la raza y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas para el mismo fin”. Curioso nombre para una ley que prohibió el cultivo y la comercialización de la marihuana a la par de que permitió el cultivo de

---

<sup>475</sup> Al parecer, el gobierno de Venustiano Carranza (1917 - 1920) estableció algunas disposiciones legales en contra del consumo del alcohol. Recio (2002: 28) rescata que Carranza tenía una genuina preocupación sobre el consumo de alcohol en México y consecuentemente instruyó al abogado Eduardo Fuentes para preparar un análisis al respecto. Fuentes solicitó ayuda al gobierno de los Estados Unidos quien le respondió dándole una copia de sus leyes en la materia. Sin embargo la evidencia muestra que esto dista mucho de una prohibición a nivel federal sobre el comercio de opio, que se presentaría en la segunda década del siglo XX.

adormidera y productos derivados de ésta, previo consentimiento del Estado mexicano. Durante el gobierno de Calles, se expidió el decreto que fijo las bases sobre las que se permitiría la importación de opio, morfina cocaína y otras drogas. Para 1926 la prohibición que se inició con la marihuana se extendió a la adormidera. Finalmente, los traficantes se convirtieron bajo los efectos de ambas leyes, en infractores de una ley a nivel federal.

Pero mas allá de las apariencias, durante esta época el tráfico y los traficantes de drogas ilegales no eran considerados como amenazas serias a la estabilidad de un régimen en construcción. Por lo contrario, a título individual, algunos miembros de éste se beneficiaban económicamente del fenómeno. A lo largo de la década de 1920 - 1930 continuaron los reportes de agentes estadounidenses que documentaban diversos grados de protección política a los traficantes de diversas nacionalidades en diferentes partes de la república mexicana. Aunque gradualmente los mexicanos fueron participando de manera mas activa, aún no llegaba el momento en el que estos alcanzarían la primacía.

Después de estos tibios primeros intentos de homologación de las leyes mexicanas con las estadounidenses frente al tema, el enfoque oficial del gobierno mexicano fue el del tratamiento del problema como un asunto de salud pública. De hecho eran agentes incorporados en el Departamento de Salubridad los que se encargaban de hacer cumplir la ley. Sin embargo por número y capacidades, la operación de estos agentes era extraordinariamente débil y no pocas veces los propios recorridos de verificación por territorio mexicano fueron costeados por sus contrapartes estadounidenses. Partiendo de ello, en la década de 1930 y con el establecimiento del FBN, se trataron de subsanar las deficiencias en el entendimiento de las autoridades binacionales mediante el establecimiento de un “acuerdo informal” que permitiera un mejor control y vigilancia conjunta del fenómeno.

Con base en este acuerdo informal, la información y evidencias en contra de los traficantes serían compartidas; en caso de que se sospechara que un ilícito de este tipo estuviera tomando realizándose se avisaría inmediatamente a las autoridades correspondientes y, por último se establecía que las investigaciones podrían ejecutarse de manera conjunta. Autoridades de alto nivel, cónsules y agentes estadounidenses participarían ágilmente en este nuevo esfuerzo coordinado con las autoridades mexicanas que aunque no aceptaran en público los enormes niveles de cooperación, en lo privado mantenían un gran entendimiento. Mientras tanto, en el campo político venía corriendo ya el proceso de centralización del Estado posrevolucionario en tiempos del Maximato. Bajo inspiración callista, en 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En la práctica, este buscaría la subordinación de los diversos caciques regionales frente a la autoridad del partido. México buscaba dejar de ser un país de caudillos y convertirse en un país de instituciones. Y en medio de todo esto era importante mantener las apariencias. Para ello lejanía discursiva de los Estados Unidos era parte de un juego político sincronizado, entendido y aplicado desde ambos lados de la frontera.

Durante la década que va de 1930 a 1940 se incrementó sustancialmente la interacción entre las autoridades de ambos países en materia de drogas ilegales. Agentes



estadounidenses del FBN – con Harry Anslinger al frente- recorrían con sus contrapartes mexicanos los estados del norte del país donde se tenían fuentes confiables que confirmaban de la existencia de sembradíos de adormidera y marihuana. La información disponible hace suponer que se estableció una división del trabajo entre estadounidenses y mexicanos puesto que si por un lado los agentes del FBN desempeñaban el papel de compradores y proporcionaban datos para la detección y destrucción de cultivos, a los mexicanos les correspondía realizar los arrestos. En este sentido, las leyes se fueron haciendo más severas. En octubre de 1931 se expidió un nuevo Código Penal Federal en el que se establecía que “los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía” pasaban a ser perseguidos por la federación en lugar de las autoridades estatales. La prohibición se fortalecía.

Según dicho reglamento, expedido durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) los toxicómanos serían aquellas personas que “sin fines terapéuticos sea[n] usuarios de drogas ilegales” estipulando que “prácticamente todo el mundo deberá dar aviso a las autoridades sanitarias de los casos de toxicomanía.”<sup>476</sup> Aunque con sus altibajos, seguía prevaleciendo el enfoque de salud respecto a los consumidores. En el ámbito del comercio, este se seguía penalizando pero se le dejó esta tarea al Departamento de Salubridad. Para 1935, ya durante el gobierno de Cárdenas (1934 – 1940) el Departamento de Salubridad comenzó a exigir a los médicos y farmacéuticos el registro de las “drogas enervantes de uso legal” que se tuvieran a disposición, buscando con ello estrechar el cerco sobre los posibles infractores. En 1937 se creó una Comisión Nacional Auxiliar dentro del Departamento de Salud a la que se encargó de la investigación de los problemas derivados de la producción tráfico y consumo de los fármacos. Esta comisión se compuso por representantes de diversas secretarías, del Departamento del Distrito Federal (DDF), de la PGR y de la procuraduría del Distrito Federal. Como resultado, se impulsó en el Congreso una iniciativa de ley en la que se fortalecían las penas contra los traficantes y se aumentaban las multas a pagar por estos. Finalmente se buscó elevar los sueldos de los agentes del Departamento de Salud encargados de hacer cumplir las disposiciones del Reglamento y construir hospitales para el cuidado de los toxicómanos.

Aún bajo el gobierno de Cárdenas, esta postura más o menos independiente en manejo interno del problema de las drogas ilegales alcanzó su clímax e inició el descenso. Como responsable de la política federal sobre drogas fue elegido el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra, un prestigioso médico del Departamento de Salubridad (en el cargo de 1938 a 1939). Salazar Viniegra, apoyaba la hipótesis de que la mejor manera de parar el tráfico de drogas en México era la creación por parte del Estado de un monopolio para la venta de los fármacos prohibidos. Era partidario de vender el producto a los adictos al precio del costo tanto para evitar la adquisición clandestina por parte del usuario como para que el Estado no sufriera de pérdidas. Por su esto fuera poco, el galeno proponía efectuar campañas educativas y fundar hospitales para el tratamiento de los adictos. El establecimiento de tales medidas, inhibiría la actuación de los traficantes quienes si se decidían a seguir traficando se encontrarían con el poder del Estado. La propuesta fue enunciada ante un agente estadounidense del Departamento del Tesoro, quien de

---

<sup>476</sup> Citado por Astorga ( 2005: 44).

inmediato lo reportó a sus superiores. Los días de Salazar Viniegra al frente de las políticas antidrogas mexicanas estaban contados.

En diversos foros, el médico defendió sus posturas apoyándose en las investigaciones realizadas con sólidos fundamentos científicos. No obstante, pronto se encontró en el ojo del huracán. Existió un fuerte consenso entre las autoridades estadounidenses sobre la impertinencia de las propuestas de Salazar Viniegra calificándolas de “peligrosas”. Diplomáticos, médicos y funcionarios del FBN descalificaron públicamente al galeno mexicano. En México, también existió una gran controversia ventilada en público de la que abogados, médicos y periodistas también hicieron parte. Gradualmente se fue incrementando la presión sobre las autoridades mexicanas por dos vías principalmente: por un lado a través del Departamento de Estado y sus agentes sobre el terreno y por el otro, a través del Departamento del Tesoro y el director del FBN, Anslinger. Un cónsul estadounidense de apellido Stewart le escribió al secretario de Estado Cordell Hull de la administración de Franklin D. Roosevelt “el ridículo [será] la mejor arma para combatir las peligrosas teorías del doctor Salazar Viniegra”.<sup>477</sup> “Visionario” para algunos, “loco” para otros, Salazar Viniegra renunció a poco de cumplir un año como el responsable del Departamento de Salubridad de las políticas contra las drogas. El embate había logrado su principal objetivo.

Si bien para esos momentos se tuvo que recurrir a diversas medidas para la remoción de un funcionario incómodo, en el ámbito operativo la tonalidad de la cooperación era diferente. El titular del Departamento de Salubridad Pública de la época, el Dr. Leonides Andrew Almazán ofreció todo su apoyo a Anslinger en el combate a los traficantes de drogas ilegales. Hablaban los hechos. El agente aduanal en San Antonio, Alvin Shaff fue enviado a México para colaborar con las autoridades mexicanas en las investigaciones que se realizarían en Sonora, Sinaloa y Nayarit. Resulta obvio que el objetivo era descubrir y erradicar los sembradíos de adormidera, diseminados a lo largo de estos estados. Sin embargo, en medio de esta campaña de detección y erradicación de cultivos ilícitos ocurrió un hecho que al parecer no tenía precedentes. El comandante de la cuarta Zona Militar en Sonora, el general Henríquez “ordenó a todo el personal bajo su mando en el Estado para buscar y destruir todos los cultivos de adormidera y arrestar a las personas involucradas (Astorga 2003: 203). Por primera vez, los militares se involucraban de lleno en labores antidrogas bajo la petición de las autoridades civiles. Pero lo que no quedó muy claro fue las autoridades civiles de que país. Si bien la decisión final tenía que pasar necesariamente por la aprobación de civiles y militares mexicanos, el involucramiento de Sharff generó muchas sospechas, incluso entre medios estadounidenses. Todo esto se produjo a la par del nacimiento del Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) que es coincidente, además con el año de la expropiación petrolera.

La llegada de la década de 1940 trajo emparejada una importante serie de reacomodos en el campo del tráfico de drogas en México. En el último año del gobierno de Cárdenas, en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, se expidió un nuevo reglamento de toxicomanías (febrero, 1940). En éste se retomaban muchas de las ideas de Salazar

---

<sup>477</sup> Citado por Astorga (2003: 209).

Viniegra aunque el médico ya no estuviera en el Departamento de Salubridad. El nuevo reglamento se reconocían sutiles diferencias frente al anterior, diferencias que llamaban la atención sobre las limitaciones inherentes a una separación clara entre toxicómanos y traficantes. Mientras que los primeros eran susceptibles de cuidado médico por parte del Estado, los segundos eran “verdaderos delincuentes” que debían “sufrir una pena”. Contrario en principio a la prédica y la práctica de los agentes sociales dominantes dentro del entramado institucional estadounidense, el nuevo reglamento provocó un enorme descontento. Anslinger, decidió recurrir a medidas extremas para que el gobierno mexicano se retractara: decretar un embargo de las drogas medicinales. La posición de fuerza era clara. A poco menos de 4 meses de haber entrado en vigor, para junio de 1940, se decretó la suspensión del reglamento por tiempo indefinido.

En lo posterior, cualquier tipo de distinción entre adicto y traficante se fue diluyendo ante el rápido desarrollo de los acontecimientos. El enfoque policial y punitivo fue ganando terreno entre las autoridades de ambos países. Desde 1940 y hasta 1948 se dio inicio a una serie de operativos en contra de los sembradíos de adormidera y marihuana en diversos estados de la república entre los que destacan Sinaloa, Durango y Chihuahua. Desde entonces se evaluaba la posibilidad de utilizar aviones con herbicidas. La presencia de agentes estadounidenses fue la constante. Para esos momentos el estado de Sinaloa ya despuntaba tanto en el número de hectáreas destinadas a cultivos ilícitos como en el ascenso de traficantes de importancia. Muchos de los municipios de este estado fueron sistemáticamente golpeados por las fuerzas federales, pero al parecer estos golpes fueron selectivos. Existen evidencias de que autoridades estatales de primer nivel estuvieron profundamente imbricadas con los traficantes. Se mencionan los casos de los gobernadores Rodolfo T. Loaiza (1941 – 1944) y Pablo Macías Valenzuela (1945 – 1950).<sup>478</sup> Las autoridades estadounidenses observaban con recelo.

Finalmente el recorrido se completó. Para 1946 ya había nacido el partido Revolucionario Institucional y el régimen político mexicano ya había adquirido sus principales características autoritarias. La Segunda Guerra Mundial había acabado. Con este telón de fondo, en 1947 bajo el gobierno de Miguel Alemán Valdez (1946 – 1952) las tareas del combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales les fueron asignadas a la Procuraduría General de la República. En ese mismo año nació la Dirección Federal de Seguridad, poderosa institución que en lo futuro daría mucho que hablar. En los hechos se ponía punto final al enfoque que privilegiaba la salud. Una nueva era comenzaba a tomar forma.

Resumiendo. En el periodo que va desde 1911 hasta 1947:

- 1) Se establecen las primeras regulaciones estadounidenses para el control de las drogas y el alcohol con efectos más allá de sus fronteras (*Harrison Narcotics Act*, 1914; *Volstead Act*, 1919; *Narcotic Drugs Import and Export Act*, 1922 y *Marihuana Tax Act*, 1937). Aunque a nivel interno existían sólidos antecedentes de campañas en contra del consumo de ciertas sustancias por parte de sus minorías étnicas, es hasta la primera década del siglo XX cuando se dan pasos en

---

<sup>478</sup> Al respecto véase Astorga (2003) y Osorno (2009).

- firme con implicaciones externas. Con el establecimiento de estas primeras disposiciones, impulsadas desde el seno de la sociedad, el Departamento del Tesoro adquirió primacía en la vigilancia del cumplimiento de la ley. Puede rastrearse hasta 1911 la vigilancia por parte de los agentes del Departamento del Tesoro sobre los cargamentos de opio que llegaban al territorio nacional mexicano.
- 2) Los efectos de estas leyes comenzaron a sentirse de inmediato en México. Se formó un auténtico mercado negro en cuya satisfacción participaron una multiplicidad de actores de diversas nacionalidades que se asentaron en el territorio nacional mexicano. Llama la atención la participación de los chinos. Sin embargo con todo y que durante el periodo que va de 1910 a 1920 México atravesó por un sangriento proceso armado, se puede documentar la protección de políticos regionales sobre los traficantes, a los que se subordinó. Fue el caso del Coronel Esteban Cantú, gobernador de Baja California en 1916. Pronto se observarían dinámicas similares en diversos estados y municipios de México.
  - 3) Para la década de 1920 se establecieron las primeras regulaciones formales (decretos) en contra de la adormidera y la marihuana durante los gobiernos de Obregón y Calles. Paradójicamente por la misma década inició el cultivo de la primera con fines comerciales. La segunda tardaría más tiempo en ser motivo de preocupación seria para las autoridades estadounidenses (1937). A pesar de lo anterior, los primeros enfoques que las autoridades mexicanas le dieron al tema fue un tratamiento menos punitivo. Eran las autoridades de salud quienes se encargaron de la vigilancia del fenómeno. Con recursos insuficientes y pocos agentes sobre el terreno, fueron los agentes estadounidenses quienes se encargaron del financiamiento muchas de sus operaciones.
  - 4) La década que va de 1930 a 1940 aumentaron los mecanismos de de la cooperación entre ambos países. En Estados Unidos, para 1930 surgió el Federal Bureau of Narcotics, FBN, con Harry Anslinger al frente. En México corrían los tiempos del Maximato y las fuerza centrifugas emanadas de la revolución comenzaban a apuntar al centro. En 1929 surgió el Partido Nacional Revolucionario, PNR y en 1938 hizo lo propio el Partido de la Revolución Mexicana, PRM. Se establecían con ello algunos de los principales fundamentos del autoritarismo mexicano. En el campo de las drogas ilegales, en esta misma década se estableció un acuerdo informal con las autoridades de la unión americana para hacer más eficientes los controles. Con esto como telón de fondo:
    - a) Agentes del FBN asentados en México pudieron realizar operativos conjuntos con sus contrapartes locales.
    - b) Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio se expidió un nuevo Código Penal (1931) en el que se estipulaba que los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía pasaban al ámbito federal.
    - c) Durante el gobierno de Cárdenas se observan importantes oscilaciones respecto al tema de las drogas ilegales. En su sexenio observamos que:
      - I. El Departamento de Salubridad comenzó a exigir el registro de las drogas enervantes de uso legal para mantener una mayor vigilancia por parte del gobierno federal (1935).

- II. Se creó una Comisión Nacional Auxiliar dentro del departamento de Salud para investigar los problemas derivados de la producción tráfico y consumo de fármacos, integrado por diversas autoridades (1937).
  - III. Se designó al Dr. Rodolfo Salazar Viniegra (1938 -1939) como responsable de las políticas antidrogas mexicanas. El galeno mexicano impulsaba hipótesis diferentes a las emanadas por los agentes dominantes en ambos países, un enfoque parecido a lo que hoy se consideraría como de “reducción de daños”. Aunque defendió sus ideas, la influencia estadounidense logró su destitución.
  - IV. Se iniciaron los operativos con participación militar para la destrucción de cultivos ilícitos en el Estado de Sonora (1938). Se siguió documentando el vínculo entre las diversas autoridades locales y algunos de los traficantes de drogas ilegales
  - V. Retomando algunas de las ideas de Salazar Viniegra, se expidió un nuevo reglamento federal de toxicomanías en el que se diferenciaban las figuras de consumidor y traficante. Anslinger, presionó como nunca antes y logró la suspensión del reglamento.
- 5) En los años que van desde 1940 a 1947 se abandonó gradualmente el enfoque de salud establecido previamente por las autoridades mexicanas. Comenzó a predominar la estrategia policial y punitiva. Iniciaron operativos de forma sistemática en los estados del norte de la república para la destrucción de cultivos ilícitos. Finalmente los traficantes mexicanos comenzaron a ejercer primacía en el negocio, despuntando de entre ellos algunos de origen sinaloense. En 1946 nació el Partido Revolucionario Institucional y con el se completó el recorrido que llevó a la centralización de las fuerzas políticas nacionales en torno al partido y se llega a una nueva etapa en la historia del autoritarismo mexicano. Para 1947 el manejo de la problemática de las drogas ilegales pasó a la PGR y con ello también dio inicio una nueva era en este campo. Ambas realidades se entrelazarán en una a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

#### **4.5.2 Ascenso y génesis. Entre el autoritarismo, las instituciones de seguridad y los traficantes. (1947 – 1985)**

Singulares constelaciones de poder, entonces, se fueron configurando en torno a la problemática de las drogas ilegales del México posrevolucionario hasta 1947. La participación de gobernadores de origen predominantemente militar sobre todo en el norte del país, sus relaciones con traficantes de diversas nacionalidades primero y principalmente mexicanos después, un pacto informal del gobierno federal con las autoridades estadounidenses y leyes progresivamente más restrictivas tanto en México como Estados Unidos, marcaron las variables bajo las que evolucionó la industria ilegal de la primera mitad de siglo. En el campo político se presentó también un complejo proceso en el que las diferentes fuerzas dispersas emanadas de la revolución fueron apaciguadas por la razón o por la fuerza de los agentes políticos dominantes aglutinados en torno a los diversos partidos revolucionarios (PNR, 1929, PRM, 1938, PRI, 1946).

Así, México entraba de lleno a una era en la que el Presidente y el partido funcionarían en una dinámica política formalmente democrática pero en los hechos profundamente autoritaria.

En el presente subapartado buscaremos interrelacionar algunos de los hechos principales de ambos campos desde 1947 hasta 1985. 1947 fue un año simbólico por dos razones fundamentales. La primera de ellas es, como ya se ha visto, que las autoridades del Departamento de Salud dejaron de ser los responsables de aplicar la ley en contra de los traficantes de drogas ilegales. Durante el gobierno de Alemán y mediante decreto presidencial, esta tarea pasó a la PGR. Esto trajo emparejada la readecuación oficial de las lógicas que prevalecían en combate al fenómeno. Aunque extraoficialmente el movimiento de uno a otro lado se había comenzado a gestar desde mucho tiempo antes, la estocada final se produjo en el primer gobierno de un civil después de años de gobiernos encabezados por militares revolucionarios. Una segunda razón puede ser ubicada con surgimiento de la DFS. En los años por venir, la Federal de Seguridad jugará un cada vez más importante rol en la articulación del campo del tráfico de drogas y la esfera política. Difícilmente podrían entenderse los desarrollos en uno y otro por que consideramos que ambos fenómenos evolucionaron en conjunto. Se explican. Se tocan en una compleja red en la que por momentos hubo complicidades y por momentos hubo choques en diferentes niveles. Esto quedará expuesto con la desaparición de la agencia de seguridad mexicana en 1985.

En el periodo que estamos a punto de desarrollar se observa la intensificación de algunas de las antiguas tendencias y la aparición de nuevas variables. Dentro de las tendencias precedentes, la relación entre ciertos sectores políticos y policiales con algunos de los principales traficantes se mantuvo en diferentes regiones. Pero lo mismo ocurrió con la presión estadounidense. Sin embargo aquí se introducen elementos diferentes. Por un lado se presionó por un mayor compromiso por parte de las autoridades mexicanas en materia del combate a las drogas ilegales (Operación Intercepción, 1969), Operación Cóndor (1977), etc.; por el otro se toleraron muchos de los vicios del régimen –entre los cuales la falta de democracia, la represión a grupos izquierdistas y la corrupción ocupaban lugares de primacía- siempre y cuando se tuviera garantizado el orden interno en su frontera sur, decisión estratégica en medio de la lucha anticomunista. Sin tratar de ser exhaustivos, trataremos de dar cuenta de este complejo y muchas veces contradictorio proceso.

En el cambio de gobierno a efectuarse en 1946 la presión generacional era evidente. Muchos de los antiguos revolucionarios, los hombres que habían empuñado las armas en la guerra y construido instituciones, estaban envejeciendo. En el trayecto, habían adquirido rangos militares y para esos momentos se encontraban al frente del gobierno. Pero esto no era sostenible en el mediano plazo. De manera simultánea, los sectores de clase media urbana mostraban un gran crecimiento. Jóvenes con estudios universitarios, comenzaban a demandar una mayor apertura de espacios. A estos, en el argot de la época se les conoció como los “cachorros de la revolución”. El cruce de ambas tendencias no se le escapó al general Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946) quien enfrentó con éxito los momentos álgidos de la Segunda Guerra Mundial. Es probable que la temprana muerte

del hermano del presidente, Maximino Ávila Camacho en 1941, quien tenía aspiraciones presidenciales, haya contribuido a reafirmar la idea del mandatario: un civil debía llegar al poder. Y ninguno más adecuado que su secretario de gobernación, Miguel Alemán Valdez (1946 – 1952).

Para que éste pudiera acceder a la presidencia se hacía necesaria una transformación en el nombre de nombre del partido. En la práctica importantes modificaciones se habían venido gestando al interior de éste y los cambios no habían sido acompañados por una nueva percepción pública. Si el PRM estaba asociado con la figura de Cárdenas, el PRI (1946) sería no sólo el legado de Ávila Camacho sino que nacería como el símbolo de los nuevos tiempos de la política en México. Una era de civiles. Eventualmente, se pasaría del autoritarismo militar al autoritarismo civil en los primeros años del auge de la figura presidencial (1946 – 1968).

Alemán, en palabras de Aguayo (1998:75) tenía una enorme “capacidad para descifrar los códigos de la cultura política estadounidense”. En los primeros meses de 1947, el Presidente mexicano realizó un par de viajes a la unión americana en los que reafirmó su voluntad para cooperar con las élites políticas estadounidenses en los temas importantes. “Durante su estancia en los Estados Unidos” -señala el autor- “Alemán lanzó señales muy claras que, para él, los dos vecinos eran aliados y que México estaba dispuesto a respaldar a Washington.” Aunque es difícil determinar con exactitud si en las mencionadas visitas se habló del tema de las drogas ilegales, lo que si ocurrió en los hechos fue que la postura mexicana frente al tema se apegó mas a los paradigmas estadounidenses. Autoconvencido o pragmático, Alemán no tuvo empacho para trasladar los esfuerzos antidrogas a la PGR bajo el manto de un “Programa de moralización y defensa social” en el que se buscaba combatir al tráfico de drogas partiendo de tres principios. Mediante este combate se buscaría la “defensa de la salud pública, de la economía nacional y del prestigio internacional” de México (Astorga 2005: 69). Para noviembre de 1947 se publicó un decreto en el que se incrementaron las penas que se referían a los “delitos contra la salud”. Alemán se adelantaba o era consecuente con el espíritu de los tiempos. Al menos en el discurso.

En un lado menos visible nacería la Dirección Federal de Seguridad, policía política bajo control directo del presidente y en manos de uno de sus mejores amigos, el Coronel Carlos I Serrano de quien se sospechaba un profundo vínculo con los traficantes. “Los hombres que habían formado y dirigían la institución eran una colección inusual de políticos criminales, inescrupulosos y deshonestos” sugiere un reporte oficial estadounidense. La naturaleza de la organización “con poder de vida y muerte sobre los habitantes” la hacía susceptible de “convertirse en un monstruo.”<sup>479</sup> Estas evaluaciones no fueron impedimento para que con el paso del tiempo fortaleciera la cooperación de la DFS con el FBI y la CIA, mas no con sus contrapartes responsables de la política antidroga estadounidense (Rodríguez Sumano 2008: 86). Lo anterior sugiere una evaluación dual de las capacidades operativas de la DFS. Si por un lado, la agencia de

---

<sup>479</sup> Maurice C. Holden. Asst. Military Attaché, “Misuse of power by National Security Police”, México D. F. 16 de Julio de 1947. General Records of the Department Of State, RG 59, LM 112, 1945 – 1949. Confidential Files, 812. 000- 812 – 34, rollo 17 NACP. Documento citado por Astorga (2003: 283).

seguridad nacional mexicana nació con la sospecha de la corrupción, por el otro, no se dudaba de su efectividad en el control y represión de los movimientos sociales. Con un poder prácticamente ilimitado, la DFS se convertirá en uno de los ejes sobre los que descansará el autoritarismo civil mexicano en los tiempos de la Guerra Fría.

Mientras tanto, el negocio continuaba. A pesar de que las campañas de erradicación de cultivos ilícitos habían iniciado desde el sexenio de Ávila Camacho y disfrutaban del refrendo de Alemán Valdez, pocos efectos reales tenían en la disponibilidad de las drogas ilícitas en el mercado estadounidense. De hecho, para 1948 Anslinger realizó una evaluación sobre la efectividad de éstas campañas. Concluyó que a pesar de los recursos invertidos, los resultados dejaban mucho que desear. Las autoridades mexicanas, en el mejor de los casos sólo se interesaban temporalmente en el esfuerzo y no siempre quedaba claro el compromiso real para detener el fenómeno.

Sin embargo, esta evaluación no impidió que en diciembre de 1949 se produjera la visita de Anslinger a México. En ésta sostuvo reuniones tanto con el cuerpo consular estadounidense acreditado en el país como con las autoridades mexicanas. Se mostró complacido por los enormes niveles de cooperación antidrogas entre ambas naciones y llamó la atención sobre la legislación mexicana en la materia que, ante sus ojos, era un modelo para todas las naciones. Para esos momentos ya había nacido la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y dentro de ésta existía una Comisión de Drogas Narcóticas. Anslinger estaba dispuesto a apoyar la permanencia de México en esta a pesar del principio de rotación que regía su funcionamiento. Este soporte con el paso del tiempo se traduciría en el visto bueno de la candidatura de Oscar Rabasa para presidir a Comisión de Drogas Narcóticas de la ONU (1953 – 1954).

En el cruce entre las décadas de 1940 y 1950 los traficantes sinaloenses comenzaron a despuntar en el territorio nacional. Difícilmente podría encontrarse otro lugar como Sinaloa en donde el fenómeno del tráfico de drogas alcanzó tan grandes dimensiones. Llegaron a documentarse casos en los que policías locales les compraban el opio crudo a los productores, aseverando que los traficantes operaban en redes bien organizadas para el tráfico de sustancias ilegales, redes que operaban bajo el manto protector de algunos políticos regionales. El asesinato del gobernador Rodolfo T. Loaiza en el carnaval de Mazatlán en febrero de 1944 destapó la cloaca. En las investigaciones de este homicidio salió a la luz que el probable autor intelectual era Pablo Macías Valenzuela, ex secretario de la Defensa Nacional de 1940 a 1942, sucesor en el cargo de Loaiza, amigo personal de éste y al parecer, socio suyo en la protección de traficantes de opio. Aunque fueron filtradas a la prensa estas acusaciones, el gobernador Macías Valenzuela pudo terminar su periodo de gobierno. Sin embargo, se convirtió en el primer gobernador acusado públicamente de estar asociado con los traficantes.

A lo largo de la década de 1950 el tema de las drogas ilegales siguió presentándose de forma recurrente entre las autoridades de México y Estados Unidos. A pesar de los evidentes reportes de corrupción asociada al tráfico de drogas en diferentes niveles – diferentes versiones sugerían el involucramiento del propio presidente Alemán-, desde el Departamento de Estado se contuvieron las peticiones por una acción mas decidida contra



las drogas por parte del gobierno mexicano. A esto se sumó la simpatía personal de Anslinger por las autoridades mexicanas de ese momento, que trataban de cumplir en tiempo y forma con las peticiones del director del FBN. Finalmente el tema ya era manejado por la PGR y el enfoque era el adecuado según la percepción estadounidense. Ante la mirada de Anslinger, existían extraordinarios niveles de cooperación con las autoridades encargadas del tema. Los problemas se presentaban al descender en el escalafón y al observar las constelaciones de poder real en los ámbitos estatales. Con todo, voces al interior del Congreso y autoridades de los estados fronterizos opinaban lo contrario. Los esfuerzos mexicanos eran insuficientes. Había que presionar más al respecto.

La oportunidad se presentó al final de la década en la frontera entre el estado de California de la unión americana y su contraparte de Baja California por el lado mexicano. Históricamente, jóvenes estadounidenses habían cruzado la frontera hacia la ciudad de Tijuana para conseguir drogas baratas, alcohol y sexo. Grupos de poder y padres de familia estadounidenses se encontraban alarmados. La hipótesis acrítica de que la oferta genera la demanda había hecho escuela tanto en la percepción pública como en la lógica de las autoridades locales y decidieron actuar en consecuencia. Republicanos y demócratas californianos se reunieron con Anslinger y funcionarios del Departamento de Estado. El objetivo era obligar a sus propias autoridades para que forzaran al gobierno mexicano a tomar cartas en el asunto. Cerrar la frontera si era necesario. La respuesta de Anslinger fue que había costado mucho trabajo y recursos construir los mecanismos de cooperación entre ambos países como para hacerlos tambalear con semejantes acciones que enrarecerían el ambiente. Aunque la solución quedó en el aire –lo único que se hizo fue enviar representantes a estudiar el asunto- quedaban delineados algunas de las posturas más ortodoxas de los años por venir.

A lo largo de la década de 1950, se hicieron cada vez más frecuentes las menciones de traficantes de origen sinaloense, los más activos en el negocio de las drogas ilegales. Los nombres de Fidel Carrillo Elenes, su hijo Fidel Carrillo Caro y al parecer su sobrino Ernesto Fonseca Carrillo aparecieron por primera ocasión después de haber sido detenidos en Mexicali (1955). De entre ellos, Ernesto Fonseca Carrillo se convertiría en uno de los principales traficantes durante los siguientes treinta años. En 1958 fue capturado en California por autoridades estadounidenses Manuel Toledo Corro, también de origen sinaloense. Con los mismos apellidos del ex diputado, ex secretario del PRI en Sinaloa, y futuro gobernador del estado, Antonio Toledo Corro (1981 – 1986), del detenido se comentaba que tenía algún puesto en el gobierno mexicano “en la sección similar al servicio secreto de los Estados Unidos”. Sin embargo los sinaloenses no eran los únicos que participaban en el negocio. Se llegó a mencionar el caso de Salomón Maldonado Sánchez, pariente cercano del gobernador de Baja California Norte, Braulio Maldonado (1953- 1959). También en 1956 fue aprehendido Héctor Esquer Apodaca, ex jefe de la policía judicial de Baja California (Astorga 2005: 85 – 99). Indudablemente políticos, policías y traficantes generaban esquemas de convivencia pacífica y redituable. Para esos momentos, la DFS había dejado de formar parte de la Presidencia y se había incorporado a la Secretaría de Gobernación. Era el gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez (1952 – 1958)

La llegada de la década de 1960 trajo emparejada una multiplicidad de transformaciones que se aceleraron una vez que el consumo de opio y heroína tendió a aumentar en los Estados Unidos (Reuter 2006: 82). Una mayor demanda que hizo a los traficantes buscar la forma de satisfacerla. Gradual pero constantemente la rentabilidad del negocio se fue ensanchando y al mismo tiempo las demandas estadounidenses por un mejor control en la frontera fueron escalando. La operación de los agentes del FBN en México comenzó a producir más roces entre las autoridades de ambos países. Se había estirado al máximo el acuerdo informal vigente desde la década de 1930. Había llegado el momento de transformarlo.

En los primeros meses de 1960 se llevaron a cabo nuevas reuniones entre las autoridades de México y Estados Unidos. Para esos momentos Adolfo López Mateos (1958 – 1964) era el presidente de México y el republicano Dwight Eisenhower gobernaba en los Estados Unidos (1953 – 1961). En estas reuniones se sugirió el establecimiento de un acuerdo formal que pusiera fin a las ambigüedades que habían caracterizado el funcionamiento previo. Iniciaría formalmente la capacitación de agentes mexicanos por parte de las autoridades del FBN. Para 1961 continuaron las conversaciones y consecuentemente se decidió transformar dar el salto adelante. Ahora de manera formal, se establecerían reglas y procedimientos concensuados para la operación de agentes mexicanos y estadounidenses en los territorios nacionales de su respectiva contraparte. En 1962 Anslinger dejó el FBN. Los estadounidenses vendieron equipo a los mexicanos para mejorar sus capacidades de detección de sembradíos y operativos sobre el terreno y para 1963 se establecieron las primeras oficinas del FBN en la Ciudad de México y poco tiempo después en Monterrey. Para estos momentos la administración del demócrata Kennedy (1961 – 1963) se encontraba en el poder.

1964 fue un año electoral en México. Como sucesor de López Mateos fue designado Gustavo Díaz Ordaz (1964 – 1970) Secretario de Gobernación de la administración saliente. En contraparte, los Estados Unidos vivían momentos de conmoción por el asesinato de Kennedy, ocurrido en noviembre de 1963. El también demócrata Lyndon B. Johnson asumió el cargo y lo mantuvo hasta 1969. En ese periodo, México y Estados Unidos vivieron procesos encontrados. Mientras que en Estados Unidos la administración de Johnson impulsó en el Congreso muchos programas sociales como la aprobación de fondos federales para la educación, artes y humanidades, la aprobación de una cobertura de salud para los ancianos y la ley del derecho al voto de 1965 que permitió que la gente de color pudiera participar en la vida democrática de la unión americana, en México las cuerdas del autoritarismo comenzaron a tensionarse, mostrando las fisuras del sistema. El ataque al Cuartel de Madera se produjo en 1965 y la masacre de estudiantes en Tlatelolco ocurrió en 1968. El autoritarismo presidencial mostraba sus fisuras (1968 – 1977). En temas importantes como el de la seguridad -que en esos momentos estaba más asociada al conflicto bipolar-, ambas naciones cerraron filas.

En el periodo en el que coincidieron las administraciones de Johnson y Díaz Ordaz se adelantaron nuevas discusiones informales entre las autoridades de México y Estados Unidos. En junio de 1965 funcionarios de ambos países se reunieron en la Ciudad de

México y en noviembre de 1966 se devolvió la visita de los mexicanos a Washington. La preocupación estadounidense se fundamentaba en el logro de una mayor efectividad de su vecino del sur para detener el trasiego de drogas. En contraparte la postura oficial de las autoridades mexicanas era la del compromiso y el esfuerzo por mostrar resultados. Sin embargo, el logro de este objetivo estaba condicionado por numerosas tendencias locales, estatales e incluso federales que mostraban un panorama más complejo. Las evidencias de lado y lado hacían imposible negar la protección con la que operaban algunos traficantes y consecuentemente ello apuntaba a diversos grados de corrupción entre las autoridades mexicanas de diferentes niveles. Con todo, para 1967 se reiniciaron las campañas antidrogas en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango para destruir los cultivos ilícitos.

La ecuación se transformó con el proceso electoral que para 1969 iba a presentarse en los Estados Unidos. En la contienda, el tema de la ley y el orden ocupó cada vez mayores espacios y una vez que salió victorioso el republicano Richard Nixon (1969- 1974) el control de las drogas ilegales escaló en los intereses políticos de Washington. En palabras de Craig (1981: 203) “Nixon decidió asociar la muy anunciada campaña de la ley y el orden en el interior del país con una ofensiva internacional en contra de las fuentes extranjeras de suministro de heroína y marihuana”. En virtud de ello se comenzaron a hacer los preparativos para uno de los más publicitados operativos antidrogas hasta el momento: la Operación Intercepción. Entre el 21 de septiembre y el 30 de octubre de 1969 el controvertido operativo de control fronterizo enrareció como nunca antes las relaciones entre México y Estados Unidos. Finalmente el tema de las drogas ilegales había entrado al debate estadounidense como un asunto políticamente rentable entre las más altas esferas y a México le tocó padecer las consecuencias.

Era claro que la corrupción de las autoridades mexicanas era un asunto que disgustaba a los estadounidenses y con la Operación Intercepción se lograban dos objetivos: por un lado mostrar compromiso ante la propia opinión pública interna y por el otro presionar a los mexicanos por un esfuerzo mas serio. “México había hecho muy poco para controlar el cultivo, la manufactura y el embarque de narcóticos de manera coordinada” –apunta nuevamente Craig (1981: 221)- “la naturaleza de su campaña era esporádica, ineficiente, estaba plagada de corrupción y obedecía a tácticas anacrónicas”. Aunque las autoridades de ambos países tenían muy claro esto “la Operación Intercepción fue una sobredosis diplomática mal planeada”. Aquí, se deja ver la complejidad del diseño de las políticas antidrogas estadounidenses, en el que intervinieron varios factores. La Operación Intercepción es un buen ejemplo del choque de interagencias. Los encargados del cumplimiento de la ley se impusieron sobre los diplomáticos que no tuvieron presencia en la planificación de la Operación. Sin embargo a estos les tocó mediar con los efectos de la implementación de la decisión política de Nixon y que fue apoyada por una parte de su burocracia. En resumen, concordando con Craig, no hubo una articulación adecuada entre las diversas agencias y esto provocó una grave crisis diplomática con México.

Desde el lado mexicano, la unilateralidad de la Operación Intercepción causó un profundo malestar tanto entre las élites políticas como entre la sociedad en general que la percibió como una manifestación más del “imperialismo yanqui”. Como contrapropuesta,

empresarios, líderes sindicales y empresarios mexicanos impulsaron una “Operación dignidad” en la que se trataba de promover el consumo de cosas hechas en México, sobre todo en la franja fronteriza. Aunque esta propuesta tuvo pocas implicaciones reales, nos da un buen parámetro para medir los ánimos del momento.

Después de negociaciones entre las autoridades de ambos países la Operación Intercepción cambió su nombre a Operación Cooperación tratando de remarcar el carácter bilateral. La presión había tenido buenos resultados inmediatos puesto que las autoridades mexicanas se plegaron a las demandas de Washington. En lo posterior, los niveles de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos no harían más que aumentar. No obstante, dentro de los efectos no deseados de la Operación Intercepción, se desplazó el cultivo de marihuana a Jamaica y Colombia. Este operativo fue sin duda uno de los puntos de inflexión en la historia del tráfico de drogas de los tres países analizados en este trabajo. Estados Unidos mostraba hasta donde era capaz de llegar en su preocupación por el control de las drogas ilegales; México sabría de las dificultades que tendría si no cooperaba en la forma que Estados Unidos demandaba y Colombia progresivamente iría apareciendo como un actor de relevancia en esta cadena.

Detrás de todos estos movimientos en el ámbito internacional, los traficantes mexicanos seguían trabajando. Continuaban presentándose diversos grados de protección política a sus actividades, lo que no implicaba que dejaran de presentarse detenciones. Quizá la más importante fue la de Jorge Moreno Chauvet en 1964, quien en ese entonces se consideraba como uno de los traficantes con mejores conexiones nacionales e internacionales. Al parecer, junto con Moreno Chauvet fue detenido Fernando Rocha Chavarri. Este último había sido agente de la DFS.

A lo largo de la década de 1960 los reportes de la PGR señalaban a Sinaloa como la principal entidad en la que se concentraban los cultivos de adormidera y mariguana. El municipio de Badiraguato despuntaba dentro del universo sinaloense de traficantes y sembradíos. El gobernador del estado Leopoldo Sánchez Celis (1963 – 1968) se comprometió públicamente para realizar acciones en contra de los ladrones de ganado y los sembradores de adormidera. Astorga rescata de manera anecdótica una posible propuesta del gobernador para controlar la violencia entre los traficantes de opio locales “Váyansen de Sinaloa. Mátense fuera. Aquí nomás trabajen” (2005: 101). En junio de 1969, pocos meses antes del inicio de la Operación Intercepción en la frontera norte, y una vez que Sánchez Celis dejara el poder, caería abatido el mayor Ramón Virrueta Cruz, jefe de la policía judicial en Sinaloa. Al parecer, este asesinato marcaría “un nuevo capítulo en las relaciones entre traficantes y autoridades” (Ibíd., p. 105).

En rigor, la intensificación de la política antidrogas estadounidense en el mundo se comienza a perfilar en la década de 1970. Aunque para México los efectos de esta política se habían dejado sentir prácticamente desde el origen de la prohibición, el creciente problema del consumo estadounidense fue generando desarrollos más complejos en la interacción de ambos países. Sin duda, en la década de 1970 se entrecruzaron múltiples procesos. Por un lado, continuó la presión sobre las autoridades mexicanas en los esfuerzos antidrogas mediante instituciones renovadas. Después del

breve periodo del BNDD (1968) nacería la DEA (1973). Desde el establecimiento del BNDD –que entró a sustituir al FBN- la estrategia federal se había trasladado a la jurisdicción del Departamento de Justicia, fortaleciendo con ello el carácter punitivo del tratamiento de las drogas ilegales. Pero con el nacimiento de la DEA se buscó unificar y coordinar de forma más eficiente algunas de las funciones antidrogas que hasta esos momentos permanecían dispersas en diversas agencias. No tuvo que pasar mucho tiempo para que la DEA diera muestra de sus nuevas capacidades pues las evidencias sugieren un profundo involucramiento de la naciente agencia en las campañas antidrogas de México conocidas como la “campaña permanente (Craig 1978, 1980). Incluso, puede observarse como, la DEA fue una de las voces que finalmente convenció a las autoridades mexicanas para emplear herbicidas en la fumigación de los sembradíos ilícitos en el territorio nacional mexicano (1975). También en la polémica Operación Cóndor –con un agudo sabor militar- la huella de la agencia estadounidense no dejó de estar presente (Toro 1999).

Por otro lado, hubo un fuerte respaldo estadounidense a los gobiernos de Luis Echeverría (1970 – 1976) y José López Portillo (1976 – 1983) en la desactivación de los grupos radicales.<sup>480</sup> Es decir, el apoyo velado a la guerra sucia. En la década de 1970 la DFS mostró sus capacidades para infiltrarse en los diferentes movimientos sociales, recopilando información y en caso de ser necesario coordinando acciones con grupos paramilitares para las políticas de aniquilamiento de la disidencia del gobierno mexicano. Aunque “la DFS no fue la única institución que participó en la lucha contrainsurgente”- señala Aguayo (2001)- si fue la que “tomó el liderazgo”. La institución como tal era un recurso valioso para no sólo para las autoridades mexicanas sino también para las estadounidenses. En la década de 1970 personajes como Miguel Nazar Haro –subdirector general de la DFS entre 1970 y 1978 y director de 1979 a 1982- hicieron época por la crueldad de sus tácticas contrainsurgentes –tortura, desapariciones forzadas, etc.-. Este mismo personaje llamaría la atención -aún como director de la DFS- del FBI por su implicación en el robo de automóviles en los Estados Unidos y su posterior traslado a México. Al parecer, la CIA obstaculizó que se le iniciara un proceso al respecto dada la importancia de Nazar Haro en la lucha anticomunista (Freeman y Sierra 2005: 330). Mientras la DFS fuera útil a las estrategias de seguridad relacionadas con el control de la disidencia en México, podrían pasarse por alto otras cuestiones.

Por si esto fuera poco, con el correr de la década se observa como los traficantes comenzaron a generar diversos grados de soltura frente al control policial que se sugiere emanaba del poder político. Es evidente que ello no significa disociación. A lo que nos referimos es que gradualmente comenzó a ser menos tersa la relación que permitía pensar en la subordinación de los traficantes frente a los políticos frecuentemente mediante los

---

<sup>480</sup> Según Aguayo (2001: 119) entre la década de 1960 y 1970 se formaron 29 organizaciones guerrilleras diferentes. En estas participaron alrededor de 1860 individuos. Sin embargo estas organizaciones fueron desactivadas ya sea por la filtración y la detención discreta o por la represión violenta del régimen. Haciendo un balance de su funcionamiento Aguayo es contundente: “en comparación con otras organizaciones de América Latina y en términos agregados, la guerrilla mexicana era relativamente destacada. Su peligrosidad, sin embargo, era menor debido a que estaba dispersa en 29 grupos, al nulo reconocimiento que recibió de los revolucionarios del mundo y a lo desigual de su preparación” (2001: 202).

policías. Una parte de la explicación se encuentra en la evolución misma del mercado que fue dando mayores recursos en la medida en que la demanda crecía.<sup>481</sup> Esto explicaría que los traficantes estuvieran dispuestos a asumir mayores riesgos. Otra parte puede ser ubicada en la evolución misma del sistema político autoritario que para esos momentos se concentraba en la desactivación de los movimientos guerrilleros.<sup>482</sup> Dentro de la vertiente del sistema político, tampoco hay que olvidar que en 1977 se aprobaron las primeras medidas que desembocaron en la apertura gradual de los espacios de participación política.<sup>483</sup> Factores todos que permiten entender como en diferentes estados y por diferentes niveles la relación entre traficantes y policías y políticos evolucionará con mayores dificultades que antes. Esto sin contar con las propias disputas que se presentaban en las propias organizaciones.

Nuevamente en el estado de Sinaloa se presentaron los casos más significativos. La muerte de Virrueta fue la primera de las muchas que se presentarían en los años por venir. Venganzas por promesas de protección incumplidas o asesinatos ante la imposibilidad de sobornos son las hipótesis que se manejaron en la época y con las que se especula sin poder determinar algo claro hasta nuestros días. Conforme avanzó la década aumentaron los enfrentamientos entre autoridades de diversos niveles y los traficantes. En abril de 1971 en Badiraguato, Sinaloa se presentó un enfrentamiento a balazos con los soldados apostados en el lugar, luego de que aparentemente de forma accidental un soldado había sido herido por alguno de los asistentes a una fiesta local. Como resultado del enfrentamiento, doce civiles y un militar fallecieron. En septiembre de 1973 Manuel Salcido Uzeta, alias el Cochiloco y algunos de sus acompañantes fueron emboscados en el municipio de San Ignacio, Sinaloa. Poco tiempo después aparecieron los restos de los presuntos responsables que supuestamente pertenecían a una banda rival. Al parecer, los responsables del secuestro de los ultimados habían sido policías judiciales pagados por el traficante quien ordenó su ejecución después de torturarlos. Para Febrero de 1974, Salcido fue detenido en Guadalajara y trasladado al penal de Culiacán. Algunos años

---

<sup>481</sup> Para mediados de la década de 1970 el número de consumidores de heroína había disminuido considerablemente. Reuter (1997) observa que esto difícilmente podría atribuirse a la estrategia del gobierno estadounidense sino más bien a la percepción del daño que esta sustancia hacía en los consumidores. Sin embargo algunas otras sustancias fueron tomado el lugar de ésta. En otro trabajo, Reuter (2005) ubica el ascenso gradual del consumo de cocaína en la segunda mitad de esta década. Es decir un cambio eventual en las pautas de consumo. Finalmente el autor asevera que para 1979 la prevalencia del consumo de drogas entre los jóvenes alcanzó el punto más alto si se compara con los periodos precedentes. A esto se le debe sumar el consumo de marihuana, estable dentro del abanico de las drogas disponibles. En medio de todo esto, México jugaba un doble papel. Por un lado, era productor histórico de heroína y de marihuana. Por el otro, crecientemente se convertía en un punto de tránsito para la cocaína de origen sudamericano. Considerando esto como punto de partida, México aparecía como uno de los puntos neurálgicos en la cadena del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Al respecto véase Craig (1978).

<sup>482</sup> En agosto de 1976 elementos de la Liga Comunista 23 de septiembre – grupo guerrillero de tipo urbano intentó secuestrar Margarita López Portillo, hermana del presidente electo José López Portillo (1976-1982). Aunque el operativo del secuestro no tuvo éxito, al interior de la DFS se tomó determinación de aniquilar lo que quedaba de la guerrilla, aumentando del número de desaparecidos. Al parecer, el presidente López Portillo “dejo que los «muchachos» actuaran de acuerdo a sus usos y costumbres. El optó por no enterarse” (Aguayo 200. Mientras tanto en la agencia de seguridad mexicana se terminó con los reductos de los movimientos rebeldes.

<sup>483</sup> Al respecto véase el cuadro 4.1.1

después, en 1978 murió Pedro Avilés, importante traficante sinaloense buscado por la DEA en medio de un enfrentamiento con agentes de la PJF. (Astorga 2005: 110-112). En términos prácticos los hechos de ocurrían en Sinaloa permitían observar algunas de las tendencias que se presentarían tiempo después en el resto del país.

Por caminos distintos aunque con desarrollos entrelazados, en la década de 1980 confluyó una multiplicidad de procesos que pusieron de manifiesto las grandes contradicciones con las que se había construido tanto el funcionamiento autoritario del régimen mexicano, como las relaciones que desde éste se establecieron con los Estados Unidos. El desarrollo de un mercado creciente, con cada vez mayores recursos en juego puso de manifiesto los enormes intereses que en ambos lados de la frontera rodeaban el al fenómeno del tráfico de drogas ilegales. Economía, política y seguridad se articularon en un coctel particularmente volátil una vez que se habían desactivado a sangre y fuego los diferentes movimientos guerrilleros. Muchas de estas contradicciones encontrarían un punto de inflexión entre 1984 y 1985, marcando el fin de una era y el inicio de otra.

La estrategia contrainsurgente del régimen mexicano había sido un éxito. Los movimientos radicales fueron aplastados por uno de los engranajes más efectivos dentro de la maquinaria autoritaria: la DFS. Sus atribuciones legales y extralegales le habían permitido una enorme capacidad de movilidad y de generación de información. En los primeros años de la década de 1980 la DFS tenía poco mas de 3 mil empleados que controlaban a alrededor de 10,000 informantes. El grupo C -047, nacido en 1965 con seis agentes encargados de la lucha contrainsurgente, para 1981 contaba con un subjefe y 7 direcciones (Aguayo 2001: 228). Indudablemente la agencia de seguridad mexicana era a inicios 1980 extraordinariamente poderosa, negada en público y aplaudida en lo privado.

Pero en el éxito operativo de la DFS estuvieron las semillas de la derrota no sólo de la agencia como tal sino de una de las bases más sólidas sobre las que se apoyaba el régimen autoritario. El empleo de la violencia por parte del gobierno mexicano debilitó los resortes de su ya cuestionada legitimidad. Los métodos utilizados por la DFS, tensionaron al extremo la capacidad del régimen para la absorción de conflictos sin generar inestabilidad. De la mano del éxito de la DFS en la estrategia antiinsurgente se toleraron muchos de sus excesos, lo que incluía la corrupción y la complicidad con los traficantes que alcanzó niveles sin precedentes. Lo que se solucionó por un lado, se descompuso por el otro.

Después de la salida de Miguel Nazar Haro como director de la de la DFS, José Antonio Zorrilla (1982 – 1985) llegó a ocupar éste cargo en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988). Aunque la corrupción de los directores de la DFS había sido una de las principales características prácticamente desde el origen de la agencia –con algunas extrañas excepciones-, en el periodo de Zorrilla ésta alcanzó niveles inusitados. “Sin controles” –asevera Aguayo- “Zorrilla se dedicó a manejar la DFS para su provecho y enriquecimiento”. Al parecer “utilizó un esquema sencillo, ingenioso y que otros habían practicado antes que él. Con sus incondicionales creó una estructura paralela que le respondía directamente (...) Los impuso sobre los delegados de la DFS en los estados.” Así estos ejercieron la función de coordinadores que “se dedicaron a organizar la

corrupción y la complicidad con el narcotráfico.” (2001: 238). La asignación de delegados en los estados tenía un costo diferente dependiendo a la potencialidad del lucro que ofrecía el lugar asignado.<sup>484</sup>

Shanon (1988: 205) apunta el profundo malestar que esto ocasionaba entre los agentes de la DEA que operaban en México, pues para estos el punto más “desconcertante de la agenda política del gobierno norteamericano en México fue su insistencia en mantener relaciones productivas con la Dirección Federal de Seguridad”. Entre estos agentes no podía dejar de llamar la atención que “la DFS era un ejército privado de los traficantes de droga” y “llamaban a la placa de la DFS «licencia para traficar»”. Los reportes que recibía la DEA indicaban que “agentes de la DFS proporcionaban seguridad a los convoyes cargados de marihuana de los traficantes” y que utilizaban “el sistema de radio de la policía mexicana para comunicarse.” Semejantes niveles de corrupción causaban escozor entre las filas de la agencia antidrogas estadounidense.

Era solo cuestión de tiempo para que el asunto de la simbiosis entre traficantes y agentes de la DFS reventara. Fue el 1 de noviembre de 1984 cuando se recibieron informes en la oficina de la DEA en México sobre la existencia de un enorme cultivo de marihuana y un complejo de procesamiento en el desierto de Chihuahua. Se decidió compartir la información con la PGR, ubicada en la Ciudad de México. De manera conjunta funcionarios de la PGR, PJF, el Ejército mexicano y agentes de la DEA planearon el operativo (Shannon 1989: 218). Al llegar al terreno corroboró la veracidad de las versiones: habían llegado al rancho “el Búfalo”. Con el paso de los días se destapó el escándalo. En el curso de las investigaciones se pudo ratificar que el complejo le pertenecía al traficante sinaloense Rafael Caro Quintero quien había gastado alrededor de 20 millones de dólares en su construcción.<sup>485</sup> Con aproximadamente 12 kilómetros cuadrados de extensión, el Búfalo tardó poco más de dos días en ser recorrido por las autoridades. Diferentes versiones apuntan a que desde un día antes, los guardianes del complejo le avisaron a los poco más de doce mil jornaleros que trabajaban ahí que era necesario abandonar el lugar pues había sido “descubierto”. Esta versión apunta a que, prácticamente desde que la DEA comunicó su información a las autoridades mexicanas, el reporte le llegó a los propios traficantes. Aunque no se capturó a ningún líder, en el operativo cayeron cinco personas con credenciales de la DFS.

La desesperación de los agentes de la DEA por la falta de confiabilidad en las autoridades mexicanas era evidente. Este descontento se vio incrementado una vez que, el 7 de febrero de 1985, fueron secuestrados el agente Enrique Camarena Salazar y el piloto mexicano Alfredo Zavala Alvear en distintos puntos de la ciudad de Guadalajara. Cinco días después, John Gavin, embajador de los Estados Unidos en México apareció dando una conferencia conjunta con el director de la DEA, Francis Mullen. Ante las cámaras se dio a conocer que el operativo de Chihuahua había sido posible gracias a la información

---

<sup>484</sup> Sobre el caso específico de Zorrilla y la DFS, véase Hernández (1989).

<sup>485</sup> Rafael Caro Quintero se había asociado con los también sinaloenses Miguel Ángel Feliz Gallardo y Ernesto Fonseca Carrillo. Juntos dieron forma a la organización conocida como “Cartel de Guadalajara”. Al parecer, fue una de las primeras organizaciones de traficantes mexicanos en establecer sólidos lazos con los traficantes colombianos para el traslado de cocaína.



de la DEA, que además tenía alrededor de treinta agentes en el México. En un inusual ejercicio de claridad, procedieron a dibujar una imagen del tráfico de drogas mexicano: “según las nuevas estimaciones de la DEA”-comentó Gavin- se pensaba que “México era el segundo productor de heroína y marihuana” que se introducen a los Estados Unidos así como “el punto de tránsito de cuando menos un tercio de la cocaína sudamericana destinada al mercado estadounidense”. Se explicó que Guadalajara “era el principal centro de operaciones del narcotráfico nacional e internacional” y que en ella operaban “18 grandes pandillas” y que alrededor de “75 jefes controlaban el tráfico de drogas en México”. (Astorga 2005: 133 – 142, Shanon 1989: 218 – 221).

Para el gobierno mexicano, la conferencia de prensa resultó ofensiva y una afrenta a la soberanía del país. Con un toque de ironía, Shanon afirma que “la escena de la embajada norteamericana representaba todo aquello que la clase gobernante del centro de México detestaba sobre Estados Unidos: el Embajador altivo y desdeñoso, hablando en español con acento del norte reaccionario, el abogado norteamericano de mirada helada a su lado. Desde el punto de vista mexicano, eran yanquis arrogantes con un sentido obvio de superioridad moral” (1989: 229). Con el paso de los días el agente Camarena no apareció y entre los respectivos directores del Servicio de Aduanas, la Procuraduría General y la DEA se tomó la decisión de cerrar la frontera. Esta acción, bautizada como operación *Stop and Seize* buscaba presionar a las autoridades mexicanas para mostrar resultados.

Las investigaciones apuntaron a que el autor intelectual del secuestro fue el propio Caro Quintero. Diferentes versiones indican que dos días después de la desaparición de Camarena, el sinaloense huyó de Guadalajara “después de sostener un breve, y probablemente montado, tiroteo con la policía” (Freeman y Sierra 2005: 336). El 6 de marzo de 1985 aparecieron los cadáveres de Camarena y Alvear con evidentes signos de tortura. Por el estado de descomposición de los cuerpos se podría inferir que llevaban más de 20 días muertos y que con toda probabilidad habrían sido enterrados en un lugar diferente al que fueron descubiertos. De inmediato, el secretario de Estado de la administración Reagan, George P. Shultz declaró, categórico, que el hecho había “rebasado el nivel de tolerancia” estadounidense.<sup>486</sup> En el corto plazo, al interior de la unión americana el caso Camarena provocó el cuestionamiento de la indulgencia con la que se había medido tanto a las autoridades políticas como a los policías mexicanos frente al tema de las drogas ilegales.

Agentes de la DEA continuaron su campaña de filtración de información a los medios mexicanos como una forma de presión al gobierno de ese país para dar con los asesinos de Camarena. Se señaló que existía una lista con “nombres de gobernadores, jefes de la policía, secretarios de Estado y hasta familiares del presidente” que pudieran estar involucrados con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. El propio Embajador Gavin “declaró que no tenía una confianza total en la honestidad e integridad del gabinete” debido a que “por lo menos un miembro de éste y el hijo de un secretario de Estado pueden tener nexos con los narcotraficantes” (Aguayo 2001: 241). Aunque nunca apareció la mencionada lista ni se dijo quien del gabinete estaba involucrado, la

---

<sup>486</sup> Citado por Aguayo (2001: 241).

embestida de las autoridades estadounidenses dejó claro en la práctica que el fin de la tolerancia había llegado.

Poco tiempo después de estas declaraciones, la PGR se vio obligada a reconocer que si “existían relaciones de protección y colaboración entre traficantes y agentes de la PJP” así como de la Judicial del estado de Jalisco. Una de las primeras cabezas en caer fue la del comandante del grupo Águila, Armando Pavón Reyes. Se sospechaba de la integridad de éste. Aparentemente Pavón Reyes fue quien dejó escapar a Caro Quintero del aeropuerto de Guadalajara “con credencial de agente de la DFS a nombre de Pedro Sánchez Hernández” (Astorga 2005: 137). Esta credencial había sido firmada por José Antonio Zorrilla quien abandonó la institución para buscar una candidatura al Congreso enfundado en la bandera del PRI. Tras múltiples advertencias el presidente De la Madrid bloqueó este intento y Zorrilla se dio a la fuga. El fin de la DFS se acercaba.

Pero aún no se capturaba a Caro Quintero. No tendría que pasar mucho tiempo para que esto ocurriera pues la presión sobre las autoridades mexicanas era asfixiante. Con información de la DEA, Caro Quintero fue capturado el 4 de abril de 1985 en Costa Rica por la policía local. Fue extraditado a México. Pocos días después, el 7 de abril de 1985 fue detenido Ernesto Fonseca Carrillo alias Don Neto, en una casa que era propiedad del director de seguridad pública del municipio de Ameca en Jalisco. Después de su captura, Fonseca Carrillo señaló que en efecto, el secuestro, tortura y asesinato de Camarena había sido obra de Caro Quintero. Aunque tendrían que pasar algunos años para la captura de Miguel Ángel Félix Gallardo (1989) dos de los tres líderes más importantes de la organización de traficantes de Guadalajara –paradójicamente todos de origen sinaloense– habían caído.

Las múltiples muestras de la corrupción rampante de la DFS habían provocado finalmente un problema mayúsculo para las élites políticas mexicanas. Mantener la institución como tal era insostenible. El diagnóstico realizado por Jorge Carrillo Olea, a petición del presidente De la Madrid era contundente “le comenté [al presidente] que si la DFS no se sometía a una cirugía mayor iba a perder a su secretario de gobernación y nos iba a salpicar a todos. El paciente se nos iba.”<sup>487</sup> Se examinó la ruta a seguir y se llegó a la conclusión que habría que desmontar el aparato de la DFS. Se designó un director a modo, con la suficiente fortaleza para que se le respetara al interior de la institución y con capacidad probada para poder maniobrar el desmantelamiento de la DFS. La responsabilidad recayó sobre Pablo González Ruelas quien era el Jefe del Departamento Antropométrico o de interceptaciones telefónicas de la DFS. Se recogieron las armas y las credenciales de los agentes –las famosas “charolas” que durante mucho tiempo fueron el símbolo de la corrupción institucional– y se procedió a realizar la evaluación de los agentes que podrían continuar, o ser despedidos. Finalmente el 29 de noviembre de 1985 desapareció oficialmente la DFS.

En términos reales desaparecía no sólo una institución corrupta y autoritaria. Con ella caía también uno de los principales mecanismos de intermediación entre los traficantes y

---

<sup>487</sup> Citado por Aguayo (2001: 244).

el poder político. En el campo del tráfico de drogas ilegales esto marcó el fin de un ciclo y el inicio de otro.

Sintetizando. En el periodo que va desde 1947 a 1985:

- 1) Una vez solidificado el sistema de partido hegemónico (PRI, 1946) y producido el traslado oficial del autoritarismo militar al autoritarismo civil (transición Ávila Camacho- Alemán Valdez) en el tratamiento del tema de las drogas ilegales predominará el enfoque punitivo. Esto será reforzado por instituciones y leyes. Por iniciativa del presidente Alemán, desde 1947 el tema pasó a la jurisdicción de la PGR. Además en ese mismo año nacería la DFS, policía política del régimen civil autoritario. También en 1947 se emitiría un decreto que endureció las penas relacionadas con el tráfico de drogas ilegales. A pesar de esta nueva ingeniería jurídico – institucional, en los años por venir siguieron presentándose enormes niveles de corrupción entre las autoridades locales, estatales e incluso federales. Partiendo de ello:
  - a) Algunas versiones apuntaron incluso hasta amigos cercanos del presidente Alemán. Este fue el caso del Coronel Carlos I Serrano, jefe real de la DFS. Con el paso del tiempo, aparentemente algunas redes de protección política siguieron siendo ubicadas en el primer círculo de los respectivos presidentes.
  - b) En el ámbito estatal, el caso de Sinaloa continuó llamando la atención por el involucramiento de sus élites políticas en el negocio. El asesinato del gobernador del estado Rodolfo T. Loaiza destapó un escándalo en el que se vio involucrado su sucesor, Pablo Macías Valenzuela, señalado como autor intelectual. Ambos eran militares. El asunto fue ventilado en la prensa y representó el primer señalamiento público de algún gobernador involucrado con los traficantes. En lo posterior y sobre todo en el norte del país, se multiplicaron sindicaciones similares.
  - c) Se pudieron documentar casos en los que las policías federales, estatales y municipales compraban opio, brindaban protección a traficantes, resguardaban algunos de los cultivos ilícitos y en algunos casos nuevamente volvían a vender la mercancía decomisada.
- 2) El involucramiento de las diversas agencias estadounidenses con atribuciones en el control de drogas ilegales en México fue en franco ascenso. Aunque este proceso no estuvo libre de tensiones y contradicciones en las décadas subsecuentes se presentó un gradual pero constante avance. El asunto se puede entender dependiendo los respectivos contextos históricos. En su momento las simpatías personales de Anslinger hicieron posible que Oscar Rabasa presidiera la Comisión de Drogas Narcóticas de la recién creada ONU. Con el paso de los años y la modificación de las condiciones internas en los Estados Unidos, esta aparente cordialidad se fue transformando. Para la década de 1960 convergieron una multiplicidad de dinámicas que eventualmente provocaron tanto el aumento del consumo como la modificación de las reglas de operación de los agentes antidroga de la unión americana en México, formalizando finalmente nuevos acuerdos. Eventualmente, esto fue acompañado por una profunda reorganización

- dentro de las instituciones estadounidenses encargadas de dar seguimiento al tema. Una vez que Anslinger abandonó el FBN en 1962, la agencia antidrogas dependiente del Departamento del Tesoro se pudo sostener poco tiempo. Para 1968 nació el BNDD que jurisdiccionalmente recaía en el Departamento de Justicia. En 1973 nacería la DEA y con ella se inauguraría un nuevo tipo de relaciones con México y el mundo. Consecuentemente:
- a. La nueva agencia impulsaría el cambio de la relación Estados Unidos México en materia de drogas ilegales. Paulatinamente se lograron nuevas formas de convivencia y presión más efectivas.
  - b. La presencia de la DEA se hizo notar en las campañas de la década antidrogas de 1970.
    - \* Para 1975 se logró que las autoridades mexicanas utilizaran herbicidas en los sembradíos ilícitos.
    - \* Existen evidencias que indican una participación activa de miembros de esta agencia en la Operación Cóndor de 1977.
- 3) En este mismo periodo también se observa el gradual crecimiento del poder de los traficantes de drogas ilegales. Nuevamente destacan los sinaloenses. Para la década de 1950 aparecen las primeras menciones de traficantes que marcarían época en la historia del fenómeno en México. Este fue el caso de Ernesto Fonseca Carrillo. También es esta década puede observarse la detención de ex autoridades policiales estatales relacionadas con la protección de traficantes. Este fue el caso de Héctor Esquer Apodaca en el estado de Baja California. Lo anterior se presentó sin contar con las probadas relaciones de gobernadores estatales y traficantes que hacían ostentación pública de estas relaciones. En el transcurso de la década de 1960 este patrón se repitió, sin embargo, para 1969 se introdujo una nueva variable: el asesinato de jefes policiales estatales. Este fue el caso de Ramón Virrueta Cruz en Sinaloa. Con la llegada de la de 1970 y el consecuente aumento en el consumo estadounidense, mayores recursos entraron en disputa. Esto aceleró algunas modificaciones en el tradicional sometimiento de los traficantes al poder político. Sostenemos la hipótesis de que ante el aumento de ingresos y el cambio en las pautas de consumo –que implicó también una relación creciente con los traficantes colombianos-, los traficantes mexicanos estuvieron dispuestos a correr más riesgos y esto implicó la desaparición de algunos agentes policiales que por razones diversas obstaculizaban el proceso. Con todo, no dejó de existir una importante relación simbiótica entre los traficantes y el poder político. Esto será particularmente claro con los episodios del descubrimiento de el rancho el Búfalo, el secuestro asesinato y tortura de Camarena y Alvear que influyeron en el fin de la DFS a mediados de la década de 1980.
- 4) En medio de todos estos procesos, en el campo de la política mexicana también existieron importantes variaciones. En el periodo analizado se pasó de un presidencialismo civil prácticamente incontestado (1947 – 1968), a una apertura gradual de los espacios de participación política, que inició formalmente en el año de 1977. Cabe destacar que entre ambos periodos se incrementó el funcionamiento de la maquinaria represiva que permitió el control político del régimen. Los diversos grupos guerrilleros fueron eliminados sistemáticamente por diversas agencias mexicanas, entre las cuales la DFS jugó un rol preponderante

por su enorme capacidad de movilidad y generación de información mediante la filtración. Sin embargo desde finales de la década de 1960 y hasta bien entrada la década de 1970 -conocidos como los años de la guerra sucia -, el autoritarismo mexicano dejó ver sus fisuras. Al recurrir a la represión de sus grupos disidentes se desgastó considerablemente la legitimidad del régimen. Eventualmente estos grupos se volvieron más radicales y la respuesta del Estado fue aún más brutal. Esto explica otra parte de los factores que desembocaron en las reformas electorales de 1977. El esquema fue apoyado por las autoridades estadounidenses que requerían estabilidad en su frontera sur. En el fondo este mecanismo de convivencia implicaba tolerar muchos de los excesos del régimen, y de entre ellos el que más resaltaba era compleja relación entre políticos, policías y traficantes de drogas ilegales.

- 5) Las múltiples contradicciones de estos procesos encontraron un punto de inflexión con el secuestro, tortura y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena en 1985. El descubrimiento del rancho el Búfalo eventualmente destapó la enorme corrupción del régimen mexicano. Agentes de la DFS, policías judiciales y estatales, así como políticos se vieron involucrados en uno de los asuntos más complejos de la historia reciente de las relaciones México - Estados Unidos. Partiendo de ello:
  - Por un lado, la feroz reacción estadounidense condensó décadas de descontento en el asunto del combate a las drogas ilegales. Las agencias del cumplimiento de la ley, autoridades aduanales, y la misma DEA presionaron con fuerza a las autoridades mexicanas para que efectuara medidas efectivas en contra de los traficantes. Se reeditó, así sea acotadamente el cierre de la frontera de la Operación Intercepción de 1969. Aunque originalmente los diplomáticos no entendieron el porqué se había tomado esta determinación sin consultarlos, al saber el motivo se sumaron al coro del descontento. La tolerancia había llegado al límite, entrando en un punto de no retorno y esto fue anunciado por el propio Secretario de Estado, George Shultz.
  - Por otro lado, la inconformidad de las autoridades mexicanas se explica por múltiples razones. El aparente involucramiento de parte de sus élites políticas en el secuestro, la protección a los traficantes, la injerencia estadounidense y el nacionalismo herido son factores que ayudan a entender el descontento mexicano. Sin embargo, el daño estaba ya hecho y había que tomar decisiones rápidas. En cuestión de meses se capturó al presunto autor intelectual del crimen, Rafael Caro Quintero y a Ernesto Fonseca Carrillo, alias Don Neto, sinaloenses que al parecer comandaban la organización de traficantes de Guadalajara. Aunque aún se mantuvo libre Miguel Ángel Félix Gallardo, las detenciones anteriores obedecieron más a la presión estadounidense que a un compromiso efectivo con una política antidrogas sostenida y congruente a nivel interno.
- 6) Tomando en consideración los factores anteriores, el Presidente Miguel de la Madrid decretó la desaparición de la DFS el 29 de noviembre de 1985. Con esto llegó a su fin una de las etapas más complejas de la relación entre el autoritarismo mexicano y los traficantes de drogas ilegales.

### **4.5.3. Entre el deterioro institucional del autoritarismo, los traficantes y los militares (1985 – 2000)**

Nítidamente, el año de 1985 marcó un punto de inflexión en la historia del tráfico de drogas ilegales en México. Con todo y la detención de los presuntos autores intelectuales del homicidio de Camarena y a pesar de la desaparición de la DFS, la onda expansiva de ambos acontecimientos seguirá su curso durante los años subsecuentes. El tono en las declaraciones de los distintos actores de gobierno estadounidense no podía ser más claro: en México no existía una sola agencia encargada del cumplimiento de la ley que fuera confiable. Sin cuando menos un ligero toque de autocrítica por la tolerancia histórica ante los excesos de la policía y la clase política mexicana, el discurso estadounidense enfatizó la imposibilidad de encontrar en México socios en los que se pudiera apoyar en la estrategia antidrogas. Mientras tanto, las autoridades mexicanas se defendían apelando a la cuestión de la soberanía como mantra y parachoques ideológico que pretendía justificar sus propias acciones. El asunto de las drogas ilegales representaba un canal en el que se condensaban los resentimientos y las ambigüedades históricas de algunos sectores de la sociedad y la clase política mexicana y estadounidense. Octavio Paz decía que la frontera entre México y Estados Unidos no era una simple línea que dividía dos naciones. Era una cicatriz. Pero de lado y lado la existencia de ésta cicatriz tenía efectos diferentes.

En el presente subapartado desarrollaremos algunas de las principales características del periodo que va desde 1985 al año 2000. A pesar de los traspiés coyunturales, el tema del tráfico de drogas ilegales no dejó de ser relevante en las agendas de ambos países. Todo lo contrario. Sin embargo, en este periodo se observa que la confluencia de varias trayectorias provocó el anudamiento multiforme no sólo de las políticas antidrogas sino también, un complejo proceso de integración comercial con evidentes repercusiones políticas (TLCAN, 1994). Como trasfondo, asistimos también a un periodo en el que se aceleró el paulatino desmonte del Estado autoritario: se cambiaron los principios básicos del modelo económico (1982 – 1994), se permitió el fortalecimiento de los partidos de oposición en el Congreso (1982 – 1996) y, finalmente fue posible la instauración de gobiernos surgidos de partidos diferentes al PRI (Baja California, 1989). Sin embargo, en circunstancias poco claras se presentó el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república en 1994. En este periodo se aceleró el proceso de la pérdida de hegemonía del PRI en la participación política en México, por lo que la llegada de un candidato de alternancia a la presidencia de la república (Vicente Fox, PAN, 2000) fue consecuencia de un ya largo trayecto.

Ante las transformaciones en campo político, también se fueron presentando importantes variaciones en el campo del tráfico de drogas. Muchos de los mismos factores que incidieron en un campo, tuvieron efectos en el otro. Al acelerarse el desmonte del Estado autoritario, los traficantes gradualmente se vieron con menos compromisos frente las autoridades priistas cuyas capacidades se vieron también disminuidas al perder a las poderosas instituciones civiles de control político (DFS). Un modelo económico liberalizado, que apuntó como nunca hacia los Estados Unidos y que desembocó en la firma del TLCAN en 1994, trajo como resultado mayores posibilidades de introducir la

mercancía ilegal en los Estados Unidos. Con partidos de oposición en los gobiernos estatales y municipales, los traficantes ejercieron su influencia en éstos niveles. Pero por lo contrario a un poder político fragmentado, el poder de los traficantes continuó en ascenso y más allá de la captura de algunos de los principales líderes, esto no tuvo efectos reales en la capacidad económica o de fuego de sus organizaciones.

En este mismo periodo, las alianzas de organizaciones mexicanas con los algunos de los grupos de traficantes colombianos se solidificaron una vez que el gobierno estadounidense pudo controlar la ruta del Caribe y el consumo de cocaína alcanzó niveles sin precedentes. Mientras tanto, ante el problema creciente del poder de los traficantes que ahora si contribuían a la inestabilidad del régimen en transición, las autoridades mexicanas y estadounidenses impulsaron una mayor cooperación militar, lo que eventualmente se tradujo en una mayor participación castrense en tema de las drogas ilegales. Aquí, trataremos de observar brevemente las principales características de este abigarrado proceso.

“El asesinato de Camarena” –puntean Freeman y Sierra (2005: 336)- “tensionó las relaciones entre ambos países hasta el punto de una crisis. La relación entre traficantes y la policía mexicana ya era conocida para los Estados Unidos, pero era la primera vez que la corrupción que existía en México había provocado la muerte de un agente estadounidense.” Poco hechos generan tanto consenso en el gobierno estadounidense como tomar acciones enérgicas luego la muerte de uno de sus conciudadanos. Cuanto más si se trata de un funcionario de la ley que fallece en el cumplimiento de su deber. Desde la muerte de Camarena los agentes de la DEA tomaron la decisión de alejarse en la medida de lo posible de los canales oficiales que brindaba el gobierno mexicano para realizar sus labores pues para la agencia estadounidense, las autoridades mexicanas eran “incorregiblemente corruptas” (Toro 1999: 633). La DEA se otorgó a sí misma una mayor autonomía operativa que irritó profundamente al gobierno mexicano.

En los años subsecuentes a la muerte de Camarena, la principal agencia antidrogas estadounidense, se vio inmiscuida en controvertidos hechos que parecen confirmar la anterior hipótesis. Aunque en Estados Unidos está prohibido allanar la morada de un sospechoso sin la debida autorización de un juez -puesto que esto supone la obtención ilegal de una prueba- no se medía de la misma manera cuando este tipo de procedimientos se realizaban fuera del territorio estadounidense por parte de sus propias autoridades. Margafín (1992: 10) observa que agentes de la DEA operando en México allanaron la morada de René Martín Verduzco Urquidez “con el fin de apoderarse de documentos probatorios de las actividades delictivas del acusado” (1986). Al presentar estas pruebas en juicio el juez al que le correspondió el caso las rechazó por la forma como habían sido obtenidas. El fiscal correspondiente se inconformó y el caso fue a dar a la corte de apelaciones del estado de California. Nuevamente se presentó una sentencia adversa por el mismo argumento: la ilegalidad en la obtención de las pruebas las hacía inadmisibles. Finalmente el asunto escaló hasta la Suprema Corte donde se legitimó el proceder de los agentes de la DEA pues aunque “es cierta la inviolabilidad del domicilio, reconocida por la cuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos” esta protección “debe únicamente reconocerse dentro de los Estados Unidos.” (Ibíd., p. 11).

Por la resolución de la Suprema Corte se autorizó que las pruebas ilegalmente obtenidas fueran consideradas como válidas por los jueces estadounidenses.

Otro caso que indignó profundamente a las autoridades mexicanas fue sin duda el del secuestro del médico Humberto Álvarez Machain –adscrito a la DFS en la época-, quien aparentemente también participó en la muerte de Camarena. El galeno fue secuestrado en el estado de Guadalajara por policías mexicanos, pues la DEA ofrecía una suma por su captura (1989). Álvarez Machain fue entregado a autoridades estadounidenses y puesto a disposición ante un juez en San Francisco, California. Además de la privación ilegal de la libertad Álvarez Machain, el hecho violaba el tratado de extradición que se había firmado entre México y Estados Unidos en 1980. Las autoridades estadounidenses, convencidas de que aunque lo solicitaran no iban a ser escuchados, se fueron por las vías extrainstitucionales. Se quejaban de la corrupción pero se aprovechaban de ella. Finalmente, después de un procedimiento similar al de Verduzco el caso llegó a la Suprema Corte. Esta se pronunció nuevamente a favor del método empleado: “concluimos que el Tratado no prohíbe el secuestro del demandado” se leyó en la sentencia, puesto que “el tribunal no debe averiguar como llegó el acusado ante él”.<sup>488</sup> Ambos casos legitimaban en los hechos la nueva postura asumida por la DEA. El gobierno mexicano, indignado, anunció la suspensión de las actividades de los agentes de la DEA en México. La medida tuvo vigencia solo un día y posteriormente fue anulada.

Difícilmente podría entenderse lo anterior sin considerar el contexto. Para el verano de 1986 el tema de las drogas ilegales ocupó el eje del debate político. Los acontecimientos en México (el caso Camarena) y Colombia (la guerra de Pablo Escobar contra el Estado) habían preocupado a los tomadores de decisiones en los Estados Unidos, el consumo se extendía y la disponibilidad de las drogas no disminuía. El asunto del combate al tráfico y los traficantes era políticamente rentable. Esto no escapó a los asesores del presidente Reagan en un contexto electoral. Las drogas eran algo “de lo que podía ocuparse genuinamente”. Ante ello una “nueva ola de conservadurismo de ley y orden” recorrió al sistema en su conjunto. La Presidencia, el Congreso y las élites bipartidistas entraron en una frenética carrera con el objetivo de conquistar más votos. “Nadie quería ser acusado de debilidad respecto al delito” -observa Shannon (1989: 410)- “republicanos y demócratas lanzaban arañazos y zarpazos cuyo fin era ofrecer reformas más draconianas”. Todo un alud de nuevas disposiciones legales en contra de las drogas tomó forma en el interior de los Estados Unidos.<sup>489</sup> Dentro de las más importantes se encuentra, sin duda, la NSDD 221 que declaró al control de drogas como un asunto de seguridad nacional, autorizando el empleo de militares en tareas antidrogas. También surgió por esas fechas el proceso de certificación de los esfuerzos antidrogas de los países extranjeros.

Partiendo de lo anterior, la Suprema Corte de los Estados Unidos no vio con malos ojos el proceder de la DEA en México, que por lo demás seguía documentando las profundas relaciones entre las élites políticas y policías mexicanas con los traficantes. En octubre de

---

<sup>488</sup> Resolución bajada de [http://www.fed-soc.org/publications/pubID.108/pub\\_detail.asp](http://www.fed-soc.org/publications/pubID.108/pub_detail.asp). Consultada el 16 de marzo de 2010.

<sup>489</sup> Al respecto véase capítulo 2, puntos 2.3.2 y 2.3.2.1



1986 fue detenido Gilberto Ocaña García, hermano del ex gobernador del estado de Sonora, Samuel Ocaña García (1979 – 1985). Se le acusó de ser el dueño y operar varias fincas en el sur del estado que había gobernado su hermano. Mas o menos por las mismas fechas, diversas fuentes apuntaban a que Miguel Ángel Félix Gallardo estaba siendo protegido por el gobernador de Sinaloa, Antonio Toledo Corro (1981 – 1986) (Shanon 1989: 358 – 359). Fue hasta 1989 en el cuestionado gobierno de Carlos Salinas (1988 – 1994) cuando se presentó la captura del traficante sinaloense. “Lo curioso es” – señala Astorga (2005: 146)- “que el individuo que según la PGR era «el más buscado del mundo», vivió públicamente como hombre de negocios y circulando tranquilamente en las esferas económicas políticas y sociales de Sinaloa y otras entidades. Aparecía incluso fotografiado con [el exgobernador del estado] Sánchez Celis y su hijo, de quien fue padrino de boda en Culiacán”. Para Jesús Blancornelas (2004) la captura de Félix Gallardo representó el fin de la aparente tranquilidad tanto entre los propios traficantes como entre los traficantes y el Estado.<sup>490</sup>

Otra cosa que no dejaba de llamar la atención de los agentes de la DEA era el creciente número de colombianos en México. La presencia de éstos “era un problema urgente y una justificación más para conservar una amplia presencia de la DEA en el país” apunta Shanon retomando declaraciones de las autoridades estadounidenses (1989: 346). La preocupación era evidente pues el tráfico de cocaína derivado de la alianza entre colombianos y mexicanos había aumentado considerablemente desde que se detectaron los primeros contactos entre ellos a mediados de la década de 1970. Además de la organización de traficantes de Guadalajara en su momento encabezada por Caro Quintero, Fonseca Carrillo y Félix Gallardo –enlazados a su vez por el traficante hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros- se encontraban en escena traficantes como Pablo Acosta quien ejercía un fuerte control sobre Ojinaga.<sup>491</sup> Dentro de la organización de Acosta, se destacaba Amado Carrillo Fuentes, traficante sinaloense que con el paso del tiempo será conocido como “el señor de los cielos” por su habilidad de transportar la

---

<sup>490</sup> Astorga (2005: 146 – 156) hace un recuento de los reacomodos que derivaron del cambio en la relación entre los traficantes de Sinaloa y la administración Salinas. “El mismo día de la captura de Félix Gallardo” –apunta el autor- “en la capital sinaloense el Ejército detuvo al jefe de la policía judicial de la entidad, al director de seguridad pública de Culiacán y a los agentes policíacos, los llevó a instalaciones militares” y “tomó el edificio de la policía municipal”. El mensaje contra los colaboradores de la organización en el estado de Sinaloa era claro. Aunado a ello el Ejército “ocupó las oficinas de una inmobiliaria propiedad de Félix Gallardo, estableció una vigilancia estrecha en todas las vías de comunicación, instaló retenes, puso guardias en las oficinas de la delegación de la PGR, cateó casas de presuntos traficantes y realizó rondas por la ciudad”. Así, el gobierno de Salinas iniciaba su ofensiva contra los traficantes sinaloenses que operaban en ese estado.

<sup>491</sup> Nacido en Santa Elena, Chihuahua, Acosta fue considerado en su momento uno de los traficantes de cocaína mas poderosos de México. Tenía como base de operaciones el pueblo de Ojinaga, Chihuahua, desde donde históricamente se había pasado mercancía de contrabando, tanto de México a Estados Unidos como de Estados Unidos a México. La investigación realizada por Poppa (1990) pudo documentar el ascenso y declive de este traficante quien falleció en 1987 después de un enfrentamiento con agentes de la PJP encabezados por el comandante Guillermo González Calderoni -de quien se hablará mucho durante el gobierno de Salinas-. Llama la atención en el libro de Poppa, la verificación de los enormes niveles de corrupción que subsistían en diferentes niveles del gobierno mexicano: autoridades municipales, estatales y federales e incluso miembros del Ejército protegían la red de Acosta.

droga utilizando pequeñas avionetas Cessna. El tráfico de cocaína se encontraba en pleno ascenso y con él la alianza de traficantes mexicanos y colombianos.<sup>492</sup>

Aparentemente algunos de los espacios de intermediación más importantes entre los traficantes y el poder político fueron retomados por la PJF. Liberada de la presencia de la DFS, la Policía Judicial Federal presuntamente se encargó de redefinir las plazas, rutas y cuotas. Durante mucho tiempo se corrió la versión de que fue el propio Félix Gallardo quien desde la cárcel habría hecho el reparto de plazas. Según esta explicación sostenida por Blancornelas (2004), Félix Gallardo le habría otorgado el control de Tecate, en Baja California a Joaquín Guzmán Loera, alias *el Chapo*; las plazas de Ciudad Juárez (Chihuahua) y Nuevo Laredo (Tamaulipas) a Rafael Aguilar Guajardo; la plaza de San Luis Río Colorado (Sonora) a Héctor Luis Palma Salazar, alias *el Güero*; las plazas de Nogales y Hermosillo (Sonora) a Héctor Quintero Payán; la plaza de Tijuana (Baja California) a Jesús Labra Avilés, alias *el Chuy*; la de Sinaloa a Ismael Zambada alias *el Mayo* y a Baltazar Díaz Vera alias *el Balta* y la de Mexicali a Rafael Chao, ex agente de la DFS. Los traficantes, en cada plaza podían negociar alianzas entre sí o con traficantes extranjeros para el trasiego de drogas previa cuota.<sup>493</sup>

Sin embargo, esta versión se contrapone a algunas dudas razonables. Para esos momentos existían aún fuertes tendencias de control autoritario por parte del sistema político mexicano por lo que un reparto de tales magnitudes difícilmente habría sido posible sin la venia de las autoridades políticas. Años después el propio Félix Gallardo, entrevistado por Osorno (2009: 239) aseguraría que “fue González Calderoni quien en su tiempo repartió plazas”. Guillermo González Calderoni era el comandante de la Policía Judicial Federal y director adjunto de esta. El policía más poderoso de la administración de Salinas.

No pasó mucho tiempo para que estallara una cruenta guerra entre traficantes sinaloenses. Las evidencias sugieren que entre estos existían antiguas rencillas que no pudieron solucionarse de forma pacífica por lo que la violencia fue incremental. Los asesinatos y venganzas entre éstos fueron escalando a niveles nunca antes vistos. En medio de estos enfrentamientos cayó muerto, aparentemente de forma accidental, el Arzobispo de Guadalajara, el Cardenal Jesús Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993. La explicación sostenida por la PGR fue que el automóvil del Cardenal fue confundido con el de Joaquín Guzmán alias *el Chapo* al que trataban de asesinar los hermanos Arellano Félix, también

---

<sup>492</sup> Llama la atención, en esta época la poca o casi nula cooperación antidrogas entre los gobiernos de México y Colombia. El 11 de julio de 1989 Carlos Salinas de Gortari visitó por primera vez Colombia. fue una breve visita de 24 horas en la cual se firmaron 9 acuerdos de cooperación bilateral en materia económica, política, energética, comercial y científica. El 16 de septiembre de 1990, el recién electo César Gaviria regresó la visita a México y el principal objetivo de ésta era el fortalecimiento de la cooperación mineral y energética, así como la negociación de mayores acuerdos comerciales. El tema de las drogas estaba ausente. Esto empezaría a transformarse en el sexenio de Zedillo. Reuters “Gaviria viaja a México”. *El Tiempo*, 15 de septiembre de 1990.

<sup>493</sup> En esta lista aparecen algunos de los nombres de los traficantes más importantes de los años por venir Joaquín Guzmán, Héctor Luis Palma Salazar e Ismael Zambada fundarían lo que se conocerá en los medios como el “Cartel” de Sinaloa, que para la década del año 2000 será una de las organizaciones mas importantes del tráfico de drogas en México.

sinaloenses. Los hechos tuvieron lugar en el estacionamiento del aeropuerto de Guadalajara. Poco más de un año después, en julio de 1994 Benjamin Arellano Félix concedió una entrevista a Rafael Medina Cruz, periodista del periódico *Excélsior*. En ésta afirmó que después de la muerte del Cardenal Posadas visitó, junto con su hermano Ramón, a Girolamo Prigione, representante del Vaticano en México. Los hermanos Arellano Félix llegaron hasta la propia nunciatura de la Ciudad de México. En la reunión, los hermanos dieron su versión de los hechos, sosteniendo que era probable que Posadas hubiera sido confundido por la gente de Guzmán y en medio de una confusión le habrían disparado al Cardenal. En boca del propio Benjamín Arellano se narró como el nuncio apostólico escucho la petición, recibió unos documentos dados por los hermanos Arellano Félix para el Papa y finalmente les propuso sin éxito que se entregaran. Al parecer, Prigione llamó por teléfono al Presidente Salinas para tratar de avanzar al respecto y la respuesta fue lenta y poco atractiva para los traficantes sinaloenses quienes prosiguieron con su carrera delictiva.

El asesinato desató un escándalo mayúsculo entre los medios de comunicación quienes mantenían fresco que, apenas 22 días antes del asesinato de Posadas, el procurador Jorge Carpizo había sacado a la luz pública un breve pero contundente diagnóstico sobre la PGR –a petición del propio presidente Salinas-, resaltando que algunos agentes del ministerio público y la Policía Judicial Federal estaban “involucrados y comprometidos con la delincuencia, especialmente con el narcotráfico”, que incluso “la propia policía carecía de preparación técnica y se encontraba mal equipada.” Por si esto fuera poco, en el informe de Carpizo se decía sin ambigüedades que “los delincuentes eran advertidos de su persecución antes de que comenzara” y que “las averiguaciones previas sin integrar, las ordenes de presentación y de aprehensión sin ejecutar sumaban decenas de miles” (Carpizo y Andrade 2002: 17). En pocas palabras, era una de las primeras ocasiones en las que se reconocía en público lo que se sabía en privado: que el sistema de procuración de justicia era ineficiente y corrupto.

A pesar de ello, las autoridades federales se esforzaban por mostrar resultados. Tan sólo un mes después del asesinato del Cardenal, el procurador Carpizo anunció la captura del *Chapo* Guzmán. Era el 10 de junio de 1993. Había sido detenido en Guatemala un día antes y entregado casi de inmediato al gobierno mexicano. Después de un juicio breve, Guzmán fue sentenciado a 20 años de prisión y trasladado al penal de alta seguridad de Almoloya (hoy conocido como El altiplano). Uno de sus grandes rivales, Francisco Arellano Félix, el mayor de los hermanos, fue capturado el 4 de diciembre de 1993 en Tijuana. También tuvo un juicio breve y de la misma forma se le recluyó en la cárcel de Almoloya.

La violencia en Sinaloa no se detenía. Al aumento del número de homicidios (150 en los primeros 5 meses de 1993) había que sumarle los secuestros y atentados con bomba. Al parecer el primero de éstos se presentó en 1992 en colonias residenciales de Culiacán, propiedades que se presumía le pertenecían a traficantes. Pero el uso de bombas desbordó pronto las fronteras del estado. En la primera mitad de junio de 1994 estalló una bomba frente al hotel Camino Real de Guadalajara en el que se celebraba el cumpleaños de la hija de Luis Enrique Fernández Uriarte, sinaloense que aparentemente estaba involucrado

en el negocio de las drogas ilegales. Además de estos enfrentamientos entre traficantes, también ocurrían altercados entre estos y las fuerzas del Estado. Al parecer, agentes de la PJJ habían sido atacados desde un helicóptero en las inmediaciones de la ciudad de Culiacán (Astorga 2005: 153).

Cierto era que si por el lado de Sinaloa los enfrentamientos aumentaban, por otro lado, en Tamaulipas, el negocio prosperó silenciosamente hasta el último año del sexenio de Salinas, cuando González Calderoni “perdió la confianza” del gobierno mexicano a causa de su “enriquecimiento inexplicable” y fue perseguido, convirtiéndose en testigo protegido de la DEA. La organización conocida como el “Cartel” del Golfo liderada por Juan García Ábrego tenía, por acción u omisión, un margen de movilidad relativamente más amplio.<sup>494</sup> Algunos indicios apuntan que García Ábrego, se alió con los hermanos Rodríguez Orejuela de Cali quienes le surtían de cocaína. Al parecer García Ábrego operaba con el visto bueno del policía fuerte del sexenio de Salinas y también oriundo de Tamaulipas, el comandante Guillermo González Calderoni. La investigación de Figueroa (1996: 177- 186) sugiere sólidas relaciones de Raúl Salinas de Gortari, hermano del presidente en funciones, con el grupo de Ábrego: “Raúl Salinas de Gortari ha sido señalado en diferentes ocasiones y en varios medios como protector e incluso lavador del dinero proveniente del Cártel del Golfo. Investigaciones de la DEA, gracias a información proporcionada por Mario Ruiz Massieu y Guillermo González Calderoni, ambos en los Estados Unidos de Norteamérica (sic), llevaron a detectar cuantiosos depósitos, en bancos extranjeros, propiedad de Raúl, la gran mayoría de ellos realizados bajo nombres falsos.” Con todo, será hasta 1995 y 1996 cuando se encarcele a Raúl Salinas y se capture y extradite a Juan García Ábrego respectivamente.

En la medida que el sexenio de Salinas llegaba a su fin y comenzaba a perfilarse la sucesión presidencial, la violencia se agudizó alcanzando incluso a los miembros del sistema político priista. El golpe más duro fue sin duda el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio el 23 de marzo de 1994 en la colonia popular Lomas Taurinas, en el estado de Baja California. Distintas versiones apuntan hacia el descontento de Carlos Salinas con su elegido por las críticas que éste realizó al proyecto neoliberal del presidente saliente en el discurso del 6 de marzo de 1994 y sugieren una participación activa de éste en el homicidio de Colosio.<sup>495</sup> Otras versiones señalan a poderosos traficantes asociados con ciertos sectores políticos presionaron para que Colosio respetara algunos de los pactos vigentes y ante la negativa de éste se decidió su homicidio.<sup>496</sup> Ambas versiones, quizá meramente especulativas tienen como hilo conductor la falta de capacidad del sistema priista para asimilar los conflictos sin generar inestabilidad. Esto será corroborado por el asesinato del también secretario del PRI, José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre de 1994. Se aceleraba el deterioro del presidencialismo autoritario.

---

<sup>494</sup> El grupo que realmente creció a la sombra de las dos organizaciones más fuertes del país, fue sin duda el de Juárez, con Amado Carrillo al frente.

<sup>495</sup> Al respecto véase Trueba Lara (1994).

<sup>496</sup> Entrevista del autor con “A” ex integrante de los cuerpos de inteligencia mexicanos. Ciudad de México, 10 de enero 2010.

En medio de este clima de creciente violencia, las relaciones entre México y Estados Unidos no dejaban de fluir. Pero el fuerte anudamiento de intereses comerciales entre ambos países provocó que el tema no dominara la agenda. La apuesta de Salinas había sido desde el principio de su administración avanzar en un ambicioso proyecto de integración económica con los Estados Unidos. Producto de estas negociaciones surgió el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entraría en vigor el 1 de enero de 1994 el último de su gobierno y el primero de la administración Clinton. Esto permite entender como el tema de las drogas ilegales, si bien importante fue subordinado a otros intereses, sobre todo ante la prevalencia de las negociaciones comerciales y el estallido oficial del movimiento Zapatista.<sup>497</sup>

Al parecer, fue en el inicio del sexenio de Salinas cuando se estableció un Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de Drogas (22 febrero 1988). Mediante este convenio se hacía hincapié en la necesidad de mantener la lucha antidrogas pero con un enfoque de autodeterminación, no intervención, igualdad legal y respeto para la integridad territorial de ambas naciones (Tello Peón 1997: 180). Destaca en el discurso de las autoridades mexicanas la necesidad de regular bajo estos principios las actividades de la DEA en México y la existencia de una “responsabilidad compartida”. No obstante, tuvo que llegar Ernesto Zedillo a la presidencia (1994- 2000) para que produjeran avances sustanciales entre ambas naciones en el control de las drogas ilegales.

Múltiples procesos que venían corriendo se aceleraron en el sexenio de Ernesto Zedillo. Su ascenso intempestivo en medio de la turbulenta de la campaña electoral en la que falleció Colosio, dejaba un presidente que en otras circunstancias no habría podido llegar a serlo. La presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional había puesto en la mesa la urgente necesidad de renovar el poder de fuego y capacidades de las Fuerzas Armadas mexicanas. La instauración de gobernadores emanados de partidos de la oposición implicaba tanto la aparición de nuevas constelaciones de poder regional como el fortalecimiento de los partidos políticos. El poder de los traficantes crecía en medio de la erosión de las capacidades del Estado autoritario. La presencia estadounidense como consecuencia del TLCAN crecía en importancia económica, política y desde el sexenio de Zedillo, militar. Todas estas cuestiones si por separado eran complejas, al juntarlas nos dan un indicio del reto que tenía enfrente la recién instaurada administración. El asunto se complicó aún más cuando por razones diversas en los primeros días de la presidencia de Zedillo la economía mexicana entró en una profunda crisis, por lo que se devaluó su moneda nacional y se solicitaron fuertes créditos a la banca internacional. En medio de todo ello el gobierno de Clinton adelantó trabajos para rescatar a su socio mediante la aprobación de un “paquete de emergencia”.

Esto permite entender como el margen de movilidad de la administración Zedillo fue extraordinariamente limitado desde el origen. Dentro de las evaluaciones estratégicas estadounidenses se mantenía vigente la necesidad de tener una frontera estable en el sur de su territorio por razones de seguridad nacional. A pesar de que la Guerra Fría hubiera acabado, la inestabilidad de México podría tener enormes repercusiones no solo en las

---

<sup>497</sup> Cfr. Nota 59 del presente capítulo.

zonas fronterizas mediante el aumento de la migración y el desbordamiento de la inseguridad hacia su territorio, sino que además golpearía sus intereses comerciales.

Richard H. Witherspoon (1997) Coronel del Ejército estadounidense y entonces director del Instituto de Estudios Estratégicos, aceptaba en un estudio publicado en la época que “pocos países son tan importantes para la seguridad nacional [de los Estados Unidos] como México”. Para el militar se hacía claro que “el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha acelerado su interdependencia con la economía de los Estados Unidos” y ante ello México adquiriría un valor aún más significativo. En el diagnóstico de Witherspoon se enfatiza que “México ha experimentado grandes trastornos económicos políticos y sociales” y éstos, sumados a su histórico papel de país de “origen o tránsito de la mayoría de las drogas ilegales que entran a los Estados Unidos” apuntalaban la necesidad de un mayor involucramiento estadounidense. “La creciente interpenetración e interdependencia de los dos países significa que esta confusión es más probable que nunca que se extienda a la frontera. Ya sea bajo la forma de interacciones económicas, inmigración ilegal, la propagación de la corrupción o la violencia, lo que pasa en México cada vez afecta más a nuestros propios intereses nacionales”.

Introduciendo nuevos gradientes, esta postura es compartida por John A. Cope (1997: 231) “México” –observa el investigador de la Universidad de la Defensa Nacional de los Estados Unidos- “no solo está acoplándose al TLC[AN] sino a la presión creciente de los Estados Unidos para que colabore vigorosa y eficazmente contra el narcotráfico, la rebelión en Chiapas y los disturbios internos de tipo político y económico que aumentan día con día”. Para este autor, el TLCAN “fue el catalizador” que permitió iniciar el proceso de colaboración entre las Fuerzas Armadas de ambos países.

Y así fue. El complejo panorama mexicano había sido seguido con preocupación por las élites económicas, políticas y militares estadounidenses. Para estos sectores, era claro que de no actuar las consecuencias serían potencialmente graves en diferentes niveles. Con este telón de fondo se tomó la decisión de actuar. William Perry, Secretario de Defensa de los Estados Unidos visitó México del 22 al 24 de octubre de 1995 y fue recibido en medio de una impresionante ceremonia en el campo militar No. 1, uno de los centros simbólicamente más importantes de la milicia mexicana. Perry iba acompañado de Barry McCaffrey, quien en ese momento era el jefe del Comando Sur y que posteriormente sería designado como zar antidrogas de la administración Clinton (26 de febrero 1996). En su discurso, el Secretario de Defensa estadounidense refrendaba la lectura de México como un actor de gran relevancia para la seguridad de la unión americana:

Ningún otro país en el sur de los Estados Unidos es tan importante para la seguridad nacional de los Estados Unidos como México y aún nuestra relación bilateral en materia de seguridad se encuentra entre las menos desarrolladas de la región. Nuestro desarrollo en México será sólo más amplio tan pronto como la implementación del TLCAN incremente el comercio y la inversión. México es la principal fuente de importación de petróleo crudo. La frontera se ha convertido en una zona de oportunidad y crimen, incluyendo inmigración ilegal y narcotráfico. Tenemos un gran interés en impulsar los esfuerzos en el combate al narcotráfico. Tenemos también gran interés en apoyar el

proceso sin precedente en la democratización que está tomando forma, impulsados por las ambiciosas reformas del presidente Zedillo.<sup>498</sup>

El mensaje era claro: “ante la plana mayor de las Fuerzas Armadas mexicanas y frente a casi 10 mil soldados y cadetes”-apunta Fazio (1997: 179)- “el secretario de Defensa estadounidense dijo que la seguridad nacional de su país y México es el «tercer vínculo» en que ambas naciones cimentarán su estrecha relación”, ya que con el TLCAN la economía y la política estarían profundamente entrelazados. Acto seguido, Perry sugirió las áreas de cooperación que se podían privilegiar entre los ejércitos de ambos países: 1) Modernización de equipo militar y del equipo para la lucha antidrogas; 2) Cooperación y vigilancia conjunta en los espacios aéreo y naval; 3) Programas de intercambio en instrucción de cuadros y 4) Programas de auxilio de la población civil.

Formalmente, la visita de Perry inauguró una nueva era en las relaciones entre los ejércitos de ambos países. Aunque el secretario de defensa estadounidense “nunca sugirió el envío de tropas a México” lo que si tomó forma fue un discurso de cooperación conjunta sin precedentes. Para abril de 1997 el general Enrique Cervantes Aguirre regresó la visita a Perry. Entre 1996 y 1998 inició el entrenamiento de militares mexicanos de élite (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales, GAFES, y Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales, GANFES), se incrementó la venta de equipo estadounidense a las Fuerzas Armadas mexicanas -70 helicópteros de combate, 70 tanques AMX-13, 14 aviones de entrenamiento y más de mil vehículos armados- y se inició el operativo piloto de Chihuahua (Schulz 1997; 13- 14).<sup>499</sup> Con cada helicóptero, avión y tanque, aunado al entrenamiento de efectivos mexicanos, llegaba un nuevo modo de ver y de hacer. Esto suponía en los hechos la dilución gradual de muchos de los límites históricos que habían obstaculizado la colaboración entre los ejércitos de ambos países.

En la órbita civil, la nueva era de cooperación adquirió formas institucionales. El Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) creado en 1996 trató de implementar una estrategia bilateral en el combate a las drogas ilegales.<sup>500</sup> A pesar de la amplitud de orientaciones, la diversidad de sus integrantes y la aparente búsqueda de “soluciones integrales”, haciendo eco a las dinámicas institucionales dominantes, el enfoque que se privilegió fue la estrategia punitiva. Haydee Rosovsky, quien en su momento formó parte del GCAN como especialista del Consejo Nacional contra las Adicciones, (CONADIC) y responsable de la estrategia de reducción de la demanda por parte del gobierno mexicano es enfática: “se suponía, en el papel, que para que la estrategia tuviera éxito se debería trabajar cuando menos en dos pistas: la reducción de la oferta y la reducción de la demanda” pero “en realidad la reducción de la oferta -el famoso *law enforcement* de

---

<sup>498</sup> Citado por Rodríguez Sumano (2008: 182).

<sup>499</sup> El Operativo Piloto de Chihuahua consistió en el remplazo por miembros del Ejército de 120 policías judiciales federales que estaban designados a las oficinas de la PGR en Chihuahua. Este operativo se extendió pronto a diversas oficinas regionales de la PGR donde se tenían detectados altos niveles de corrupción y presencia de traficantes. A pesar de este esfuerzo, los militares no eran inmunes a la corrupción. Freeman y Sierra (2005: 435) observan como en el corto plazo “una serie de miembros de la oficina regional de Chihuahua, todos ellos militares con uso de licencia fueron acusados de tener vínculos con el Cártel de Juárez”.

<sup>500</sup> Cfr. Punto 4.3

policías y militares- fue la que prevaleció en la agenda”. Rosovsky narra como “si bien los responsables de la reducción de la demanda participábamos en las reuniones binacionales, nuestro peso real no pasaba de las apariencias” pues “aunque lo primero que se trataba en estas era justamente el tema de la reducción de la demanda, incluso los tiempos que se le podían dedicar al tema eran mínimos. Se cumplía con el requisito y después se pasaba a los temas que ellos consideraban más importantes. La discusión de los temas del control de la oferta tomaba mucho más tiempo, esfuerzos y jalaba más presupuesto”.<sup>501</sup>

Ciertamente el desbalance de prioridades acentuó el predominio del componente militar como parte de la estrategia de control de la oferta. Por lo demás, la evidencia mostrada por Rosovsky sugiere que la demanda de drogas en México difícilmente había sido motivo de preocupación por parte de sus élites políticas y eso se vio reflejado en el otorgamiento de recursos. El grueso había sido asignado a las Fuerzas Armadas y con ello quedaban claras las tendencias previas y posteriores. El desfase entre ambas estrategias –control de oferta y demanda- nos da una parte de la explicación sobre el poco éxito de los esfuerzos antidrogas.

Tratando de construir esquemas binacionales de cooperación, que en el fondo implicaban complejos procesos de construcción de confianza, se presentó un acontecimiento que hizo tambalear esta dinámica. El 18 de febrero de 1997 fue arrestado el general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) que había comenzado a funcionar en el sexenio de Salinas (1992). Al parecer, Gutiérrez Rebollo se encontraba en la nómina del traficante sinaloense Amado Carrillo Fuentes, que operaba en Ciudad Juárez, Chihuahua. El asunto revestía una gran importancia porque pocos días antes el propio general Mc Caffrey había respaldado en público a Gutiérrez Rebollo. Era ni más ni menos uno de los funcionarios con mayor información sobre el tráfico de drogas en México y su relación con los traficantes hubiera podido tener consecuencias desastrosas en ambos lados de la frontera. Sincronización de tiempos bastante inoportuna además, porque el asunto se destapó a poco menos de un mes de distancia del controvertido proceso de certificación antidrogas emprendido anualmente por el Congreso estadounidense durante el mes de marzo. El asunto de Gutiérrez Rebollo revelaba un hecho conocido e incomodo: ni siquiera los generales del Ejército mexicano podrían estar libres de sospecha.<sup>502</sup>

Para evitar que el asunto tuviera efectos más graves “Zedillo cedió a los pedidos de extradiciones” y en “el manejo de inspectores de la DEA se abrió el camino para los

---

<sup>501</sup> Entrevista del autor con Haydee Rosovsky. Ciudad de México 17 de marzo del 2010.

<sup>502</sup> Uno de los efectos inmediatos del caso de Gutiérrez Rebollo fue el establecimiento de controles de confianza más minuciosos sobre el personal involucrado en el tema de las drogas ilegales. Estos controles incluyeron una evaluación de las condiciones económicas del involucrado, buscando verificar que sus ingresos concuerden con el nivel de vida que mantiene; evaluaciones médicas (control anti dopaje) y análisis psicológico. Finalmente se estableció la prueba del polígrafo como mecanismo regular de verificación de confianza. Las agencias estadounidenses contribuirían con entrenamiento y equipo. U. S. General Accounting Office (GAO). *Status of Counternarcotics efforts in Mexico*. Statement of Benjamin F. Nelson, Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division. March 18, 1998.



sobrevuelos”, además de profundizar en “una mayor cooperación militar de ambos países” (Rodríguez Sumano 2008: 192). A pesar de que el caso mexicano fue debatido agriamente en el Congreso estadounidense, la certificación fue otorgada no sólo en 1997, sino que más allá de las evidentes muestras de corrupción imperante dentro de México, no se dejó de certificar al país hasta que los lineamientos de este ejercicio cambiaron en el año 2002. México era un tema de seguridad nacional para los Estados Unidos y no podía darse el lujo de desestabilizar aún más a su turbulento vecino.

Mientras tanto el proceso de militarización de la seguridad pública en México avanzaba. Zedillo había heredado un complejo panorama en el rubro del orden público. El cada vez más ostensible avance del poder de los traficantes no tenía un contrapeso institucional adecuado fuera del propio Ejército. La crisis de confianza recaía principalmente en unas instituciones civiles profundamente debilitadas y con invariables evidencias de corrupción. En el Programa Nacional contra las Drogas -documento rector de las políticas antidrogas a nivel federal- se reconocía la labor de los militares: “la Secretaría de la Defensa Nacional” -señala el documento- “contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionada al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos”.<sup>503</sup> Las Fuerzas Armadas mexicanas permanecerán en tareas de seguridad pública incluso mas allá del sexenio zedillista.

Aunque en teoría la PGR aparece como la responsable de encabezar las tareas de la estrategia antidrogas, en la práctica esto comenzó a variar.<sup>504</sup> Arz (2003: 6) observa que “la institucionalización de las Fuerzas Armadas Mexicanas en tareas de seguridad pública se da claramente a partir de diciembre de 1995 cuando se dio la promulgación de la Ley que Establece las Bases generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)” pues en este se “integraba la participación tanto del ejército como de la marina y por ende toda la estructura de dichas agencias en las tareas no solo contra el tráfico de drogas sino de ámbito de la seguridad”. De hecho dentro de la propia Secretaría de la Defensa Nacional se impulsó una “reestructuración territorial de las Fuerzas Armadas” con el fin de ser mas eficientes en la “lucha contra el narcotráfico”. Esto comenzó a generar roces entre la SEDENA y la PGR. Además de la competencia entre instituciones existe un factor aún más profundo: la falta de confianza.

Con todo, este reacomodo de las funciones militares no estuvo libre de controversias. En marzo de 1996 se promovió un juicio ante la Suprema Corte de Justicia para que se clarificaran las funciones formales de las Fuerzas Armadas mexicanas, reguladas por el artículo 129 constitucional. La sentencia de la Corte fue que “mientras las autoridades [civiles] requieran el apoyo del ejército, y considerando que las Fuerzas Armadas están bajo las órdenes del Presidente [civil desde 1946], su participación en tareas de seguridad

---

<sup>503</sup> *Programa Nacional contra las drogas. 1995 – 2000*. Procuraduría General de la República, México.

<sup>504</sup> Cabe llamar la atención que la Procuraduría General de la República fue encabezada por el miembro del PAN Antonio Lozano Gracia desde 1994 y hasta 1996. Era la primera vez que un gobierno emanado del PRI incorporaba en el gabinete presidencial a un miembro de otro partido. Al respecto véase Lozano Gracia (2001).

pública no incurre en violación al precepto constitucional”.<sup>505</sup> Aunque sobre bases endebles, se legitimaba el uso de los militares en las tareas de seguridad pública. Con el paso de los años y ante el entrecruzamiento de un mayor deterioro del orden interno y una mayor presencia militar la SEDENA pugnará por un marco regulador mas adecuado que les diera certeza jurídica.<sup>506</sup>

Finalmente, a pesar de estas grandes transformaciones tanto en las relaciones de cooperación antidrogas con los Estados Unidos como la modificación de las capacidades y agentes sociales encargados de hacerle frente al tema en México, el negocio no se detenía. En el sexenio de Zedillo se realizaron importantes detenciones de traficantes o personas aparentemente relacionadas con éstos –políticos, policías, militares-, lo que al parecer tuvo cuando menos dos efectos encontrados. Por un lado, buscaban mandar el mensaje de un mayor compromiso mexicano en su esfuerzo contra las drogas. Por el otro, en los diferentes estados y en diferentes niveles, con cada detención las disputas por la obtención del liderazgo y la formación de nuevas alianzas eventualmente se fueron haciendo monedas de uso común dentro de las organizaciones de traficantes.

Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente Carlos Salinas fue detenido en marzo de 1995, no por sus probables vínculos con los traficantes sino por la presunta autoría intelectual de éste en el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, su cuñado y ex presidente nacional del PRI. A Raúl Salinas se le descubrieron alrededor de 100 millones de dólares en cuentas en Suiza bajo nombres falsos (Astorga 2005: 168). Juan García Ábrego fue detenido en enero de 1996 y extraditado a los Estados Unidos casi de inmediato por poseer la doble ciudadanía: era el líder de la organización del Golfo. Desde 1995 había sido incluido en la lista de los más buscados por el FBI (Figueroa 1996: 287). En junio de 1995 fue detenido Héctor Luis Palma Salazar, alias el *Güero Palma* después de que su avión se estrellara en el aeropuerto de Tepic, en el estado mexicano de Nayarit. Cuando finalmente pudo ser sometido, se corroboró que su escolta se componía principalmente de agentes de la Policía Judicial Federal. Paradójicamente, sus captores fueron elementos bajo el las órdenes propio general Gutiérrez Rebollo. Palma Salazar era uno de los líderes más importantes de la organización de Sinaloa (Oppenheimer 2002: 337). Adán Carrera Fuentes, ex director de la Policía Judicial Federal fue detenido en marzo de 1998 por la protección que desde su cargo le proporcionaba a Amado Carrillo Fuentes, alias *el señor de los cielos*. En su declaración ministerial, Carrera Fuentes señaló que Amado Carrillo le propuso una lista de nombres a ubicar en ciertas delegaciones regionales. Al no poder cumplir con ello porque la ley Orgánica de la PGR le atribuía esta facultad al subprocurador, Carrera Fuentes ofreció que podía “comisionar policías judiciales federales para que lo escoltaran” comprometiéndose a “no perseguirlo y dejar que siguiera trabajando”.<sup>507</sup> El ex judicial era recomendado de los hermanos Mario y José Francisco Ruiz Massieu.

---

<sup>505</sup> Citado por Arz (2003: 6).

<sup>506</sup> Esto será mas claro en el sexenio de Felipe Calderón (2006 – 2012). Volveremos sobre ello mas adelante.

<sup>507</sup> Roberto Garduño y Juan Manuel Venegas “Carrera Fuentes, recurrente blanco de sobornos de Amado Carrillo”. *La Jornada*, 26 de diciembre de 1998.

Pero quizá el golpe más duro a una de las organizaciones de traficantes de drogas ilegales más poderosas en el sexenio de Zedillo no fue por la acción gubernamental. Aparentemente por complicaciones post operatorias derivadas de una cirugía plástica – aunque otras versiones apuntan a un asesinato orquestado desde su propia organización (Fernández Menéndez 2001: 162)- falleció Amado Carrillo Fuentes, el 4 de julio de 1997. Era el líder de la organización de Juárez y reportes periodísticos de la época sugieren una sólida vinculación con la organización de traficantes de Cali.<sup>508</sup> Esta explicación sería corroborada años después por los propios documentos de la DEA en los que se sugiere, además de su relación con los hermanos Rodríguez Orejuela, posibles tratos con los hermanos Ochoa de Medellín.<sup>509</sup>

El nivel de protección con el que al parecer contaba Carrillo fuentes era francamente impresionante. Además del general Gutiérrez Rebollo (detenido en febrero de 1997) y Adán Carrera Fuentes (detenido en marzo del 2008), por declaraciones de testigos protegidos sospechaba de los priistas Jorge Carrillo Olea, gobernador de Morelos (centro del país, 1994 – 1998), Víctor Cervera Pacheco, gobernador de Yucatán (sur, 1995-2001), Jorge Salomón Azar García, gobernador de Campeche (sur, 1991- 1997), Manlio Fabio Beltrones, gobernador de Sonora (norte, 1991 – 1997) y de Mario Villanueva Madrid gobernador de Quintana Roo (sur 1993- 1999). Un gobernador panista se incluía en las declaraciones de los testigos protegidos: Francisco Barrio Terrazas, gobernador de Chihuahua (norte, 1992 – 1998).<sup>510</sup> De los anteriores sólo Mario Villanueva fue procesado después de darse a la fuga dos días antes de que acabara su periodo de gobierno (4 de abril de 1999). Fue detenido hasta mayo del 2001. Carrillo Fuentes parecía uno de los traficantes más poderosos de México. Probablemente su muerte haya dejado tranquilos a muchos.

Sin embargo una vez más las sospechas de corrupción llegaron hasta la propia oficina de la Presidencia. Derivado de las investigaciones que se realizaron por el caso de Gutiérrez Rebollo surgieron diferentes versiones de que Liebano Sáenz, secretario particular del presidente Zedillo podría estar vinculado con la organización de Carrillo Fuentes. De acuerdo a la investigación realizada por Boyer (2001: 148 -149) personas dentro de la organización de Carrillo que habían sido capturadas y en algunos casos incorporadas al programa de testigos protegidos, afirmaban haber escuchado del propio señor de los cielos que habían llegado a un acuerdo “con el hombre de confianza del presidente”. La PGR inició una discreta investigación al respecto hasta cerrar el expediente en 1999 por considerar que las acusaciones no se sostenían. El asunto pudiera haberse quedado en ese nivel si no es porque el 2 de junio de 1999 Tim Golden, periodista del *New York Times* publicó un extenso artículo en el que se detalló el asunto, resaltando que las autoridades de la DEA “no habían sido convencidas de las conclusiones oficiales”. Aunque ni la Presidencia ni la PGR desmienten la información publicada por Golden, autoridades tanto

---

<sup>508</sup> Ciro Pérez Silva “Presunta muerte de Amado Carrillo, el señor de los cielos”. *La Jornada*, 6 de julio de 1997.

<sup>509</sup> DEA. *DEA History Book A tradition of excellence 1973 - 2003*. Part II. P 20- 21. Disponible en internet [http://www.justice.gov/dea/pubs/history/history\\_part2.pdf](http://www.justice.gov/dea/pubs/history/history_part2.pdf). Consultado el 10 de febrero de 2010

<sup>510</sup> Juan Manuel Villegas y Roberto Garduño. “Seis gobernadores cobijaron a Amado Carrillo según testigos protegidos”. *La Jornada*, 28 de diciembre de 1998.

de México como de Estados Unidos acusaron a ciertos sectores en los medios de querer “dañar las relaciones binacionales”.

Fue finalmente en el sexenio de Zedillo cuando comenzaron generarse los primeros mecanismos de cooperación en materia de drogas ilegales entre los gobiernos de México y Colombia. Después de una reunión celebrada el 17 de enero de 1997 en Bogotá entre autoridades de ambos países, se firmó el “Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”. El decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1998. Este convenio tenía como objetivo oficial “incrementar la cooperación entre las partes” para hacer frente al problema de las drogas ilegales mediante el intercambio de información para “una mejor represión” del tráfico y los traficantes en los diferentes niveles gubernamentales.

Se buscaría en lo posterior “intercambiar experiencias y técnicas utilizadas en la identificación y destrucción de laboratorios y otras instalaciones donde se proceda a la elaboración ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, así como el intercambio de información sobre “rutas medios y métodos empleados para el tráfico y la distribución” de las mismas. En éste sentido también intercambiarían personal para “actualizar las técnicas y estructuras de organización de las entidades nacionales” que se encargaban del tema. Como consecuencia del artículo III de tal acuerdo se crearía un “Comité Colombia- México de Cooperación contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas” que se integraría por las autoridades competentes de ambos países. Este comité tendría como función realizar recomendaciones conjuntas a sus respectivos gobiernos mediante un informe anual en el que se daría un recuento del estado de la cooperación entre ambas partes.<sup>511</sup>

La preocupación de las autoridades mexicanas, colombianas y estadounidenses no era menor. Las evidencias sugieren que después de la muerte de Pablo Escobar (1993) y el encarcelamiento de la cúpula de la organización de traficantes de Cali, el rol de los mexicanos en el tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos fue incrementándose. Citando a autoridades estadounidenses y colombianas, reportes periodísticos de la época señalan como se transformaron las principales características de la alianza entre traficantes mexicanos y colombianos. Al parecer, los nuevos acuerdos implicaban un compromiso por parte de los colombianos de llevar la cocaína hasta México donde los traficantes locales cobrarían una parte en efectivo y otra con mercancía. De no aceptar, los mexicanos recurrirían directamente a los productores bolivianos y peruanos. Las opciones eran claras. O se aceptaba el trato o se perdía una importantísima participación en el mercado estadounidense. Finalmente se aceptó el acuerdo y el negocio siguió andando ahora con la creciente participación mexicana.<sup>512</sup>

---

<sup>511</sup> Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo de Cooperación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Colombia*. Secretaría de Gobernación, miércoles 14 de enero de 1998.

<sup>512</sup> Reuter, A. P. “Narcotraficantes mexicanos heredarían al Cártel de Cali”. *El Tiempo*, 9 de agosto de 1995; Marcela Sánchez. “El tráfico de cocaína en E. U. se mexicaniza”. *El Tiempo*, 17 de agosto de 1997; Redacción “Investigan posibles nexos de Chumpeta con narcos mexicanos”. *El Tiempo*, 8 de abril de 1997.

En los últimos meses la administración de Zedillo (22 de noviembre del 2000), el entonces Procurador Mariano Herrán Salvattí confirmó que se tenían indicios de que las FARC negociaban con los hermanos Arellano Félix el comercio de cocaína. Aparentemente uno de los intermediarios de la guerrilla colombiana de nombre Carlos Ariel Charry Guzmán había sido detenido el 28 de agosto en la Ciudad de México. Las autoridades de ambos países confirmaron que Charry Guzmán era un mensajero de Jorge Briceño alias *El mono Jojoy* uno de los miembros del secretariado de las FARC (Fernández Menéndez 2001: 94). El intercambio consistía en que la guerrilla enviaría cocaína y los mexicanos podían pagar con armas. La logística de éstas correría por cuenta del colombiano. La relación FARC – Arellano Félix fue sintomática tanto del involucramiento pleno de la guerrilla con el tráfico de drogas, como de los peores temores de las autoridades gubernamentales de los tres países en cuanto a la creciente participación mexicana.

En medio de estos acontecimientos, dentro de la trama política siguieron produciéndose sustanciales e irrefrenables cambios. En las elecciones para renovar el Congreso, celebradas en 1997, se había producido un hecho sin precedente. El PRI había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. Finalmente el avance de algunas de las prácticas democráticas construidas en las décadas precedentes se reflejaba en uno de los órganos de gobierno. La antigua capacidad del presidente para legislar con la aprobación tácita de sus mayorías priistas quedaba sepultada en el pasado. El avance de la oposición en gobiernos locales era incuestionable. El poder de los traficantes era cada vez más preocupante y su alianza con los colombianos crecía. Cuando se celebraron las elecciones del año 2000 que llevaron al panista Vicente Fox a la Presidencia (2000 – 2006) todos estos factores se articularon en un coctel particularmente volátil. Nuevas constelaciones de poder se habían ido formando y no tardarían en mostrar sus magnitudes.

En resumen. En el periodo que va desde 1985 al 2000:

- 1) En la segunda mitad de la década de 1980 y hasta los primeros años de la década de 1990 continuó la onda expansiva del caso Camarena. Algunos sectores dentro de la DEA tomaron la determinación de operar menos sujetos a los márgenes de movilidad que les permitían las autoridades mexicanas. En la práctica, esto se pudo observar en los casos de René Martín Verduzco (1986) y Humberto Álvarez Machain (1989 – 1990). Las pruebas obtenidas de forma ilegal en el primer caso y el secuestro del segundo suscitaron una fuerte controversia en las Cortes estatales de los Estados Unidos. Sin embargo la Suprema Corte de ese país legitimó ambos hechos. Esto ofendió a las autoridades mexicanas pero poco podían hacer al respecto.
- 2) Los acontecimientos anteriores se explican en gran medida por el ambiente político que prevaleció en la campaña electoral estadounidense de mediados de la década de 1980. Bajo un fuerte consenso de la sociedad, los grupos de interés, los partidos políticos, el Congreso, y la Presidencia se aprobaron leyes más draconianas para el control de las drogas ilegales en 1986. Ello

incluyó la declaratoria del tráfico de drogas como problema de seguridad nacional a través de la NSDD 221.

- 3) Bajo la fuerte sombra del fraude electoral Carlos Salinas (1988- 1994) llegó a la presidencia mexicana. Dentro de las primeras acciones que realizó para obtener mayor credibilidad interna y externa, fue promover la captura de Miguel Ángel Félix Gallardo, poderoso traficante sinaloense que formaba parte de la cúpula de la organización de Guadalajara. Versiones de la época sugirieron que Félix Gallardo había repartido las plazas en las que operarían los miembros de su organización. Se incluían nombres que serían muy famosos en los años por venir: el Chapo Guzmán, el Güero Palma, Chuy Labra, el Mayo Zambada y Rafael Aguilar Guajardo. Sin embargo, en versiones más recientes, el propio Félix Gallardo asegura que fue el jefe de la PJJ, Guillermo González Calderoni quien efectuó tal reparto. Ya sea si se atiende la versión de uno o de otro, la evidencia disponible sugiere que el reparto de territorios si ocurrió. En lo posterior se observará con mayor nitidez como las disputas entre sinaloenses marcarán muchas de las dinámicas del tráfico de drogas ilegales en México.
- 4) Desaparecida la DFS, fueron algunos sectores dentro de la PJJ quienes tomaron la estafeta de intermediación entre los traficantes de drogas ilegales y el poder político. Agentes de la PJJ fueron encontrados como escoltas de traficantes, protectores de cargamentos, y organizadores de rutas para el trasiego de drogas ilegales. Evidentemente lo anterior estaba sustentado en la colaboración de traficantes y policías de alto nivel. Los casos más notables fueron los del propio Guillermo González Calderoni en la administración de Salinas y Adán Carrera fuentes en el sexenio de Zedillo.
- 5) La DEA comenzó a documentar con preocupación el creciente número de colombianos que se trasladaron a México. Aunque los primeros indicios de una posible alianza entre los traficantes de ambos países data de mediados de la década de 1970, para el sexenio de Salinas muchas de estas alianzas se habían consolidado. Las redes de las organizaciones de Medellín y Cali estuvieron muy activas hasta sus respectivas desapariciones a mediados de la década de 1990. El fin de estas no se tradujo en menor tráfico. Con el paso del tiempo se pudo documentar el involucramiento tanto de la guerrilla de las FARC y los algunos de los diversos grupos de autodefensa con los traficantes mexicanos.
- 6) A finales de la década de 1980 estalló una guerra entre los traficantes sinaloenses. Los asesinatos, las venganzas, los atentados con bombas y las balaceras fueron en ascenso. En medio de estos conflictos falleció al parecer por accidente el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, hecho que sacó a la luz cuando menos dos cosas. Por un lado que el régimen autoritario estaba llegando a niveles de erosión preocupantes y, por el otro, que los traficantes tenían cada vez mayores grados de autonomía sin que esto se tradujera en una disociación del poder político. Al poco tiempo del asesinato de Posadas fueron detenidos dos de los involucrados directos, Joaquín Guzmán Loera (Guatemala 10 de junio de 1993) y Francisco Arellano Félix (Tijuana, 4 de diciembre de 1993).

- 7) La estrategia de combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales de la administración salinista fue pendular. Por un lado se observa que los traficantes sinaloenses en guerra fueron combatidos de forma más rigurosa. Por el otro, existen evidencias que apuntan un tratamiento desigual a la organización del golfo. Diferentes versiones apuntan al involucramiento del hermano del Presidente, Raúl Salinas de Gortari, con los traficantes de Tamaulipas, particularmente con el líder de esta organización Juan García Ábrego. Mientras tanto, la cooperación en materia de drogas ilegales con el gobierno colombiano brillaba por su ausencia.
- 8) En medio de esta compleja situación comenzó a correr la contienda por las elecciones presidenciales de 1994. El sistema político autoritario había sido estirado al máximo y en la campaña presidencial esto fue evidente. Los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio (23 de marzo 1994) y José Francisco Ruiz Massieu, secretario del PRI (28 de septiembre de 1994), mostraban un régimen autoritario en franco deterioro. Llama la atención el silencio estadounidense al respecto, lo que se explica en parte por las negociaciones y la posterior puesta en marcha del TLCAN.
- 9) Ernesto Zedillo Ponce de León fue elegido Presidente de México (1994-2000). Su ascenso al poder estuvo enmarcado por un traumático proceso en el que confluyeron múltiples variables a saber:
  - a) El asesinato de Colosio lo ubicó como uno de los pocos candidatos a los que se podía recurrir en ese momento. Las disputas al interior del PRI y el gabinete dejaron a Salinas prácticamente sin opciones viables. Zedillo llegó a la presidencia por una constelación de intereses única e irrepetible. De otra forma hubiera sido difícil que llegara a serlo.
  - b) El estallido del movimiento zapatista en enero de 1994 aún durante la administración de Salinas, puso en la mesa la necesidad de modernizar a las Fuerzas Armadas mexicanas y se actuó en consecuencia. Este fue el germen de lo que posteriormente será bautizado como el “tercer vínculo”: la cooperación militar entre México y Estados Unidos.
  - c) El ascenso de gobernadores surgidos de los partidos de oposición sugería una nueva dinámica de poder en los niveles regionales. Los partidos políticos se fortalecían y esto se verá reflejado en la posterior pérdida de mayoría priista en la Cámara de Diputados.
  - d) El creciente poder de los traficantes que aparentemente había incidido en la dinámica electoral.
  - e) El firme avance estadounidense en la economía y la política mexicanas a raíz del TLCAN.
  - f) Ya en el poder, la crisis económica de diciembre de 1994 redujo aún más el margen de maniobra de Zedillo. En lo posterior y a pesar de los propios intentos del Presidente, éste dependería enormemente de las decisiones emanadas de Washington.
- 10) En el primer año de la administración de Zedillo se aceleró el proceso de cooperación militar entre México y Estados Unidos. Oficialmente éste se

inauguró después de la visita del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William J. Perry (22 – 24 de octubre de 1995). Después de esta visita tomaron forma ambiciosos proyectos de capacitación de efectivos mexicanos de élite (GAFES, y GANFES), y se dio curso a la venta de equipo estadounidense a las Fuerzas Armadas mexicanas. Para 1997 se firmó uno de los primeros acuerdos de cooperación antidrogas con el gobierno colombiano y como consecuencia de éste ambos gobiernos se comprometieron entre otras cosas compartir información de inteligencia sobre rutas, traficantes y *modus operandi*.

- 11) En el ámbito civil de la relación México Estados Unidos se creó el GCAN, desde donde se intentó estructurar una estrategia bilateral contra las drogas ilegales. Sin embargo, en éste se privilegió la estrategia de control de la oferta sobre la estrategia del control de la demanda. Existió un desbalance entre ambas y finalmente lo que se privilegió fue el enfoque punitivo.
- 12) La cooperación entre ambos países atravesó por momentos de crisis. En febrero de 1997 se detuvo al general Jesús Gutiérrez Rebollo zar antidrogas mexicano por sus posibles vínculos con la organización de Amado Carrillo Fuentes. Esto generó una nueva crisis de confianza que, aunque trató de ser desactivada rápidamente, reubicó la gravedad de la situación mexicana.
- 13) Otro de los niveles de la crisis de confianza, pero esta vez dentro de las propias instituciones mexicanas queda ejemplificado con proceso de militarización de la seguridad pública mexicana. Los elementos de las Fuerzas Armadas mexicanas fueron utilizados crecientemente para el resguardo del orden público. En 1996 esto fue cuestionado desde los partidos políticos mexicanos y se promovió un juicio ante la Suprema Corte de Justicia mexicana. En su resolución se legitimó sobre bases endebles el rol del ejército.
- 14) El negocio del tráfico de drogas continuó, se fortaleció y adquirió niveles de complejidad más amplios. A pesar de la detención de traficantes, políticos, policías o personas relacionadas con la industria ilegal, esto no afectó en lo más mínimo la oferta de drogas ilegales en el mercado estadounidense. Dentro de las detenciones más importantes en la administración Zedillo tenemos a Raúl Salinas de Gortari (marzo, 1995), Héctor Luis Palma Salazar alias *el Güero Palma* (junio, 1995) Juan García Ábrego (enero 1996) y Adán Carrera Fuentes (1998).
- 15) En el sexenio de Zedillo falleció uno de los traficantes más importantes de la época: Amado Carrillo Fuentes (4 de julio de 1997), líder de la organización de de Juárez. Asociado con las organizaciones de Cali y Medellín, Carrillo se había convertido en uno de los principales introductores de la cocaína colombiana a los Estados Unidos. Según declaraciones de testigos protegidos, contaba con fuertes redes de protección en el campo político de la época como los gobernadores de Morelos (Jorge Carrillo Olea), Yucatán (Víctor Cervera Pacheco), Campeche (Salomón Azar García), Sonora (Manlio Fabio Beltrones), Quintana Roo (Mario Villanueva Madrid) y Chihuahua (con el panista Francisco Barrio Terrazas). Esto sin contar con las redes de protección en el campo militar (Gutiérrez Rebollo) y judicial (Adán Carrera Fuentes).
- 16) Nuevamente surgieron rumores de corrupción en el círculo inmediato del Presidente de la república. Liebano Sáenz, secretario particular de Zedillo fue



señalado por distintos testigos como colaborador de la organización de Carrillo. Se inició una investigación en la que se deslindó la responsabilidad del funcionario. Sin embargo aparentemente esto no dejó satisfecho a algunos sectores dentro de la DEA. De cualquier forma, el asunto fue descalificado prontamente bajo el argumento de que algunos sectores se esforzaban el dañar las relaciones binacionales.

Concluido lo anterior, es momento de desarrollar las principales características de la interacción entre políticos y traficantes en el periodo 2000 – 2010.

#### **4.5.4 La alternancia en el poder político y la recomposición del poder en el campo del tráfico de drogas ilegales (2000 – 2010)**

El camino de la apertura gradual de los espacios de participación política a la oposición finalmente había llevado a panista Vicente Fox Quezada a la Presidencia de la república (2000 – 2006). Oficialmente el autoritarismo mexicano llegaba a su fin después de un complejo proceso de transformación desencadenado hacía ya décadas. Sin embargo, la llegada de Fox al Ejecutivo federal no implicaba ni el fin de la transición, ni tampoco generaba en automático una democracia plena. Se mantenía tanto el grueso el andamiaje institucional como muchas de las prácticas, usos y costumbres de la era priista sin que el presidente hubiera surgido de éste partido y, por lo consiguiente, tuviera la capacidad de regularlas. Aunque se abrió el paso a nuevos actores con distintas voces y se trató de modificar la dinámica previa, la disputa entre viejas tendencias y nuevas aspiraciones pronto se vería reflejada en una mayor fragmentación del poder político. Esto se combinó con el ascendente poder de los traficantes y no tuvo que pasar mucho tiempo para que del cruce de ambas dinámicas se cuestionara profundamente algunas de las capacidades esenciales del Estado mexicano: la de brindar seguridad y la de administrar la justicia. Aunado a ello, con un gobierno mexicano crecientemente inestable, la presión estadounidense post 11 de septiembre aumentó de manera constante y su avance fue ya incontenible. Al mismo tiempo, se fortalecieron los mecanismos de cooperación con las autoridades colombianas. La articulación con Washington y Bogotá crecía.

En el decenio que va del 2000 al 2010 nuevos e intensos procesos se entrelazarían con muchas de las complejas tendencias que se derivaron de los cambios en las constelaciones del poder político mexicano. Llama la atención que algunas de las propuestas en materia sobre el control del tráfico de de las drogas ilegales realizadas por Fox como presidente electo dieron auténticos virajes de 180 grados después de sendas reuniones con autoridades estadounidenses. Una vez que asumió el poder, Fox le dio continuidad al proceso de militarización de la seguridad pública, ahora ubicando a militares comisionados para la dirección de instituciones civiles. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la violencia no disminuyó y eventualmente llegó a percibirse como una amenaza seria en las regiones fronterizas por lo que el gobierno estadounidense fue más enérgico en las peticiones a su contraparte mexicana. Así, en la medida en que se aproximaban las nuevas elecciones presidenciales, el tema de la seguridad era uno de los más importantes en la agenda México – Estados Unidos.

Paradójicamente en la controvertida campaña electoral que llevó al panista Felipe Calderón a la Presidencia de la república (2006 - 2012) el tema de las drogas no fue parte esencial de su estrategia política. No obstante, las condiciones en las que se dio su llegada al cargo permiten entender una parte del porque el tráfico y los traficantes de drogas ilegales ascendieron de tal forma en el panorama político mexicano. Nuevamente se observa que las reuniones del equipo del frágil presidente electo con autoridades estadounidenses marcaron importantes puntos de inflexión. Una vez posesionado (1 de diciembre 2006), Calderón, anunció que sería un presidente “cercano a las Fuerzas Armadas.”<sup>513</sup> Tan sólo unos días después (11 de diciembre 2006) por instrucciones presidenciales inició el Operativo Conjunto Michoacán que, con la articulación de instituciones civiles y militares, se buscaba recuperar el control de Estado en la entidad. Finalmente una nueva era había llegado. Los niveles de cooperación con las autoridades estadounidenses (Iniciativa Mérida) y colombianas (Grupo de Alto Nivel para la Seguridad y Justicia México - Colombia) alcanzaron niveles sin precedentes. Aquí observaremos las principales características de estos intrincados procesos.

Después de las campañas presidenciales, una vez declarado el candidato ganador se procede a formalizar su victoria. En México, en el amplio intervalo que existe entre las elecciones presidenciales (julio), la declaratoria de “Presidente electo” (septiembre) la toma de posesión (diciembre) se comienza a trabajar en el proceso de entrega y recepción de los gobiernos saliente y entrante. También inicia el proceso de designación de las personas que se integrarán al gabinete y con ellas se perfilan las tendencias que prevalecerán en el gobierno entrante.<sup>514</sup> A esto se suman las declaraciones del propio presidente electo y su equipo, que orientarán a la opinión pública sobre los principales ejes de la administración.

En éste sentido, recopilando la información dispersa que apareció en los medios de la época, Luis Astorga (2007: 61) observa como para entonces, Fox y su grupo de transición habían propuesto no considerar al tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional sino como una cuestión pública; retirar al Ejército de la lucha antidrogas; desaparecer la PGR y en lugar de ésta crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia; concentrar las policías e instituciones de inteligencia en ésta secretaria y quitarle a la Secretaría de Gobernación el control de las policías que dependían de ésta.<sup>515</sup> Astorga señala que en ese momento resaltaba la “ruptura discursiva con las tesis defendidas por Estados Unidos y los tres gobiernos anteriores” al de Fox. Sin embargo, el Presidente electo pronto se encontró con una multiplicidad de presiones a nivel interno y externo que le hicieron regresar sobre sus

---

<sup>513</sup> Alonso Urrutia. “Militarización. Signo de los primeros 50 días de Calderón”. *La Jornada*. 24 de enero 2007.

<sup>514</sup> Sobre los pormenores de la formación del gabinete del primer gobierno panista de alternancia, véase Aguilar y Castañeda (2007). Ahí, ambos autores –que a su vez fueron funcionarios del gobierno de Fox, el primero como vocero presidencial y el segundo como Secretario de Relaciones Exteriores- rescatan que al inicio de la administración se formaron tres gabinetes temáticos: el social que fue encabezado por José Sarukan, el económico que fue coordinado por Eduardo Sojo y el de seguridad que fue coordinado por Adolfo Aguilar Zinser. De los tres, el más problemático fue justamente el de seguridad.

<sup>515</sup> De entre estas propuestas, la única sobre a que si se pudo avanzar fue en la de la creación de a Secretaría de Seguridad Pública.

pasos. En el ámbito interno, el entonces Procurador de Justicia Militar de la administración de Zedillo, el general Rafael Macedo de la Concha declaró las inconveniencias de éste enfoque. A su voz se sumaron diversos profesionales de la seguridad nacional mexicanos y extranjeros.

“La posición manifestada por los representantes del equipo de transición del presidente electo, Vicente Fox acerca del retiro del Ejército de la lucha antidrogas,” -anota Astorga (2007: 63)- “cambió luego de una reunión privada con Barry Mc Caffrey en la sede de la embajada de Estados Unidos en México el 8 de agosto del 2000”. En ésta, las autoridades estadounidenses se manifestaron enfáticamente por la continuidad de la presencia de los militares mexicanos en el manejo del orden público. La experiencia histórica sobre la falta de confianza en las instituciones civiles de seguridad se impuso y con ello se dejaron ver los límites reales del presidencialismo mexicano. La política de militarización “ganó la partida.”

En este contexto, una de las designaciones más importantes dentro del gabinete presidencial era sin duda la del Procurador General de la República. Aguilar y Castañeda (2007: 34 – 36) recuerdan como después de contemplar diversos nombres fue el del general Rafael Macedo de la Concha quien le pareció a Fox el más adecuado. “Fox pensó que podía constituir una buena solución porque se requería, para llevar adelante la lucha contra el crimen organizado, a alguien que tuviera la capacidad profesional, pero también el blindaje necesario para hacerse cargo de la tarea.” Para los exfuncionarios el asunto de la designación de Macedo de la Concha era claro “el hecho de que el procurador fuera miembro del Ejército, con la formación y la disciplina del instituto, le proporcionó mucha seguridad a Fox”. La preocupación del nuevo presidente sobre la corrupción imperante dentro de la PGR lo había hecho inclinarse por el militar, pero decidió guardarlo en secreto hasta que fuera estrictamente necesario hacerlo público: “una vez que se decidió por el general Macedo de la Concha, ya no habló con nadie del Ejército, ni siquiera con el general Ricardo Clemente Vega García, quien sería el Secretario de la Defensa Nacional. Las Fuerzas Armadas nunca hicieron comentario alguno al respecto.”<sup>516</sup> Finalmente se propuso ante el Senado de la república la ratificación del general Rafael Macedo de la Concha. Con la aprobación de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, aunque con el rechazo del PRD, el general fue designado oficialmente como Procurador General de la República el 7 de diciembre del año 2000.<sup>517</sup>

---

<sup>516</sup> En el organigrama castrense, la designación de Macedo de la Concha era mas problemática de lo que los autores hacen notar por la cuestión de las jerarquías de la Fuerzas Armadas. La ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea así como la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea regulan las lagunas y costos que asumen los miembros del Ejército una vez que estos son comisionados en labores fuera del ámbito meramente militar. Arz (2003) observa como al designar a un militar al frente de la PGR se podía presentar un conflicto de intereses entre las instituciones militares y civiles. El procurador Macedo estaba subordinado -en calidad de militar- al Secretario de la Defensa Nacional y obedecía órdenes – en calidad de civil- del Presidente de la Republica. Aunque Macedo declaró que entraba a dirigir la PGR en calidad de civil –contaba con una licenciatura en derecho por la UNAM- era evidente que su origen militar explicaba el porque de su designación. En niveles intermedios, el personal comisionado a la PGR no tenía claro hasta que punto lo que hiciera dentro de ésta institución contaría para su currícula, sueldo y ascensos.

<sup>517</sup> Esperanza Barajas. “Ratifican a Macedo con 15 votos en contra”. *Reforma*, 10 de diciembre de 2000.

Una vez instalado en el cargo, Macedo reconoció la persistencia de enormes niveles de corrupción dentro de la PGR puesto que los traficantes tenían la capacidad de “triplicar o cuadruplicar el salario” de los agentes regionales de la institución para que se les permitieran operar tranquilos, aceptando incluso que en la Procuraduría existían “auténticas mafias” que impedían cualquier tipo de transformación del *statu quo*.<sup>518</sup> El procurador entrante inició un proceso de renovación de la PGR, que consistió en la implementación de un amplio programa de capacitación de agentes, la modificación de los parámetros de selección y evaluación para el mantenimiento del personal y un plan para instruir a los miembros de la procuraduría en materia de derechos humanos. Aunado a ello, se buscó ejecutar un plan de rotación de mandos policíacos que comenzó con el cambio de delegados y subdelegados regionales de la procuraduría, iniciando en los estados de Chihuahua, Jalisco, Sinaloa, Querétaro, Aguascalientes y Oaxaca.<sup>519</sup> Finalmente, lo que se buscaba era generar mecanismos de construcción de confianza, fundamentales para una institución tan deteriorada.

Con Macedo llegó una gran cantidad de militares a ocupar puestos estratégicos en la PGR. Para noviembre del 2002 se contabilizaban 227 elementos en las diferentes ramas de la Procuraduría. De entre éstos, al rededor de 20 se especializaban en el manejo de información secreta, actividades de erradicación, interdicción y confiscación de bienes. Al interior de la FEADS, había 107 militares comisionados, 42 llegaron a la policía federal, 8 al CENDRO y 70 a diferentes divisiones y unidades (Freeman y Sierra 2005: 350). Bajo el mando de Macedo, la cooperación entre la PGR y el Ejército mexicano se fortaleció de una manera nunca antes vista. Mientras por un lado la PGR era el responsable “civil” que llevaba a cabo las averiguaciones previas, encabezaba los operativos y las detenciones de traficantes en el territorio nacional, por otro lado, el ejército tenía oficialmente dos funciones principales: la erradicación de los plantíos de marihuana o amapola en diferentes las partes del país y la interceptación de drogas por aire o por mar. No obstante, esta aparente distribución de labores pronto comenzó a generar descontentos entre ambas instituciones. Desde la perspectiva de la SEDENA había insatisfacción por que la generación de información de inteligencia –vital para las averiguaciones previas– corría a cargo de elementos castrenses y esto no era reconocido ni por el gobierno mexicano ni por el estadounidense. Desde la óptica de algunos de los elementos de la PGR, los militares eran muy rígidos y querían llegar a darles órdenes (Gutiérrez 2007:186 – 187).

A pesar de esto, mientras Macedo de la Concha estuvo al frente de la PGR,<sup>520</sup> la coordinación efectiva con la SEDENA permitió la captura de algunos líderes, operadores y colaboradores de las organizaciones del tráfico de drogas ilegales. El 9 de abril del 2001, en el municipio de Miguel Alemán, Tamaulipas fue capturado Gilberto García Mena, alias *el June*, presuntamente el segundo de a bordo de la organización de

---

<sup>518</sup> Jorge Alejandro Medellín “Corrompida la PGR.” *El Universal*, 9 de febrero de 2001; Jorge Alejandro Medellín “Deplora Macedo situación de corrupción y desconfianza”. *El Universal*, 16 de marzo 2001;

<sup>519</sup> José Luis Ruiz. “En marcha, la renovación de la PGR.” *El Universal*, 1 de marzo de 2001.

<sup>520</sup> Macedo se retiró el 27 de abril del 2005 de la institución como consecuencia de su actuación en el proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, donde se trató de impedir que éste contendiera por la presidencia de la república. Al respecto véanse Aguilar y Castañeda (2007); Camacho y Almazán (2007).

traficantes del Golfo; el 24 de mayo del 2001, en el poblado Alfredo V. Bonfil, Quintana Roo fue capturado Mario Villanueva Madrid, ex gobernador del mismo estado y de quien se sospechaba también pertenecía a la organización de los Carrillo Fuentes, que se mantenían operando en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua; el 12 de julio de 2001, en Villahermosa, Tabasco, fue capturado Alcides Ramón Magaña alias *el metro*, también elemento clave dentro de la organización de los hermanos Carrillo; el 8 de septiembre del 2001, en la Ciudad de México fue capturado Arturo Guzmán Loera alias *el pollo* quien dirigió el grupo de *el Chapo* Guzmán hasta la fuga de éste; el 9 de marzo del 2002 fue capturado en la capital del estado de Puebla, Benjamin Arellano Félix, uno de los líderes de la organización de traficantes conocida como “Cartel” de los Arellano Félix (CAF) que para esos momentos se asentaba en el estado Baja California; el 26 de mayo del 2002 fue detenido en Veracruz, Veracruz, Jesús Albino Quintero Meraz alias *Don Beto* quien se presumía era el principal introductor de droga para la organización del Golfo; el 14 de marzo del 2003 fue detenido en Matamoros, Tamaulipas, Osiel Cárdenas Guillen, el líder más importante de la organización del Golfo; el 27 de enero del 2004 se detuvo en Culiacán, Sinaloa, a Javier Torres Félix alias *el J.T.*, operador de la organización de Sinaloa y el 2 de junio de 2004, en Tijuana, Baja California, fueron detenidos Efraín Pérez Pasuengo y Jorge Aureliano Félix operadores de la organización de los Arellano Félix que tenían la función de pasar la droga a los Estados Unidos.<sup>521</sup>

Con todo y estas detenciones el negocio continuó con mayores bríos y aparentemente de forma más violenta. Esto puede ser explicado en diferentes órbitas. Por un lado, al tomar la decisión de confrontar a los traficantes, la estrategia del gobierno federal evidenció múltiples vacíos que fueron aprovechados por éstos. Quizá uno de los más graves fue que no se pudieron romper los vínculos de protección institucional con los que los traficantes venían operando en diferentes niveles. A pesar de las capturas y la aparente limpia al interior de la PGR, continuaron los reportes de corrupción por parte de algunas de las policías municipales, estatales, federales e incluso de sectores específicos dentro del Ejército mexicano.<sup>522</sup> En este sentido, los traficantes afinaron sus esquemas de adaptación en los diferentes ámbitos que eran fundamentales para la operatividad de la industria ilegal.

---

<sup>521</sup> Redacción. “Dictan formal prisión a Gilberto García Mena”. *El Universal* 18 de abril de 2001; Rubén Mosso y Fernando Meraz “Sentencian a 36 años a Mario Villanueva”. *Milenio* 18 de noviembre de 2008; Alfredo Mendez “Condenan a Ramón Alcides Magaña a 47 años de cárcel”. *La Jornada*, 21 de junio 2007; Jorge Alejandro Medellín. “Cerca PGR al Chapo; arresta a hermano y 2 guardaespaldas” *El Universal* 8 de septiembre del 2001; Gustavo Castillo y DPA. “La captura”. *La Jornada*, 10 de marzo de 2002. Francisco Gómez “Cae Osiel Cárdenas”. *El Universal*, 15 de marzo del 2003; Francisco Sandoval, “Capturan a JT el operador del Chapo y el Mayo Zambada”. *Crónica* 28 de enero 2004; Redacción, “dictan formal prisión a Jorge Aureliano Felix”. *El Siglo de Torreón*, 4 de octubre de 2004.

<sup>522</sup> No se debe olvidar que para esos momentos un poderoso sector de ex militares de élite (GAFES) entrenados por el Ejército de Estados Unidos durante el sexenio de Ernesto Zedillo se habían pasado a las filas de las organizaciones del tráfico de drogas. Este fue el caso del grupo conocido como *los Zetas* que en un primer momento se encargaban de la protección personal de Osiel hasta la captura de éste en el 2003. Posteriormente el grupo de los Zetas adquirió un enorme poder de fuego y con el paso de los años tuvo mayor autonomía, llegando a retar al grupo de traficantes del Golfo, dentro del cual había nacido. Este grupo es particularmente importante porque implica la aparición y consolidación de grupos de estilo paramilitar en el campo del tráfico de drogas en México. Al respecto véase Ravelo (2009: 165 – 193)

Por otro lado, se puso en evidencia que las transformaciones en el campo político, efectivamente tuvieron implicaciones en la dinámica del tráfico de drogas. El poder gubernamental se había fragmentado y las capacidades institucionales o extrainstitucionales propias del autoritarismo se habían ido erosionando desde tiempo atrás. Por acción u omisión, el régimen político mexicano perdió la capacidad de intermediar en el campo del tráfico de drogas ilegales. Partiendo de ello, en el sexenio de Fox se hizo más claro que a pesar de que aumentó la intensidad de los golpes dados a las diversas organizaciones de traficantes, éstas no vieron disminuidas sus capacidades para introducir drogas ilegales a los Estados Unidos. En contraparte, el Estado que debía hacerles frente no contaba ni con las herramientas adecuadas para hacerlo ni con posibilidades reales de generar acuerdos en el campo político para poder avanzar en ello.<sup>523</sup>

En medio de todo esto, los reacomodos dentro de la industria ilegal fueron crecientemente conflictivos. Uno de los hechos que sin duda marcó a la administración Fox fue la fuga de Joaquín Guzmán Loera, alias *el Chapo* quien había sido detenido en la parte final del sexenio de Salinas (1993). Diferentes versiones rescatadas por Gutiérrez (2007: 243- 245) apuntan a que después de la petición de extradición por parte de las autoridades de los Estados Unidos, *el Chapo* Guzmán tomó la decisión de evadirse del penal de “alta” seguridad de Puente Grande, en el estado de Jalisco, el 19 de enero del 2001. Aparentemente, en los meses posteriores de la fuga de Guzmán, éste se encargó de reestablecer sus contactos y reorganizar su participación en el negocio, consiguiendo el respaldo de otros importantes traficantes sinaloenses como Ismael Zambada García alias *el Mayo* y los hermanos Beltrán Leyva, primos de Guzmán.

La información disponible permite suponer que también se retomaron los contactos con los socios colombianos para el tráfico de cocaína. Según versiones de testigos protegidos, en octubre de 2001 (9 meses después de la fuga), Guzmán se reunió en Cuernavaca, en el estado de Morelos con *el Mayo* Zambada y el hijo de éste Vicente Zambada Niebla, con Vicente Carrillo Fuentes, hermano del fallecido Amado Carrillo Fuentes, así como los hermanos Marcos Arturo y Héctor Alfredo Beltrán Leyva quien a su vez iba en representación de Juan José Esparragoza, alias el Azul (Gutiérrez 2007: 244). En resumen, sin contar al grupo del Golfo y los hermanos Arellano Félix, eran los representantes de algunas de las organizaciones más poderosas del tráfico de drogas en México y la mayoría eran sinaloenses.

Producto de la reunión de Cuernavaca había nacido una extraordinaria alianza que fue conocida con la etiqueta mediática de *La Federación*. Aunque difícilmente podría pensarse que con ésta las diferentes organizaciones perderían su autonomía, lo que resultaba claro era que dentro de las posibles bases del acuerdo se contemplaba una “estrategia ofensiva para extender su presencia en el país” (*Ibidem*). Hasta el momento, los enfrentamientos entre los diferentes grupos de sinaloenses y tamaulipecos habían sido mínimos. Las pugnas fuertes se presentaban entre los propios sinaloenses y concretamente con el grupo más combativo dentro de éstos, el de los hermanos Arellano Félix. Sin embargo, con la nueva estrategia aparentemente grupal no tuvo que pasar

---

<sup>523</sup> Al respecto véase punto 4.1.

mucho tiempo para que estallara el conflicto entre tamaulipecos y sinaloenses, además de reafirmar la voluntad de la coalición sinaloense para derrotar a los Arellano. Para octubre de 2003 la violencia se desató en Nuevo Laredo. Las investigaciones policiales señalaron que el grupo encabezado por Guzmán se alió con una banda fronteriza conocida como *los Cachos* y con integrantes del grupo michoacano de los Valencia (mejor conocido como “Cartel” del milenio). Aunque Osiel Cárdenas para ese momento ya estaba en la cárcel, dos de sus principales operadores – *el gordo* Lamm y Gregorio *el Goyo* Saucedo- se encargaron de responder las acciones al frente de los Zetas.<sup>524</sup> En lo posterior, el conflicto entre sinaloenses y tamaulipecos grupos dejaría cientos de muertos de lado y lado, extendiéndose hacia los estados de Guerrero, Michoacán, Nuevo León y el sureste de México.

Con altibajos la alianza entre Guzmán, Zambada, los Beltrán Leyva, Esparragoza y los Carrillo Fuentes se mantuvo hasta septiembre de 2004. Un nuevo punto de ruptura se presentará el 11 de septiembre de ese año con el asesinato de Rodolfo Carrillo Fuentes, alias *el niño de oro*. La muerte violenta de Carrillo quien iba acompañado de su esposa, Giovanna Quevedo Gastelum -la cual también fue ultimada en la misma acción en un centro comercial de Culiacán-, marcó la separación definitiva de la organización de Juárez con el poderoso grupo con el que se había aliado. Investigaciones posteriores de las autoridades arrojaron que el presunto autor intelectual de los homicidios había sido Joaquín *el Chapo* Guzmán quien aparentemente ordenó la acción después de que Carrillo mandó asesinar a Humberto Terrones, amigo cercano del *Chapo*. Aunado a ello un nuevo escándalo por corrupción policial se presentó en el estado de Sinaloa puesto que se pudo comprobar que el comandante Pedro Pérez López y el investigador Ovidio Plata Quintero resultaron heridos al tratar de proteger a la pareja Carrillo/ Quevedo. En el momento de los hechos, ambos estaban en activo en la Policía Ministerial del Estado.<sup>525</sup>



En la parte final de la administración de Fox, la violencia era incremental y multidireccionada. El asunto había sido seguido con mucha preocupación por las autoridades de los Estados Unidos que tuvieron en el 11 de septiembre su propio sismo político después de los atentados contra las torres gemelas. Estos hicieron replantear el grueso de sus esquemas de seguridad y en ésta reconfiguración México fue incluido oficialmente en la esfera de seguridad interna de la unión americana bajo el Comando Norte.<sup>526</sup> Aunque en las semanas posteriores al 11 de septiembre el tema de las drogas ilegales casi desapareció en el discurso político estadounidense, pronto comenzaron las insinuaciones institucionales que buscaron resarcir este aparente olvido.<sup>527</sup> Autoridades

---

<sup>524</sup> Gustavo Castillo “El Chapo Guzmán intenta debilitar al Cártel del Golfo en Nuevo Laredo”. *La Jornada*, 19 de octubre de 2003.

<sup>525</sup> Guadalupe Martínez. “Matanza del 11 de septiembre de 2004: narcoprotección al descubierto.” *Noreste*, 11 de septiembre 2005.

<sup>526</sup> Cfr. Capítulo 2, punto 2.6. Se recomienda además el testimonio del entonces Embajador de los Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow (2003: 247 – 269).

<sup>527</sup> Aparente olvido puesto que desde antes del 11 de septiembre la administración Fox había comenzado a dar pasos en firme para fortalecer los mecanismos de cooperación antidroga con su vecino del norte. Para el 2 de marzo del 2001 el procurador Macedo de la Concha anunció que se estaba trabajando en un nuevo

de la DEA comenzaron de inmediato a asociar al terrorismo con el tráfico de drogas ilegales y no tardó mucho tiempo en aparecer el estribillo del “narcoterrorismo” como una de las principales amenazas a su seguridad fronteriza.

Astorga observa con un toque de ironía: “se empezó a rearmar un discurso configurante de una especie de internacional «narcoterrorista» interesada en atacar a los Estados Unidos y desestabilizar a los países democráticos.” En el nuevo contexto, el término incluía elementos diferentes: “antes” -continúa el autor- “los traficantes podían cometer actos terroristas. Es decir, el terrorismo era una de las estrategias posibles mas no la actividad principal. De allí la etiqueta de «narcoterroristas». Pablo Escobar fue el paradigma”. Sin embargo, “después del 11 de septiembre de 2001 el terrorismo se convirtió en lo esencial y el tráfico de drogas en una de las estrategias posibles para financiar actividades de carácter político y de desestabilización” (2007: 24).

En enero del 2002 el zar antidrogas de la administración de Bush, John Walters realizó una visita a México en la que se entrevistó con Rafael Macedo de la Concha para hablar del tema de las drogas ilegales, ahora medidas bajo el prisma antiterrorista. En la sesión ante los medios, el funcionario estadounidense reconoció que para su gobierno la organización de los Arellano Félix era “la más poderosa del continente americano.” Es probable que tuviera en mente la relación del CAF con las FARC colombianas destapada en los últimos meses del gobierno de Zedillo pero no aportó información nueva al respecto. Walters mencionó que en Estados Unidos si existían “capos” de la droga pero sin duda éstos eran mucho menos poderosos que los mexicanos y al pedírsele que mencionara nombres, el zar antidrogas estadounidense no pudo recordar ninguno.

Por su parte, Macedo fue más claro en el motivo de la visita. “Lo que revisamos” – comentó el Procurador mexicano- “fue una hipótesis sobre el redimensionamiento del narcotráfico y sus nexos con el terrorismo; nuestra misión es evitar que esta hipótesis se cumpla y para ello incrementaremos el intercambio de información con Estados Unidos”.<sup>528</sup> Acto seguido, Macedo de la Concha hizo hincapié en la “nueva era” de confianza creciente entre las autoridades de ambos países que había permitido “tener éxito en operaciones coordinadas de intercepción de drogas, desmantelamiento de

---

protocolo que modificaría el tratado de extradición entre México y Estados Unidos, permitiendo que una persona que estuviera sujeta a proceso penal en uno de los países pudiera ser enviado al otro para así evitar casos de impunidad y prescripción de delitos. Este nuevo acuerdo tenía importantes implicaciones prácticas puesto que quitaba algunos de los candados legales que obstaculizaban la extradición de nacionales mexicanos hacia los Estados Unidos. Las extradiciones en lo posterior serían recurrentes (Cfr. Punto 4.3). Pocos días después, el mismo Macedo llamaba la atención de que entre ambos países veía corriendo un importante proceso de “renovación de confianza en las instituciones” y delineó durante su visita a Washington los ejes de la estrategia antinarcóticos de México y Estados Unidos que abarcaban “desde la capacitación, intercambio de información, la revisión de nuestra agenda bilateral en materia de narcotráfico” hasta el “crimen organizado, [ y la] atención a delitos que se cometen sobre todo en las áreas fronterizas”. Así, en los meses previos al 11 de septiembre las administraciones de Bush y Fox trataban de sincronizarse en materia de drogas ilegales. Mario Torres. “Anuncian tratado de extradición”. *El Universal*, 2 de marzo del 2001; Patricia Zugayde. “Ni armas ni acoso de agentes de EU.” *El Universal*, 15 de marzo de 2001.

<sup>528</sup> Jorge Alejandro Medellín y Ruth Rodríguez “Vinculados narco y terrorismo: Macedo”. *El Universal*, 18 de enero de 2002.



organizaciones y aseguramiento de sus ganancias ilícitas".<sup>529</sup> Finalmente las declaraciones de ambos funcionarios concordaron en la necesidad de profundizar la cooperación binacional para evitar que el riesgo de la fusión del tráfico de drogas y el terrorismo se presentara en la frontera compartida.

En reuniones posteriores Walters alabó el trabajo de las autoridades mexicanas en el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales, pues señalaba que “ningún país del mundo ha hecho más para dismantelar a las organizaciones de droga que México.”<sup>530</sup> Con un espíritu casi festivo Walters afirmó que los Estados Unidos deberían imitar la estrategia mexicana para “combatir el narcotráfico” pues el enfoque de ésta era “integral” ya que trataba de ir contra “todos los aspectos” del fenómeno. Para Walters, lo especialmente atractivo del enfoque mexicano era el ataque a los problemas derivados del “financiamiento y la comercialización”.<sup>531</sup> El espaldarazo público de Walters a la administración de Fox se dio pocos días antes de que José Luis Santiago Vasconcelos, titular de la UEDO anunciara la posible llegada a México de “articuladores o enlaces colombianos con grupos mexicanos” para evitar “a toda costa” el cierre de las rutas que atravesaban el territorio mexicano.<sup>532</sup> Aunque era difícil sostener la hipótesis de Vasconcelos –pues implicaba *de facto* la pérdida de capacidad de las organizaciones mexicanas para mantenerse vigentes en el negocio y una aceptación acrítica y sin confrontación entre los mexicanos y sus “nuevos” jefes colombianos- la propia enunciación de ésta buscaba mantener el fantasma de un México cada vez más parecido a Colombia.



Para esos momentos, el gobierno de Fox ya había estado tratando de consolidar una alianza más sólida con las autoridades colombianas. Desde los primeros días del mes de abril del 2001, en el marco de una gira por dos días en Colombia, Fox, acompañado por el jefe del gabinete de seguridad, Adolfo Aguilar Zinser, el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, y el Procurador Macedo de la Concha, buscó acercarse al gobierno de Pastrana para presentar una propuesta encaminada a “reforzar la lucha contra las drogas”. Al final de la visita, Aguilar Zinser comentó que se negociarían estos pactos con Colombia y Estados Unidos por separado, pretendiendo armar una “especie de rompecabezas” con el fin de “unir estrategias para que cada nación en sus respectivas jurisdicciones, establezcan un combate más efectivo contra el narcotráfico”.<sup>533</sup>

Producto de la visita, quedó instaurado el acuerdo mediante el que se creaba el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia (GANSJ), donde participarían el Ministerio de Defensa colombiano y la Secretaría de la Defensa Nacional mexicana, así como las

---

<sup>529</sup> Gustavo Castillo, Ángeles Cruz y Triunfo Elizalde. “Macedo llama a impedir un bloque común entre narcos y terroristas”. *La Jornada*, 18 de enero de 2002.

<sup>530</sup> Redacción “Elogia EU plan de México para hacer frente al narco”. *Reforma* 29 de abril de 2003.

<sup>531</sup> Jorge Carreño Figueras “Imitarán estrategia Mexicana para combatir al narcotráfico.” *El Universal*, 29 de abril del 2003.

<sup>532</sup> Jorge Carreño Figueras “Preocupa a EU la presencia de narcos colombianos en México.” *El Universal*, 1 de mayo del 2003.

<sup>533</sup> José Luis Ruiz. “Redefinirán lucha antidrogas” *El Universal*, 6 de abril de 2001.

dependencias encargadas del combate de las drogas ilegales en ambos países.<sup>534</sup> Fox declaró que era necesario “ir montando estructuras internacionales” que representaran una opción válida frente al “denigrante proceso de certificación” y el esfuerzo entre México y Colombia apuntaba a una “mayor eficacia contra el crimen organizado”.<sup>535</sup> Por su parte, Pastrana observó que la experiencia colombiana para enfrentar a las organizaciones de traficantes, concretamente en materia de lavado de dinero, podía ser de mucha utilidad para las autoridades mexicanas.<sup>536</sup>

A finales de octubre del 2003, después del espaldarazo público de Walters a la política antidrogas de México se llevó a cabo la Segunda Reunión Conjunta de Seguridad entre México y Colombia en la ciudad de Bogotá. Ahí, Rafael Macedo de la Concha confirmó el compromiso mexicano para “fortalecer la alianza con Colombia” en materia de combate al “crimen organizado”, en especial contra el “narcotráfico.” La entonces Canciller de Colombia, Carlina Barco aseveró que la coordinación entre México y Colombia era de “especial importancia” en virtud del fuerte anudamiento entre las organizaciones de traficantes de ambos países. Como consecuencia de esta segunda reunión, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Fiscalía colombiana y la PGR de México con la finalidad de “estrechar el cerco” a los traficantes. Finalmente, también como consecuencia de esta segunda reunión, las autoridades de ambos países se comprometieron a evaluar el establecimiento de una base de datos que permitiera en lo posterior compartir información, así como impulsar un grupo bilateral de análisis e intercambio de información sobre interceptación de drogas.<sup>537</sup> Se fortalecía el vínculo entre México y Bogotá.



Indudablemente el caldo de cultivo se fue haciendo más y más complejo en la medida en que se articularon los diferentes factores analizados, a saber: i) la fragmentación del poder político mexicano; ii) La confirmación de la opción militar en el enfrentamiento del Estado contra los traficantes de drogas ilegales; iii) la reconfiguración de las alianzas de traficantes; iv) la violencia entre las diversas organizaciones de éstos; v) el fortalecimiento de las alianzas de traficantes mexicanos con los diversos grupos colombianos vi) El fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre autoridades mexicanas y colombianas y vii) la presión estadounidense por un mayor control de la frontera post 11 de septiembre.

En medio de este difícil escenario, en la etapa final de la administración de Fox la convergencia e intensificación de muchos de estos factores se sumó a las vicisitudes propias de la dinámica electoral. El general Macedo de la Concha se vio obligado a

---

<sup>534</sup> Juan Manuel Venegas “Acuerdan los gobiernos de México y Colombia crear grupo bilateral de combate al narcotráfico”. *La Jornada*, 7 de abril de 2001.

<sup>535</sup> No se debe olvidar que el cambio de metodología del proceso de certificación se dio hasta el 2002.

<sup>536</sup> José Luis Ruiz. “Avanza cooperación contra el narco”. *El Universal*, 2 de abril de 2001.

<sup>537</sup> Notimex. “México y Colombia confirman alianza: PGR.” *El Universal* 24 de octubre del 2003; Redacción. “Fortalecen lucha contra el narcotráfico”. *El Tiempo* 24 de octubre del 2003.

renunciar el 27 de abril del 2005.<sup>538</sup> Aparentemente su actuación en el fracasado proceso de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, había generado mucho descontento en la clase política mexicana que forzó su dimisión.<sup>539</sup> Con la salida de Macedo, la SEDENA ordenó el regreso de la mayoría de los 227 militares que estaban comisionados en la PGR y con esto los resortes que impulsaban la cooperación entre instituciones se diluyeron. Macedo fue sucedido por Daniel Cabeza de Vaca quien permanecería en el cargo hasta el fin de la presidencia de Fox.

El apoyo previo de los funcionarios estadounidenses a la estrategia de la administración de Fox contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales también se fue disolviendo en la medida en que se incrementó la violencia en los estados fronterizos. El reacomodo de fuerzas al interior de las organizaciones de traficantes comenzó a provocar alarma y las críticas al gobierno mexicano aumentaron. A finales de enero del 2005 el Departamento de Estado emitió una alerta donde llamaba la atención a sus ciudadanos por la “seria situación de seguridad en el lado mexicano de la frontera” que fue explicada como consecuencia de “la competencia entre organizaciones criminales que luchan por el control del comercio lucrativo de drogas a lo largo de la frontera”. En el comunicado se hacía mención de las carencias mexicanas, señalando que “las fuerzas del orden público locales no cuentan con fondos y capacitación”, además de que “el sistema de justicia es frágil, con exceso de trabajo e ineficaz”.<sup>540</sup>

Acompañando este comunicado, el embajador Tony Garza envió una carta dirigida al Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez y al todavía Procurador Macedo de la Concha donde expresaba su preocupación por la “incapacidad de las fuerzas del orden público locales de hacer frente a la batalla entre delincuentes de la droga, los secuestros y la violencia en general.” Para Garza los problemas derivados de la incapacidad de las autoridades mexicanas “tendrá[n] un efecto negativo en el intercambio, el turismo y el comercio” entre ambas naciones.<sup>541</sup> Al día siguiente, Fox

---

<sup>538</sup> Gustavo Castillo García. “Renuncio en aras de la gobernabilidad democrática dijo Macedo.” *La Jornada* 28 de abril de 2005.

<sup>539</sup> En México los funcionarios de las distintas ramas gubernamentales cuentan con inmunidad jurídica (fuero constitucional) para las acciones derivadas del ejercicio del cargo. Entre el 2004 y 2005 López Obrador, uno de los aspirantes presidenciales mejor posicionados según las encuestas, fue sometido por razones políticas a un proceso de levantamiento del fuero constitucional por violar una orden judicial que exigía la suspensión de la construcción de una calle en un terreno expropiado años atrás por gobiernos anteriores. El asunto fue rentabilizado políticamente por el propio presidente Fox quien temía que López Obrador continuara en ascenso en la carrera presidencial. Diferentes versiones apuntan a que Fox en persona instruyó al Procurador Macedo para que iniciara el juicio de desafuero ante el Congreso de la Unión. Este movimiento provocó el rechazo de una amplia mayoría que calificó el hecho como un intento desesperado de detener a López Obrador. El desafuero procedió por una votación de 360 a favor por 127 en contra de que se le levantara el fuero constitucional. Sin embargo, se llevaron a cabo grandes manifestaciones populares contra la medida y Fox tuvo que dar marcha atrás. Para Aguilar y Castañeda (2007: 320), la renuncia de Macedo era consecuencia lógica del fracaso de Fox, no del Procurador. “Macedo tuvo que pagar los platos rotos, como corresponde en lugar de su jefe: el Presidente.”

<sup>540</sup> Bajado de [http://travel.state.gov/travel/cis\\_pa\\_tw/pa/pa\\_2100.html](http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/pa/pa_2100.html) Consultado el 20 de enero de 2010

<sup>541</sup> Carta del Embajador de los Estados Unidos en México, Antonio O. Garza que envió al Secretario de Relaciones Exteriores y al Procurador General de Justicia de México, en la que explica en contexto el anuncio hecho por el Departamento de Estado. Jueves 27 de enero 2005 Bajado de

comentó que rechazaba “la manera en que esto ha sido presentado” ya que en el fondo las afirmaciones de las autoridades estadounidenses eran “excesivas y amarillistas”. El mandatario mexicano aseguró que si bien compartía la preocupación de las autoridades estadounidenses para él era “más importante defender la dignidad del Estado mexicano y sus instituciones” tratando de “asegurar el respeto pleno a nuestra soberanía”.<sup>542</sup> En el mismo sentido, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel remató diciendo que “solamente se ve el lado mexicano cuando en los hechos hay una corresponsabilidad”.<sup>543</sup> A pesar del cambio de actores y en horizontes temporales diferentes, se mantenían muchas de las animadversiones del pasado y la autocrítica de lado y lado brillaba por su ausencia.

“Durante 2005 y parte del 2006” -observa Gutiérrez (2007: 131)- “la presión hacia las autoridades mexicanas no cejó.” En efecto, las peticiones de un mejor control en la seguridad fronteriza no hicieron más que escalar. El mismo autor observa como “el Departamento de Estado demandó que se declarara un «estado de emergencia»” y esta petición “se hacía en reuniones de alto nivel en las cuales se le exigía la captura de los 17 jefes de los Zetas, de los cuales se habían dado informes.” Sin Macedo y su apoyo de militares en la PGR, el asunto de la confianza en la institución de procuración de justicia languideció nuevamente.

Para contrarrestar la creciente presión interna y externa ante el aumento de la violencia asociada al tráfico y los traficantes de drogas ilegales, Fox ordenó el 11 de junio del 2005, la implementación del “Operativo México Seguro”. Según el texto desplegado por la oficina de comunicación de la Presidencia, el operativo tenía como prioridad “combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos, resultado de las disputas entre las bandas de la delincuencia organizada.” Los responsables de éste serían “autoridades civiles y militares” donde participarían “las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina y Hacienda y Crédito Público, así como la Procuraduría General de la República, en coordinación con los gobiernos estatales.”<sup>544</sup>

Después del escueto comunicado el vocero de la Presidencia, Rubén Aguilar trató de aclarar los alcances y límites del operativo: “la aplicación de «México Seguro» no implica alguna modalidad de un «estado de excepción» ni la restricción de las garantías individuales” -señaló el funcionario- “la acción directa y frontal del operativo está a cargo de la AFI y de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y aunque está prevista la participación decidida del Ejército Mexicano, no hay ninguna militarización”.<sup>545</sup> Los primeros lugares donde se llevó a cabo el operativo del gobierno

---

[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=19630&tabla=PRIMERA](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=19630&tabla=PRIMERA) Consultado el 20 de enero del 2010.

<sup>542</sup> Javier Ruiz. “Refuta Fox críticas de EU”. *El Universal* 28 de enero de 2005; Ciro Pérez Silva. “México no admite juicios externos sobre su política, responde Los Pinos.” *La Jornada*, 28 de enero de 2005.

<sup>543</sup> Redacción. “El problema del narco es bilateral: Creel”. *El Universal*, 28 de enero de 2005.

<sup>544</sup> Presidencia de la república. Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del Operativo México Seguro contra crimen organizado. 11 de junio de 2005. Bajado de <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>. Consultado el 3 de febrero de 2010.

<sup>545</sup> Notimex. “«México Seguro» da resultados: Presidencia” *Crónica*, 13 de junio de 2005.

federal fueron los estados de Tamaulipas (Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa), Sinaloa (Culiacán, Navolato y Mazatlán) y Baja California (Tijuana y Mexicali). Posteriormente se trasladaría a Michoacán (región de tierra caliente y corredor Uruapan – Zamora), Guerrero (Acapulco y Zihuatanejo) y el Estado de México (diversos municipios del estado).

A pesar de que en el mes de agosto del 2005 Fox ordenó “radicalizar” el operativo para poder retomar el control de las ciudades de la forma más pronta posible –lo que implicaba el reconocimiento tácito de que éste control se había perdido-, el resultado del operativo fue un rotundo fracaso. En el caso de Tamaulipas donde se desplegó la mayor cantidad de policías y miembros del Ejército que tomaron el control de las ciudades de Nuevo Laredo y Reynosa la violencia no disminuyó.<sup>546</sup> El consulado de los Estados Unidos en Nuevo Laredo tuvo que ser cerrado durante una semana con la advertencia de que se abriría “sólo si las condiciones mejoran”.<sup>547</sup> En el caso de Baja California, a pesar de que el operativo bajó temporalmente los índices de delincuencia, una vez que éste disminuyó de intensidad, aumentaron nuevamente los homicidios y secuestros en contra de los comerciantes y empresarios de la entidad.<sup>548</sup> Para Sinaloa, si bien durante algunos momentos disminuyeron los homicidios violentos, con todo y la presencia del ejército pronto volvieron a aumentar. Aunque uno de los hechos mas visibles fue la captura de Miguel Ángel Guzmán Loaera, hermano del *Chapo*, el estado continuó siendo uno de los más violentos del país.<sup>549</sup>

Resultados similares se mostraron en los casos de Michoacán, Guerrero y el Estado de México. Para el 19 de septiembre del 2006, a poco más de un año de la implementación del operativo, el Secretario de Marina Armada de México, Marco Antonio Peyrot González hizo un balance contundente sobre el operativo anticrimen más sonado de la administración foxista al aseverar que “el programa México seguro fue rebasado por la delincuencia organizada.”<sup>550</sup> El juicio de Peyrot difícilmente partía de la desinformación, sin embargo su argumento pronto sería desmentido de inmediato por el Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora.<sup>551</sup> Entre la realidad, las evidencias y la negación, lo que aparecía como un hecho incontrovertible era que la situación del orden público mexicano, sobre todo en los estados fronterizos, efectivamente estaba gravemente deteriorada.

---

<sup>546</sup> Alejandro Páez/ redacción “Nuevo Laredo y Reynosa bajo el control del Ejército”. *Crónica* 14 de junio 2005; Julieta Martínez y Antonio Heras. “Baja California: pugna del poder del crimen organizado” *Contralinea*, Agosto 2005. Francisco Gómez. “Miedo y desolación en Tamaulipas.” *El Universal* 27 de junio de 2005.

<sup>547</sup> Natalia Gómez Quintero. “Cierra EU consulado en Nuevo Laredo por narcoviolencia”. *El Universal* 30 de julio 2005.

<sup>548</sup> Jesús Ramírez Cuevas. “Reina en Tijuana una calma artificial gracias al operativo México Seguro”. *La Jornada*, 16 de junio de 2005.

<sup>549</sup> Jorge Alejandro Medellín, Javier Cabrera y Giovanna Gaxiola “Apresan al hermano de « el Chapo » en festejo.” *El Universal*, 16 de junio de 2005; Alberto Guzmán “Del gozo al Calabozo” *Contralinea*, julio 2005.

<sup>550</sup> Misael Habana de los Santos. “El crimen organizado rebasó al programa México seguro: Peyrot.” *La Jornada*, 20 de septiembre de 2006.

<sup>551</sup> Agencias. “El programa México seguro no ha sido rebasado refuta Medina Mora a Peyrot”. *El siglo de Torreón*, 22 de septiembre 2006.

Fue en medio de este complejo escenario en el que se llevaron a cabo las elecciones presidenciales del 2006. Los altos decibeles de la contienda electoral hicieron que el tema de las drogas ilegales fuera menos visible pero no por ello dejó de estar presente, sobre todo para las autoridades estadounidenses. John Dimitri Negroponte, ex embajador de los Estados Unidos en México (1989 – 1993) y para esos momentos jefe del Consejo de Inteligencia Nacional de la administración de Bush, aseguró en su comparecencia ante el Senado que “para cuando termine el año, de los diez países que sostendrán elecciones presidenciales, ninguno es más importante para los intereses de los Estados Unidos que el proceso de México en julio”. Al hacer un recuento del rol mexicano en el tráfico internacional de drogas ilegales, Negroponte señaló que “alrededor del 90 % de la cocaína que es detectada en los Estados Unidos fue introducida a través de México y el corredor de Centroamérica; casi toda la heroína mexicana se va al mercado de los Estados Unidos y México es el principal país de origen de la marihuana y las metanfetaminas disponibles en los Estados Unidos.”<sup>552</sup> Bajo esta lectura, no es difícil entender el énfasis puesto en las implicaciones del proceso electoral mexicano.

Las autoridades estadounidenses decidieron actuar en consecuencia. Algunas versiones sugieren que apenas dos días después de las declaraciones de Negroponte (4 de febrero 2006), Porter Goss director de la CIA viajó a México para reunirse con autoridades mexicanas. Al primero en visitar fue al Secretario de la Defensa Nacional, el general Vega García. Aparentemente, en la reunión el funcionario estadounidense le recriminó sutilmente a Vega García que en toda su gestión al frente de la SEDENA no se había detenido a militares de alto rango involucrados con traficantes, como si habría pasado en el caso de su antecesor, el general Enrique Cervantes Aguirre. Vega García, aunque visiblemente indignado, no pudo refutar estos argumentos. Posteriormente, Goss se reunió con Daniel Cabeza de Vaca al que amonestó por la parsimonia de la PGR para la detención de los jefes de los Zetas aparentemente ubicados con información estadounidense el norte del país. Al nuevo Procurador, también se le llamó la atención sobre no haber llamado a cuentas a Macedo de la Concha por su probable vinculación con la organización del Golfo, destapada por el FBI a poco de éste dejara la PGR. Acto seguido, Goss se reunió con los Secretarios de Gobernación (Carlos Abascal Carranza) y Seguridad Pública (Eduardo Medina Mora), así como con los representantes del CISEN.<sup>553</sup> En cada una de estas conversaciones, Goss manifestó el profundo malestar que existía en Washington por la situación imperante en México y realizó las recomendaciones correspondientes.

Las elecciones mexicanas se celebraron el 2 de julio del 2006 y a ellas llegaron como punteros los candidatos del PAN, Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, del PRD. El proceso electoral había sido enturbiado por múltiples factores. La injerencia del Ejecutivo federal a favor del candidato panista, el uso faccioso de algunas

<sup>552</sup> John D. Negroponte, Director of National Intelligence. *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*. February 2, 2006.

<sup>553</sup> Raymundo Riva Palacio. “La visita secreta”. *El Universal*, 13 de febrero de 2006.

de las instituciones y programas del Estado con el mismo objetivo, la campaña de ataques y descalificaciones –conocida como propaganda negra- del candidato del PAN hacia el perredista y la radicalización de López Obrador como respuesta a los factores anteriores, trajeron como resultado una enrarecida jornada electoral que al final del día no daba un ganador claro. Tuvo que pasar algún tiempo antes de que los resultados fueran dados a conocer por las instituciones encargadas de certificar la validez del proceso. El 6 de julio el Instituto Federal Electoral (IFE) determinó que el candidato con mayor número de votos registrados fue Felipe Calderón. El 5 de septiembre del 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció al respecto. El resultado final confirmó el diagnóstico del IFE: el oficialista Felipe Calderón Hinojosa fue ungido como Presidente electo de México.<sup>554</sup> Aunque López Obrador desconoció el resultado y después de una convención realizada en el zócalo capitalino se declaró “Presidente legítimo” -iniciando con ello un movimiento social de importantes dimensiones-, el peso institucional no corría a favor suyo. Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa comenzaron a realizar los preparativos de entrega – recepción de la administración federal.

Los retos de Calderón eran enormes. Contrariamente al proceso en el que Fox llegó a la presidencia, donde existió un fuerte consenso social –más no político- que rodeó al primer Presidente surgido de un partido de oposición, en el caso de Calderón, el asunto era, en más de un sentido, opuesto. La sociedad mexicana se encontraba fuertemente polarizada como consecuencia de la agitada campaña electoral y en el plano político PAN y PRD, se encontraban inmersos en una agria disputa sobre la legitimidad de las elecciones. Durante algún tiempo el PRD desconoció al Presidente Calderón. El PRI se mantuvo a la distancia, pero en el interior del partido estaban convencidos que eventualmente la situación les beneficiaría. A esto se sumaba la grave crisis del orden interno por el aumento de la violencia en las zonas fronterizas y la disputa de las rutas estratégicas para el tráfico de drogas ilegales, la falta de movilidad en las reformas institucionales necesarias para un sistema democrático y la presión creciente del gobierno de los Estados Unidos para conseguir un mejor control de la situación mexicana. Con esto como telón de fondo, la debilidad del titular del Ejecutivo federal era evidente.



Una vez otorgado el nombramiento de Calderón como Presidente electo, éste comenzó a realizar una serie de movimientos que permitirían entender la posterior estrategia. Del 2 al 7 de octubre del 2006 Calderón realizó su primera gira internacional. Esta se orientó Centro y Sudamérica, enfocándose en Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil. Al parecer, la pobre actuación de la administración foxista frente a sus contrapartes latinoamericanas ayuda a entender en

---

<sup>554</sup> En el dictamen del Tribunal Electoral se estableció que 1) el candidato que tuvo más votos fue Calderón; 2) El proceso electoral cumplió los principios democráticos constitucionales y 3) Calderón satisfizo los requisitos de elegibilidad establecidos por el artículo 82 de la Constitución federal. Sin embargo, en la parte final del dictamen el Tribunal Electoral resaltó que “las declaraciones del Presidente de la República, Vicente Fox, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios.” Citado por Aguilar y Castañeda (2007: 357).

parte los motivos de esta ambiciosa gira internacional. En cada país, Calderón ratificó su voluntad de recuperar la presencia mexicana y aprender de las respectivas experiencias nacionales que pudieran retroalimentar a su gobierno.<sup>555</sup>

Bajo esta lógica, en su visita a Colombia, realizada el 4 de octubre, Calderón observó que su administración quería “aprender de las mejores experiencias y aplicar acciones contundentes en la lucha contra la inseguridad”, reconociendo ambas en la política de seguridad democrática encabezada por Álvaro Uribe. Profundizando en el tema, Calderón admitió que la seguridad que sería una de sus prioridades puesto que no se podía “permitir que haya poderes de facto que atenten todos los días contra la sociedad y que desafíen la autoridad del Estado mexicano”. Finalmente, el Presidente electo de México dejó claro que había “voluntad y disposición” por parte de las autoridades colombianas “para intercambiar experiencias en temas vitales para México, en concreto en los temas de seguridad pública y de justicia penal.”<sup>556</sup> Calderón se interesó en aprender sobre el proceso que había llevado a las autoridades colombianas a crear una Policía Nacional, así como el desarrollo de los procesos de inteligencia como parte de la estrategia contra las drogas ilegales. Con las declaraciones vertidas en su visita a Colombia, Calderón dejaba ver un poco más de lo que ya se estaba cocinando.

Esto se sincronizó con un nuevo movimiento por parte de las autoridades estadounidenses, más o menos por las mismas fechas. Gutiérrez (2007: 23- 28) observa que a mediados del mes de octubre de 2006 se llevó a cabo una reunión entre el equipo de transición de Calderón y “funcionarios de primer nivel” de la DEA en Cuernavaca, Morelos. El objetivo era “celebrar algunas cesiones privadas con su contraparte mexicana para repasar temas de la agenda sobre el combate al narcotráfico”. Entre la delegación mexicana se encontraba el Secretario de Seguridad Pública del gobierno saliente, Eduardo Medina Mora; el subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, José Luis Santiago Vasconcelos y el director de la Agencia Federal de Investigaciones, Genaro García Luna.<sup>557</sup> La delegación de la DEA era encabezada por Karen Tandy, directora de la agencia antidrogas estadounidense. Curiosa la combinación de los funcionarios mexicanos sin duda, puesto que todos ellos hacían parte del gabinete foxista que había visto como la situación del orden público mexicano se salía de las manos. Aparentemente, la reunión abrió una importante ventana de oportunidad para generar un esquema binacional más sólido para el combate al crimen organizado que en lo posterior se convertiría en la bandera de batalla de la nueva administración.

---

<sup>555</sup> Rossana Fuentes Berain “Caminos del sur.” *El Universal*, 4 de octubre de 2006; Sergio Javier Jiménez. “Mi gobierno mirará hacia el sur: Calderón”. *El Universal*, 6 de octubre de 2006.

<sup>556</sup> Sergio Javier Jiménez. “Calderón considera atacar el narco como lo hizo Colombia”. *El Universal*, 5 de octubre de 2006; Claudia Herrera Beltrán “Calderón, dispuesto a aplicar el modelo del gobierno de Álvaro Uribe”. *La Jornada* 5 de octubre de 2006; Redacción “presidente electo de México se llevará la idea de la seguridad democrática a su país”. *El Tiempo*, 5 de octubre de 2006.

<sup>557</sup> Al asumir la Presidencia, Calderón nombró a Eduardo Medina Mora como Procurador General de la República, a José Luis Santiago Vasconcelos como subprocurador de Asuntos Jurídicos y Relaciones Internacionales y Genaro García Luna fue nombrado Secretario de Seguridad Pública.



Pocos días después de estos primeros contactos en Cuernavaca, Calderón visitó Washington y ahí se reunió con el Presidente Bush, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, el Secretario del Tesoro Henry Paulson, el Secretario de Comercio Carlos Gutiérrez y el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional, Michael Chertoff.<sup>558</sup> En los dos días que duró visita se trataron temas de comercio, migración y lucha antidrogas. Al final de la reunión con el presidente Bush, el propio Calderón señaló que entre otros temas hablaron del “enorme desafío que representa el tema del narcotráfico y el crimen organizado”. Tratándose de desligar de la administración de Fox, que privilegió ante el gobierno estadounidense el tema migratorio, Calderón enfatizó que su gobierno iba a tratar de modificar el grave proceso de “descomposición en el ámbito de la seguridad” que atravesaba México.<sup>559</sup> Comenzaban a perfilarse así los primeros pasos de la nueva estrategia contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales.



En los primeros minutos del 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón se convirtió en el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En una breve ceremonia llevada a cabo en la residencia oficial de los Pinos y enmarcada por la presencia de las Fuerzas Armadas, se presentó el cambio de gobierno.<sup>560</sup> Para ese entonces la tribuna del recinto Legislativo de San Lázaro se encontraba tomada por diputados del PAN y del PRD convirtiéndola en el espacio simbólico de la lucha y las descalificaciones mutuas.<sup>561</sup> En su primer acto como titular del Ejecutivo, Calderón señaló que una de sus prioridades sería “recuperar la seguridad pública y la legalidad” así como retomar la “fortaleza del Estado y la convivencia social”. Anunció que en un plazo “no mayor a 90 días” el Procurador junto con el gabinete de seguridad debían presentar “un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia.” Instruyó a los Secretarios de Marina y la Defensa a “redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés.” Finalmente, Calderón mencionó que sabía que “restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso, y por desgracia, vidas humanas.”<sup>562</sup>

---

<sup>558</sup> US. Embassy in Mexico. “Presidente electo Felipe Calderón y Presidente Bush se reúnen en Washington DC.” Comunicado de prensa, 8 de noviembre 2006. Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp061108Calderon.html> Consultado el 25 de febrero 2010.

<sup>559</sup> Claudia Herrera, David, Brooks. “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno.” *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

<sup>560</sup> Rosa Elvira Vargas. “En acto castrense, Calderón asume el poder Ejecutivo”. *La Jornada*, 1 de diciembre de 2006.

<sup>561</sup> Tradicionalmente el cambio simbólico del gobierno se producía en el recinto de San Lázaro, frente al poder Legislativo y ante cientos de invitados que atestiguaban uno de los rituales más pintorescos del presidencialismo mexicano. El presidente saliente se quitaba la banda presidencial y se la ponía al presidente entrante como emblema de la sucesión de poder. Posteriormente el nuevo presidente rendía su acto de protesta para ejercer el cargo y pronunciaba algún discurso. Sin embargo, la crispación política por las elecciones del 2006 hicieron extraordinariamente complicado que esto ocurriera. Después de un operativo realizado conjuntamente por el Estado mayor presidencial y algunos congresistas del PAN se le abrió paso a Fox y Calderón. Finalmente en una breve y caótica ceremonia, se cumplió con el requisito.

<sup>562</sup> Redacción “Calderón plantea paquete de reformas con un fuerte acento lopezobradorista” *La Jornada*, 2 de diciembre de 2006.

Quedaban así delineados los grandes rasgos de las prioridades de su administración en materia de seguridad.

No tuvo que pasar mucho tiempo para que este discurso se plasmara en una realidad tangible. El 11 de diciembre de 2006, a penas diez días después de haber asumido el cargo, Calderón anunció la entrada en marcha del Operativo Conjunto Michoacán, en el que desplegaron aproximadamente 7 mil elementos de los diversos cuerpos de seguridad mexicanos, desde la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones, hasta el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea mexicana. Oficialmente, el operativo buscaba realizar un mejor control de carreteras y costas para evitar el tráfico de drogas en el estado, así como erradicar plantíos ilícitos, instalar puestos de control, realizar cateos pendientes, ejecutar órdenes de aprensión y dismantelar puntos de venta de drogas. Al parecer, el gobernador perredista del estado, Lázaro Cárdenas Batel (nieto de Lázaro Cárdenas e hijo de Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano) había pedido el apoyo del gobierno federal, pues Michoacán sufría serios estragos por el creciente poder y las disputas de los traficantes. El operativo marcaba el inicio de una estrategia a largo plazo contra el negocio ilegal que pronto sería replicada en diferentes estados de la república.<sup>563</sup>

En la práctica, se confirmaba nuevamente que la opción miliar prevalecería en la lucha antidrogas. Sin embargo, también era evidente la escalada del uso de los militares en tareas de seguridad pública, que ante el complejo panorama político mexicano traía emparejados enormes riesgos. Para Astorga (2007: 30) el más importante era la “militarización permanente y el estado de excepción”. En las sucesivas declaraciones de Calderón ante los medios, nunca se habló del momento en el que los militares regresarían a los cuarteles. No obstante, ese riesgo no era el único. Al fortalecer el rol de las Fuerzas Armadas en el combate a la industria ilegal, existía el constante peligro de que los militares pasaran a formar parte de las organizaciones de traficantes.<sup>564</sup> Eventualmente esto podía provocar que “se extienda en todo el país el fenómeno del paramilitarismo vinculado al tráfico de drogas.” El grupo conocido como los Zetas era un ejemplo de ello. Sumado a esto, el empleo masivo de los militares en operativos antidrogas podía ocasionar graves violaciones a los derechos humanos en los lugares donde éstos operaran. Experiencias previas tanto en México (Operación Cóndor) como en Colombia (Operación Intercepción) podían dar testimonio de ello. A pesar de esto se decidió correr el riesgo porque la lucha contra los traficantes era “una estrategia que permitía sumar voluntades” cuando el desacuerdo y la conflictividad en los espacios políticos dejaban al Ejecutivo un reducido margen de movilidad.

---

<sup>563</sup> Claudia Herrera Beltrán “El gobierno se declara en *guerra* contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”. *La Jornada* 12 de diciembre de 2006; César Cansino “Guerra al crimen organizado”. *El Universal*, 21 de diciembre de 2006; Luis Enrique López M. “Porque Michoacán”. *El Universal* 14 de diciembre de 2006.

<sup>564</sup> En el sexenio de Vicente Fox se había presentado el mayor número de deserciones en la historia de las Fuerzas Armadas mexicanas. Dependiendo del analista, se habla de entre 100 y 120 mil desertores en todo el sexenio. Aunque de éstos la mayoría fueron soldados rasos, también había Mayores (31), Capitanes primero (32), Capitanes segundo (39), Tenientes (395) y Subtenientes (567) en hacían un total de 1023 oficiales que salieron del Ejército. Del total de desertores se desconoce la cantidad de personas que se involucraron con las organizaciones de traficantes. Alberto Najjar. “Con Vicente Fox se multiplicó la deserción de mandos militares”. *Milenio*, 16 de noviembre de 2008.

Entre el 19 y 20 de enero del 2007 se extraditó a los Estados Unidos a algunos de los principales líderes de las organizaciones de traficantes que purgaban sentencias en las cárceles mexicanas. Héctor Luis Palma Salazar, alias *el Güero Palma*, importante traficante sinaloense aliado de *El Chapo Guzmán* que fue detenido en el sexenio de Zedillo, fue extraditado a Houston, Texas y de ahí se le envió a San Diego en California.<sup>565</sup> Osiel Cárdenas Guillen, principal líder de la organización del Golfo y creador de los Zetas, que había sido detenido en la administración de Fox, fue extraditado a Houston, Texas.<sup>566</sup> Los hermanos Ismael y Gilberto Higuera Guerrero, importantes mandos de la organización de los Arellano Félix capturados en los sexenios de Zedillo y Fox respectivamente, fueron extraditados a San Diego, en California.<sup>567</sup> Gilberto Salinas Doria, importante operador de la organización de traficantes de Juárez detenido durante el sexenio de Zedillo y presuntamente asociado con el gobernador de Quintana Roo Mario Villanueva Madrid, fue extraditado a Nueva York.<sup>568</sup>

Miguel Ángel Arriola Márquez, operador de la organización de Sinaloa en Chihuahua detenido en la parte final de la administración de Fox, fue extraditado a Colorado, en la costa este de los Estados Unidos.<sup>569</sup> José Alberto Márquez Esqueda alias *el Bat*, hombre perteneciente a la *Mexican Mafia* que operaba en el barrio Logan de San Diego, en California, ligado a la organización de los Arellano Félix y detenido en el sexenio de Fox, fue extraditado a San Diego, en California.<sup>570</sup> A estas extradiciones se sumaron otras no tan sonadas pero con su cuota de importancia. La justificación de la PGR fue que eran una “muestra más de la firme decisión del gobierno de hacer frente a la ola de violencia y de impunidad vinculada al crimen organizado mediante el estricto cumplimiento de la ley.” En el comunicado oficial de la procuraduría se enfatizaba que “El Estado Mexicano no tolerará la violencia y responderá con toda fortaleza contra todas las organizaciones criminales que lesionen los intereses de la nación, para garantizar la tranquilidad de la sociedad mexicana.”<sup>571</sup> En lo posterior, las listas de personas extraditadas a los Estados Unidos crecerían considerablemente.

Pocos días después de estas primeras entregas, Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública, Francisco Ramírez Acuña, Secretario de Gobernación, Eduardo Medina Mora, Procurador general de la República, Guillermo Galván, Secretario de la Defensa Nacional y Mario Francisco Saynes, Secretario de Marina, dieron una conferencia de prensa conjunta en la que develaron la lógica del gobierno federal para realizar las extradiciones. Medina Mora, principal orador de la conferencia comentó que

---

<sup>565</sup> Notimex. “Acepta Güero Palma juicio en California.” *El Universal*, 24 de enero 2007.

<sup>566</sup> Carlos Jiménez “Osiel supo de la extradición desde noviembre; reacomodó su cártel en el norte del país”. *Crónica*, 23 de enero 2007.

<sup>567</sup> Ap. “Hermanos Higuera Guerrero se declaran culpables en EU”. *Esto*, 27 de abril 2007.

<sup>568</sup> EFE. “Se declara culpable narco Gilberto Salinas Doria en EU”. *El Universal*, 9 de diciembre de 2008.

<sup>569</sup> Luis Morales Cortés. “Dictan formal prisión a Arriola Márquez.” *El siglo de torreón*, 24 de noviembre de 2006.

<sup>570</sup> Gustavo Castillo. “Ninguno de los extraditados a EU regresará a México a cumplir sentencia”. *La Jornada*, 21 de enero del 2007.

<sup>571</sup> Gustavo Castillo. “En nombre de la paz social extradita México a 15 presos a EU. 10 son narcos” *La Jornada*, 20 de enero de 2007.

la decisión se tomó “basada en consideraciones”, como “romper el liderazgo operativo y el contacto físico y geográfico potencial que estas personas pudieron tener con las estructuras de sus organizaciones criminales.”<sup>572</sup> Llama la atención el comentario, porque en interlineado se aceptaba que los líderes extraditados seguían teniendo injerencia en la dirección u operación de las organizaciones aún estando en las prisiones. Una lectura más profunda, sugiere un el temor fundado de que algunos de éstos líderes pudieran intentar evadirse de la acción de la justicia. Acto seguido, Medina Mora admitió que el gobierno federal estaba “en perfecta preparación” para afrontar las posibles represalias. Pero después matizó que no esperaban “una respuesta (violenta) como se vio en Colombia” puesto que en México, la extradición no era “un tema nuevo”. Al Procurador se le olvidó que aunque el tema no era nuevo y el calibre y la cantidad de las personas extraditadas no tenían precedente, las circunstancias de México eran muy diferentes a las de Colombia. También se le olvidó que la extradición en el caso colombiano se activó y desactivó a lo largo de cuando menos 20 años dependiendo de las necesidades y las constelaciones de poder de los respectivos momentos.

Por su parte, el beneplácito que las extradiciones produjeron en las autoridades estadounidenses fue enorme. “Hoy, los pueblos de México y los Estados Unidos pueden celebrar un suceso monumental en la batalla de nuestras dos naciones contra los perversos narcotraficantes y criminales que amenazan nuestra vida diaria” –señaló el embajador estadounidense, Tony Garza- “No puedo decir suficiente en cuanto al extraordinario liderazgo, valor y convicción que ha demostrado el presidente Felipe Calderón; su Procurador General, Eduardo Medina Mora; y los cientos de dedicados profesionales en el ámbito de la procuración de justicia, en ambos lados de nuestra frontera, que han hecho posible este día.”<sup>573</sup> Las primeras peticiones de extradición de los Estados Unidos a México databan cuando menos de la década de 1940 del siglo XX pero sistemáticamente las autoridades mexicanas las negaron, abriéndose paulatinamente desde el sexenio de Zedillo. Ahora, las condiciones eran diferentes y Garza se congratulaba de ello.

Calderón continuó con las medidas en contra del tráfico y los traficantes de drogas ilegales. En la vigésimo primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública llevada a cabo el 22 de enero del 2007, anunció un “decálogo para combatir la delincuencia”. En términos reales era la formalización de la estrategia federal. En primer lugar, el gobierno establecería la “Plataforma México” un complejo mecanismo de interconexión de redes de las dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública. El intercambio rápido de información sería vital en operativos futuros. Se propuso también la aplicación de exámenes de control de confianza a los policías de las diversas corporaciones, que recibirían cursos de capacitación. Se planteó la creación de un servicio civil de carrera para los policías, tratando de proporcionarles mejor equipo e infraestructura. Medidas complementarias

---

<sup>572</sup> Jesús Aranda. “El gobierno preparado para una respuesta violenta del narco” *La Jornada*, 22 de enero de 2007.

<sup>573</sup> US. Embassy “Día histórico de extradiciones de México a los Estados Unidos”. 20 de enero 2007. Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp070120extradiciones.html> consultado el 25 de febrero de 2010.

fueron sugeridas en materia de fortalecimiento de los operativos conjuntos, mejorar la transportación segura de mercancías y pasajeros, implantar un sistema de evaluación de resultados con indicadores compartidos con la sociedad, así como crear un registro público vehicular. En materia de prevención, la idea era generar mecanismos conjuntos entre las autoridades estatales y el gobierno federal para acordar la mejor forma de rehabilitar a los adictos.<sup>574</sup> Mientras todo lo anterior ocurriera, los militares continuarían al frente de la lucha contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Quedaban así puntualizados algunos de los principales elementos que compondrían la estrategia de combate al crimen del gobierno de Calderón.

Los operativos conjuntos continuaron, se expandieron a otros lugares y hasta la abril del 2010 no parecían tener una fecha de término definida. A Michoacán le siguieron Baja California –con el denominado “Operativo Tijuana” a pesar de que las acciones eventualmente se llevaron a cabo en todo el estado- (2 de enero 2007); Sinaloa –que poco tiempo después se incluyó también Durango y la parte sur de Chihuahua en lo que se denominó “Operativo Sierra Madre” (7 de enero 2007) y que después se convirtió en el Operativo Culiacán – Navolato ; Nuevo León y Tamaulipas donde se actuó a petición de los gobernadores de los estados (17 de febrero 2007); Guerrero, donde Acapulco y Chilpancingo aparentemente comenzaron a ser territorios en disputa (17 de febrero, 2007); Chihuahua, concentrado principalmente en Ciudad Juárez donde eventualmente se presentó un colapso parcial de las instituciones del Estado (27 de marzo 2008) y Quintana Roo –denominado también Operativo Cancún- después del asesinato del general (r) Mauro Enrique Tello Quiñónez, quien había asumido el cargo de asesor de seguridad de la alcaldía de Cancún (5 de febrero 2009).<sup>575</sup> (Ver cuadro 4.3)

Cuadro 4.3  
Operativos conjuntos del gobierno de Felipe Calderón (2006- 2010)

Nombre / Lugar del operativo	Fecha de inicio	Contexto en el que se origina el operativo.
Operativo Conjunto Michoacán	11/12/06	* De enero a diciembre del 2006 se realizaron aproximadamente 500 homicidios en el estado. El gobernador Cárdenas Batel (PRD) pide la intervención de la federación para retomar el orden de la entidad. * 10 días antes, Calderón había asumido la presidencia.
Operativo Tijuana/ Operativo Conjunto Baja California	2/01/ 07	* El orden público de Tijuana se encontraba erosionado. El diagnostico del gobierno federal es que el trafico de drogas había crecido “exponencialmente” y era necesario actuar en consecuencia. * Con la aprobación del gobernador Eugenio Elorduy (PAN) se inician operaciones contra el crimen organizado por tierra, mar y aire.

<sup>574</sup> Claudia Herrera y Alfredo Méndez. “Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado” *La Jornada* 23 de enero 2007.

<sup>575</sup> Andrea Merlos y María de la Luz González “Amplían a Tijuana operativo antinarco” *El Universal* 3 de enero 2007; José A. Román, Gustavo Castillo, Antonio Heras “Miles de fuerzas federales en el operativo Tijuana”. *La Jornada*, 3 de enero 2007; Gustavo Castillo. “Despliega el gobierno operativo contra el narcotráfico en Sinaloa”. *La Jornada*, 5 de enero 2007; Andrea Merlos y María de la Luz González. “Extienden operativos de seguridad a Tamaulipas y NL”. *El Universal*, 18 de febrero de 2007; Gobierno del Estado de Guerrero. Dirección general de Comunicación Social “Acciones del Operativo Conjunto Guerrero.” Comunicado de Prensa 122 – 07, Luis Carlos Cano “Lanzan operación conjunta anticrimen en Chihuahua.” *El Universal* 28 de marzo de 2008; Jorge Alejandro Medellín “General asesinado en Cancún estaba retirado”. *El Universal*, 3 de febrero de 2009

Operativo Sierra Madre/ Operativo conjunto Culiacán Navolato	07/01/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El estado de Sinaloa, cuna histórica de muchos de los principales traficantes mexicanos, es seguida con atención por el gobierno federal. También se incluyó en el seguimiento al denominado “triángulo dorado” donde Sinaloa se une con Chihuahua y Durango.</li> <li>* Los gobernadores Jesús Aguilar Padilla (PRI, Sinaloa), Jesús Reyes Baeza (PRI, Chihuahua) e Ismael Hernández (PRI Durango) cooperan con el gobierno federal.</li> </ul>
Operativo Conjunto Tamaulipas/ Nuevo León	17/02/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El poder de las organizaciones de traficante locales alarma a las autoridades de ambos estados. Concretamente el grupo de los Zetas y su lógica paramilitar son motivo de preocupación creciente.</li> <li>* Los gobernadores José Natividad González Parás (PRI, Nuevo León) y Eugenio Hernández Flores (PRI, Tamaulipas) solicitan la asistencia del gobierno federal.</li> </ul>
Operativo Conjunto Guerrero	17/02/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aparentemente las plazas de Acapulco y Chilpancingo fueron disputadas por las organizaciones de traficantes. El clima de violencia crecía. A esto se suma la presencia guerrillera en el estado.</li> <li>* El gobernador Zeferino Torreblanca acepta colaborar con el gobierno federal “por el bienestar de los guerrerenses”.</li> </ul>
Operativo Conjunto Chihuahua	27/03/08	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ante el alarmante incremento de la violencia en Ciudad Juárez, plaza disputada a sangre y fuego entre grupos de traficantes, los constantes homicidios e incluso masacres, provocaron que muchas de las instituciones del estado colapsaran parcialmente.</li> <li>* El gobernador Jesús Reyes Baeza (PRI) pidió la ayuda del Estado para tratar de controlar y reconstruir la gobernabilidad de Juárez.</li> </ul>
Operativo Cancún/ Operativo conjunto Quintana Roo	05/02/09	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El asesinato del general (r) Mauro Enrique Tello Quiñónez – recientemente nombrado asesor en materia de seguridad de la alcaldía de Cancún marcó un punto de inflexión en las relaciones entre los traficantes y el Ejército mexicano. Era uno de los primeros homicidios de un general del ejército que se recordara en mucho tiempo.</li> <li>* El gobernador Félix Arturo Canto (PRI) pidió la asistencia del gobierno federal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Cada operativo desplegó una importante cantidad de efectivos policiales, de inteligencia y sobre todo militares. Sobre éstos últimos conviene hacer algunas precisiones básicas para entender las complicaciones derivadas de la puesta en marcha de los operativos conjuntos. Una de las grandes responsabilidades de las Fuerzas Armadas mexicanas ha sido colaborar en la preservación del orden interno y se parte del principio de que éstas no pueden actuar si no es a petición de una autoridad civil. La intervención solicitada se sustenta en el apoyo que pueden prestar las Fuerzas Armadas de la federación, sobre todo ante la incapacidad que por diferentes razones han tenido las instituciones civiles para resolver los problemas de carácter doméstico. Pero una vez que esta petición se presenta, el manejo de las acciones sobre el terreno obedece a una lógica netamente castrense. Las unidades que éstos emplean quedan bajo el mando de sus propios comandantes, no bajo el mando de las autoridades civiles. Los comandantes están obligados a cooperar al máximo con las autoridades civiles “siempre y cuando esta cooperación no interfiera con su misión principal” (Villalpando 2002: 222). En éste sentido las autoridades militares trabajan con importantes cuotas de autonomía en un contexto en el que la confianza en las instituciones civiles continua siendo extraordinariamente limitada.

No obstante, existen algunas salvaguardas para que el poder de los militares no trascienda del ámbito operativo. Una vez que las acciones las Fuerzas Armadas se han efectuado -donde conviene resaltar la capacidad que han mostrado en las tareas de aseguramiento, decomiso y destrucción de drogas ilegales-, los probables responsables de los ilícitos deben ser puestos a disposición de las autoridades civiles. Nominalmente los capturados “de ninguna manera pueden ser sometidos a ningún tipo de proceso ni de juicio por parte de las Fuerzas Armadas, y sólo permanecerán prisioneros de éstas mientras sea necesario culminar con las operaciones” (Villalpando 2002: 220). Sin embargo con el empleo masivo de los militares en el manejo del orden interno se han llegado a documentar casos de violaciones graves a los derechos de los inculpados.<sup>576</sup>

De lo anterior se desprende otra observación y tiene que ver con la delimitación de la competencia militar. La Constitución mexicana (Art. 129) establece que existen dos ámbitos temporales en los que pueden actuar las Fuerzas Armadas: por un lado “en tiempos de paz” y por el otro en “tiempos de guerra”. El primero hace referencia a que sin acciones de guerra externa o perturbaciones graves al orden interno, el Ejército se mantiene preparándose y adiestrándose para actuar de forma eficiente en caso de ser necesario. Según la Constitución, en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que estén relacionadas con la disciplina militar. Esto clausura la participación castrense en cuestiones de índole civil. Así en tiempos de paz, los límites a la actuación de las Fuerzas Armadas se deben fundamentar en el respeto a las decisiones civiles y en la prestación de auxilio a éstos en caso de ser necesario.

En contraparte, cuando se habla de “tiempos de guerra” jurídicamente existen dos grados o niveles de intensidad. En el primer nivel se enfatiza que el cumplimiento de la misión constitucional se realiza a través del ejercicio de las facultades expresamente concedidas por el orden normativo vigente. Se llega al segundo nivel cuando la situación a enfrentar es lo suficientemente grave que exige el uso de facultades extraordinarias y amplias que llegan a rebasar incluso el andamiaje jurídico derivado del “estado de derecho” para la asegurar la sobrevivencia del Estado. Ahora bien, cuando las autoridades civiles demandan ayuda de las Fuerzas Armadas, se entra jurídicamente a acciones de tiempos de guerra en nivel uno y es aquí donde se encuentra localizado el combate al trafico y los traficantes de drogas ilegales. Pero si en el enfrentamiento con éstos se hace necesario escalar al segundo nivel por la intensidad de los acontecimientos, existe un enorme vacío legal. A pesar de la validación de la Suprema Corte de Justicia para la participación de las Fuerzas Armadas en los esfuerzos antidrogas, ésta continuó pendiente de alfileres. El ejército no tuvo certezas jurídicas porque no se generaron reglamentaciones adecuadas al respecto.

El sector castrense vivió también el desfase entre el diseño autoritario del régimen político mexicano y la realidad que se derivó de la alternancia política. En el momento que el titular del Ejecutivo, por las razones que haya sido, tomó la decisión de acudir a las Fuerzas Armadas para hacerle frente a los problemas derivados de las drogas ilegales,

---

<sup>576</sup> Al respecto véase Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2009). *¿Comandante supremo? La ausencia del control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*. Equipo Centro Prodh, México.

contribuyó a poner de manifiesto la urgencia de realizar modificaciones sustanciales en el diseño estructural de uno de los pilares del Estado. Esto llevó a declarar al Secretario de Defensa, Miguel Galván, que “las reformas a la ley de seguridad nacional” eran “impostergables” puesto que “el tener definidas nuestras atribuciones, el que la comunidad las conozca y avale los procedimientos, abonará también a lograr una más estrecha relación cívico-militar.” Si se podía generar un “andamiaje jurídico actualizado” esto “dará mayor confianza en el ejercicio del mando e incrementará el liderazgo en aras de la disciplina, permitiéndonos actuar ante escenarios complejos y apremiantes, con la decisión, oportunidad y contundencia requeridas.” En un ejercicio inusitado de claridad, Galván remató su discurso recordando que “nadie desea que esta lucha [contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales] se prolongue indefinidamente... a nadie conviene.”<sup>577</sup>

Finalmente, el general Galván había dejado ver el sentir del Ejército en cuanto a la guerra contra las drogas y la dinámica que se desprendía de ella. La urgente adecuación del marco regulador de las Fuerzas Armadas, la necesidad de mayores acuerdos en el campo político y una fecha de término de la misión eran, sin lugar a dudas, las principales cuestiones a resolver desde la perspectiva castrense.

En un nivel menos visible pero no por ello menos importante, algunos especialistas llaman la atención sobre los costos económicos y sociales de los operativos conjuntos. “Los recursos no son infinitos” –observa Carlos Flores– “si se prolonga por mucho tiempo la duración de los operativos, la cuestión financiera puede llegar a convertirse en un serio condicionante, sino en los esfuerzos antidrogas –para los que se verá la forma de sacar dinero– si por el abandono de otro tipo de programas de carácter social, lo que con mucha probabilidad se convertirá en un caldo de cultivo que abonará a la delincuencia.”<sup>578</sup> En ello concuerdan Pedro Isnardo De la Cruz y Erubiel Tirado. Para ambos investigadores si bien es cierto que en el corto plazo las operaciones conjuntas pueden tener repercusiones positivas en la imagen del gobierno federal, a mediano y largo plazo se corre el riesgo de que estas acciones se conviertan en un “barril sin fondo del presupuesto público.” Por separado, de la Cruz observa que “en la medida en que no tengan márgenes de maniobrabilidad presupuestal más elevados o se sacrifique la agenda de política social o de salud, el Estado va a tener menos capacidad para responder a los desafíos del narcotráfico.” De la misma forma, Tirado observa que los resultados de los operativos son “sumamente limitados” y en todo caso principal ganancia se da en el “ámbito mediático.”<sup>579</sup>

Probablemente este último comentario sea cierto, pero solo muestra una parte de la problemática real. La información disponible permite suponer la disponibilidad de drogas ilegales en los Estados Unidos no ha bajado.<sup>580</sup> La estrategia del gobierno de Calderón

---

<sup>577</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. Discurso del C. General Guillermo Galván Galván, Secretario de la Defensa Nacional, en el desayuno con motivo al “Día del Ejército”. 19 de febrero de 2010. Bajado de [http://www.sedena.gob.mx/index.php?id\\_art=3804](http://www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=3804) consultado el 15 de marzo de 2010.

<sup>578</sup> Entrevista del autor con Carlos Flores. Ciudad de México – Oslo, 29 de enero de 2010.

<sup>579</sup> Gabriela León Zaragoza. “Los operativos antidrogas son banales, estiman especialistas”. *La Jornada*, 27 de febrero 2007.

<sup>580</sup> Al respecto véase ONDCP. *National Drug Control Strategy 2009 annual report*. The White House. Disponible en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs09/2009ndcs.pdf>



difícilmente ha tenido los resultados deseados en ese sentido, de particular importancia para las autoridades estadounidenses.<sup>581</sup> Aunado a ello, la violencia relacionada con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales se ha disparado. La Comisión de Seguridad del Senado mexicano contabilizó entre diciembre de 2006 hasta diciembre de 2009 –a tres años exactos del inicio de la administración de Calderón– aproximadamente 17 mil asesinatos violentos con características asociadas al crimen organizado, conocidas con la etiqueta de “ejecuciones”.<sup>582</sup> Según reportes periodísticos, para marzo de 2010 la cifra oscilaba entre los 18 700 y los 19 500. La mayoría de las muertes se concentraba en los estados de Chihuahua (2,400 homicidios en 2008, 3,637 en 2009 y alrededor de 800 hasta marzo de 2010, donde el caso de Ciudad Juárez era el más dramático), Sinaloa (1,164 homicidios en 2008, 1,251 en 2009 y 560 hasta marzo del 2010), Guerrero (946 homicidios en 2008, 1,349 en 2009, y 206 hasta marzo de 2010). Menor grado de violencia se dio en los estados de Baja California (1700 homicidios en el trienio) Durango (282 homicidios en 2008, 790 en 2009 y 283 hasta marzo del 2010) y Michoacán (258 homicidios en 2008, 463 en el 2009 y 59 hasta marzo de 2010). En el caso de Tamaulipas al parecer la consolidación de la organización del Golfo y los Zetas redujo la violencia de manera considerable y las cifras de homicidios con estas características fueron menores.<sup>583</sup>



Si a las acciones del gobierno federal se le suman los reacomodos y las disputas entre organizaciones de traficantes podemos tener una explicación más completa del complejo escenario mexicano. Por la combinación de ambos se han producido nuevas constelaciones de poder producto de la recomposición de alianzas entre los diversos grupos de traficantes. Astorga (2009: 108) sugiere que las coaliciones de traficantes se han escindido, esto es, que se han reducido a partes más pequeñas pero mantienen el poder necesario para poder retar al Estado. Este es un escenario bastante diferente al

---

<sup>581</sup> En el *International Narcotics Strategy Report* Vol. I, liberado en marzo del 2010 se reconoce que México continua siendo el “principal al país de tránsito y producción de drogas ilegales que entran a Estados Unidos. Aproximadamente el 90% de la cocaína destinada a los Estados Unidos atraviesa México” y este país continua siendo el “principal productor de heroína, marihuana y metanfetaminas que entran en los Estados Unidos.” Documento disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>.

<sup>582</sup> Si se contrasta con el sexenio de Fox el incremento de homicidios es impresionante. Según la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados mexicana, en el sexenio de Fox los homicidios con las mismas características fueron alrededor de 9 mil. Con información entregada por la PGR y la SSP, se pudo establecer que en 2001 hubo mil 80 casos; en 2002, mil 230; un año después fueron mil 290; en 2004 ocurrieron mil 304; en 2005, mil 776, y en 2006 sumaron más de 2 mil 100 casos. El aumento de 2005 – 2006 coincide con la implementación del programa “México Seguro” que a su vez respondió al incremento de la violencia en las zonas fronterizas. Adriana Merlos. “Nueve mil ejecutados en el sexenio foxista, reportan”. *El Universal*, 2 de enero 2007; Redacción “Senado contabiliza 17 mil ejecutados en el sexenio” *El Universal*, 15 de febrero de 2010.

<sup>583</sup> En este sentido al parecer hubo un rompimiento entre las organizaciones que operaban en Tamaulipas lo que elevó la violencia tanto en este estado como en Nuevo León, donde se presentaron incluso bloqueos de vialidades por parte de los grupos en conflicto. Redacción. “Marzo, el mes mas violento de Calderón”. *El Universal*, 1 de abril de 2010; Redacción “Ejecuciones aumentan en todo el país.” *Excelsior* 23 de marzo 2010; Redacción. “Por primera vez se rebasa la cifra de 1000 ejecuciones” *Milenio*, 1 de abril 2010. Gustavo Castillo “Se disparó la cifra de ejecuciones en un año”. *La Jornada*, 2 de enero 2010; Gustavo Castillo “Guerra por territorios dispara las cifras de ejecuciones en Tamaulipas y NL.” *La Jornada*, 6 de marzo 2010.

colombiano donde después de la captura o muerte de los líderes de las organizaciones de Medellín y Cali, los diversos grupos dedicados principalmente al tráfico de drogas (conocidos como traficantes purasangre) vieron disminuidas sus capacidades de retar a las autoridades en turno. El general Rosso José Serrano (1999), Jefe de la Policía Nacional hablaba en este caso de fragmentaciones y “micro cárteles”. En el caso mexicano esto no ha sido así y los resultados saltan a la vista.

Continuaron las disputas entre la coalición sinaloense y de sus escisiones surgieron nuevas alianzas. El 22 de enero del 2008 fue capturado Alfredo Beltrán Leyva, alias *el Mochomo* en Culiacán, Sinaloa. Aparentemente las disputas que existían entre los hermanos Beltrán y chapo Guzmán provocaron que Arturo Beltrán Leyva alias *el barbas* responsabilizara a Guzmán. Consecuentemente el grupo de los hermanos Beltrán se separó de la alianza sinaloense establecida en el 2001 y generó un nuevo pacto con la organización de traficantes del Golfo, su brazo armado, los Zetas (donde al parecer el acuerdo era no agredirse, respetando los espacios de cada quien en el trasiego de drogas) y la organización de los Carrillo Fuentes que desde antes se había separado del grupo de Guzmán – Zambada. La violencia se desató no sólo en Sinaloa sino que el conflicto entre coaliciones escaló en diferentes estados del país como Chihuahua, Guerrero, Morelos, Michoacán y el Estado de México.<sup>584</sup> Esto nos da algunas de las piezas faltantes para entender el vertiginoso ascenso de la violencia.<sup>585</sup>

Respecto a la organización del Golfo y su relación con los Zetas aparentemente también se han producido importantes movimientos. A la captura de Osiel Cárdenas el mando formal de la organización recayó entre Eduardo Costilla, alias *el Coss*, Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén y Heriberto Lazcano, alias *el Lazca*. Los dos primeros representantes de la organización del golfo que se fortaleció en el sexenio de Carlos Salinas –conocidos como “los históricos” y el segundo, líder del grupo paramilitar conocido como los Zetas.<sup>586</sup> Algunos reportes sugieren que a pesar de estar preso, Cárdenas continuó

---

<sup>584</sup> Javier Cárdenas y Alfredo Méndez. “Detienen a el mochomo, brazo derecho del chapo Guzmán”. *La Jornada* 22 de enero 2008; Lemic Madrid. “Traición define las alianzas” *Excelsior* 12 de marzo 2009; redacción “surgen hipótesis sobre la violencia”. *Noreste*, 5 de mayo 2008; Cynthia Valdez, la traición de el chapo Guzmán”, *Milenio*, 21 de enero de 2010;

<sup>585</sup> El 15 de diciembre de 2009, Arturo Beltrán Leyva fue dado de baja en un enfrentamiento armado con los miembros de la Marina Armada de México en un complejo residencial ubicado en la ciudad de Cuernavaca, en el Estado de Morelos. A la muerte de Arturo Beltrán le siguieron nuevas acciones violentas y al parecer una nueva reconfiguración de la organización que él comandaba. Diferentes versiones periodísticas sugieren que el mando de la organización se disputó entre Mario Alberto y Héctor Beltrán Leyva, hermanos del *El Barbas*, Edgar Valdez Villarreal, alias la Barbie –ciudadano estadounidense, jefe de sicarios de los Beltrán- y Heriberto Lazcano, alias *el Lazca*, Jefe del grupo paramilitar conocido como los Zetas. Las autoridades federales tienen la hipótesis que el liderazgo finalmente lo asumió Héctor Beltrán, alias *El H*, aunque en abril del 2010 aún no es posible verificar la autenticidad de esta idea. Notimex. “Murió Arturo Beltrán Leyva”. *Crónica*, 16 de diciembre de 2009; Rubicela Morelos, Jesús Aranda y Gustavo Castillo “Muere Arturo Beltrán en Morelos al enfrentar a miembros de la Armada”. *La Jornada*, 17 de diciembre de 2009; Rubén Mosso y Cynthia Yarel Valdez “Dejan cabeza humana en la tumba de El barbas”. *Milenio* 18 de enero de 2010; Gustavo Castillo “entre Mario Alberto Beltrán, la Barbie y el Lazca está el sucesor del jefe de jefes”. *La Jornada* 19 de diciembre de 2009 y María de la Luz González. “Héctor Beltrán asume el mando del Cártel: PF.” *El Universal*, 4 de enero de 2010.

<sup>586</sup> Este grupo posteriormente comenzó a contratar a Kaibiles guatemaltecos, miembros de pandillas México - Americanas de Estados Unidos como la *Mexican Mafia* o pandillas de origen centroamericano en

teniendo injerencia en la organización, llegando a especularse por momentos que éste continuaba operando como el líder real y que podía fugarse por una acción coordinada por los Zetas. Pero fue extraditado en 2007 y fue entonces cuando se sembraron las semillas de un nuevo tipo de violencia.

Existen dos versiones al respecto. En una, supuestamente, con la extradición de Osiel Cárdenas se fue diluyendo la cercanía entre los históricos y los Zetas hasta que finalmente en el mes de enero de 2010 se presentó la ruptura. En esta versión se piensa que el asesinato de Víctor Peña Mendoza, alias *el Concord 3*, perteneciente al grupo paramilitar por parte de Samuel Flores Borrego, alias *El Metro 3*, quien era señalado como el encargado de la plaza de Miguel Alemán y que pertenecía a los históricos, fue la gota que derramó el vaso. Los líderes de uno y otro sector, se exigieron entregar a los responsables y finalmente no hubo acuerdo. Comenzó así el ascenso de los homicidios violentos en Tamaulipas.

La segunda versión concuerda en que la extradición de Osiel Cárdenas debilitó los lazos entre los históricos y el brazo armado paramilitar, pero a diferencia de la primera, en ésta se sugiere que no hubo ruptura, sino traición. Supuestamente, el poder acumulado por el núcleo paramilitar era tan grande se eventualmente se independizó de la organización del Golfo hasta confrontarla. El asesinato de Víctor Peña Mendoza solo sería un eslabón más en la larga cadena de desencuentros y disputas por el control de la región, sus lucrativas plazas y las rutas de llevaban a ellas. En marzo del 2010, la DEA señaló que los Zetas eran ya una organización de traficantes autónoma.<sup>587</sup> Ya sea una u otra versión, lo que queda claro es que la extradición de Osiel fue importante para el debilitamiento de la relación entre la organización del Golfo y los Zetas, que ambos grupos se enfrentaron y que, con base en ello, se establecieron nuevas constelaciones de poder una vez que esta disputa fue el caldo de cultivo para nuevas alianzas.<sup>588</sup>



---

Estados Unidos o Centroamérica como la *Mara Salvatrucha*. Silvia Otero. “Confirman presencia Kaibil”, *El Universal* 31 de octubre de 2005; Notimex. “Presumen que Zetas y Kaibiles entrenan juntos.” *El Universal*, 30 de marzo 2008; Max G. Manwaring (2009) *A New Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and other private Armies*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, P. A.

<sup>587</sup> Ricardo Ravelo (2009); Entrevista del autor con Carlos Flores Ciudad de México – Oslo, 29 de enero 2010; Redacción. “México: los Zetas rompen con el Cártel del Golfo.” *El Tiempo*, 26 de febrero de 2010; Redacción. “Cártel del Golfo pierde un brazo.” *Excelsior*, 4 de febrero 2010; Grupo Radio Formula. “No fue ruptura sino traición entre Zetas y Cártel del Golfo: analista. Con Denisse Maerker. 26 de febrero de 2010. Bajado de <http://www.radioformula.com.mx/noticias/estados/no-fue-ruptura-sino-traicion-entre-607767.html>. Consultado el 1 marzo de 2010; Doris Gómora. “DEA otorga categoría de Cártel a los Zetas” *El Universal*, 7 de marzo de 2010.

<sup>588</sup> Según información suministrada por la DEA, la organización de Sinaloa liderada por Joaquín *el Chapo* Guzmán e Ismael *el Mayo* Zambada, se unió al grupo de La Familia Michoacana (grupo paramilitar aliado originalmente a los Zetas que opera en estado de Michoacán) y a los históricos de la organización del Golfo (Eduardo Costilla, Ezequiel Cárdenas Guillen). Omar Sánchez de Tagle “DEA acuerdan tres cárteles alianza contra los Zetas.” *Milenio* 5 de marzo de 2010.

En medio de todo lo anterior, la cooperación de México tanto con autoridades colombianas como estadounidenses fue en ascenso. Respecto a la colaboración con Colombia se produjeron importantes avances después de que el diagnóstico inicial fue que la asociación entre traficantes mexicanos y colombianos estaba por delante de los esfuerzos gubernamentales para hacerles frente. La primera visita del entonces Presidente electo Calderón a Colombia en el marco de su primera gira por América Latina fue sólo el comienzo. Al tomar posesión oficial del Ejecutivo, la experiencia colombiana estuvo en la mira del gobierno mexicano. Durante todo el 2007 se llevaron a cabo cuatro reuniones intersecretariales en materia de seguridad entre ambos países, donde se comenzó a trabajar sobre cuestiones específicas de interés mutuo. En noviembre de ese año, entrevistado por periodistas del periódico colombiano *El Tiempo*, Felipe Calderón señalaba que quería que Colombia viera a México como “un aliado”. Meses después (marzo, 2008) el ambiente de cooperación entre ambas naciones se vio enrarecido por la acción del Ejército colombiano en un ataque a la guerrilla de las FARC en Sucumbíos, Ecuador, la frontera compartida entre ambas naciones. Producto de la acción fallecieron cuatro mexicanos que se encontraban en el lugar de los hechos. Después de un breve periodo de aclaraciones recíprocas, las autoridades de ambos países desactivaron el trance y continuaron fortaleciendo relaciones.<sup>589</sup>

A finales de junio del 2008, luego de una visita a Villahermosa, Tabasco, en una conferencia de prensa, Álvaro Uribe le recomendó al gobierno mexicano la pertinencia de pagar recompensas “como una manera de derrotar a estas mafias (las organizaciones de traficantes).” La estrategia del pago de recompensas había sido utilizada ampliamente por la administración de Uribe y las autoridades mexicanas actuaron en consecuencia. Para septiembre de 2008 el presidente Calderón emitió un decreto mediante el cual entró en vigor un complejo sistema de recompensas. Aunado e ello en las subsecuentes reuniones multilaterales las posturas de México y Colombia avanzaron en la coincidencia de posturas ideológicas en una alianza cada vez más cercana.<sup>590</sup> Entre el 11 y 12 de noviembre de 2008 se celebró la III Reunión de Alto Nivel Sobre Seguridad y Justicia México Colombia. En ésta participaron por el lado mexicano Eduardo Medina Mora (PGR), Francisco Saynez Mendoza (Marina), Gerónimo Gutierrez (SRE), Guillermo Valdez Castellanos (CISEN), Facundo Rosas (SSP) y Juan José Bravo Moisés (Aduanas), entre otros. Por el lado colombiano estuvieron Mario Iguaran (Fiscalía), José Manuel Santos (Ministro de Defensa), María Clara Isaza (Ministerio de Relaciones Exteriores), Sergio Jaramillo Caro (Ministerio de Defensa) y Oscar Naranjo Trujillo (Director de la Policía Nacional de Colombia).

En esta reunión se realizó una evaluación conjunta de los mecanismos de cooperación existentes y lo que se buscó en lo posterior fue concertar estrategias mediante acciones

---

<sup>589</sup> Eduardo Soto Guerrero. “Queremos que Colombia nos vea como un aliado: Calderón.” *El Tiempo*, 18 de noviembre 2007; Natalia Gómez. “Participa la SRE en la identificación de mexicanos en Quito.” *El Universal*, 9 de marzo de 2008; “Redacción. “Uribe intenta aclarar inquietudes de México.” *El Tiempo*, 16 de abril 2008.

<sup>590</sup> De enero a noviembre de 2008, Calderón y Uribe se reunieron seis veces en diferentes foros internacionales. En los comunicados de prensa de la Secretaría de Relaciones exteriores de México se llamaba la atención sobre esto como parte del “compromiso federal en la lucha contra el crimen organizado”.

concretas a realizar en los próximos años. Los ejes temáticos de la reunión giraron en torno a cinco ejes temáticos: i) Diálogo político; ii) Cooperación en la lucha contra la delincuencia; iii) Terrorismo y grupos subversivos; iv) procuración de justicia y cooperación en materia judicial y v) Problemas de drogas. Al término de la reunión, los funcionarios de ambos países expidieron un comunicado de prensa en el que entre otros puntos se resaltó que:

- a) Se debía revisar y actualizar el Tratado de Extradición bilateral suscrito en 1928, así como el Acuerdo de Cooperación en Materia de Asistencia Jurídica firmado en 1998,
- b) Se buscaría trabajar de manera conjunta y coordinada para enfrentar las amenazas que representan el narcotráfico y la delincuencia organizada, en particular, en materia de lavado de activos; secuestro y extorsión; tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; y trata de personas;
- c) Se fortalecería el diálogo político entre sus gobiernos y seguir estrechando sus vínculos en todos los ámbitos y
- d) Se celebrarían reuniones sectoriales en el transcurso de 2009, desarrollando las agendas operativas correspondientes.<sup>591</sup>

El avance de mejores herramientas para la colaboración entre las autoridades de ambos países se aceleró vertiginosamente. A lo largo del 2009 se llevaron a cabo algunas de las reuniones sectoriales que se acordaron en la reunión de noviembre de 2008, así como visitas de trabajos a nivel de Cancilleres y subsecretarios, sin olvidar las respectivas reuniones presidenciales. En las cumbres internacionales que se llevaron a cabo en el 2009, las autoridades de México y Colombia aparecieron con una afinidad ideológica sin precedentes, reafirmando en los hechos muchas de las hipótesis de Washington.<sup>592</sup> Sin embargo uno de los hechos que llama particularmente la atención es la cooperación policial entre ambas naciones. Según el general Oscar Naranjo jefe de la Policía Nacional de Colombia hasta el 28 de diciembre del 2009 su país había participado en la formación

---

<sup>591</sup> Carlos Ibarra. “Recompensas para derrotar el narcotráfico en la región propone el presidente Uribe.” *El Tiempo*, 29 de junio de 2008; Redacción. México ofrece recompensas por narcos. *El Tiempo*, 19 de septiembre 2008. Redacción. “mas ayuda financiera para combatir al narcotráfico piden los países del caribe en Cartagena”. *El Tiempo* 1 de agosto de 2008; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Colombia respeta y admira a México por su lucha contra la delincuencia organizada: Juan Manuel Santos, Ministro de Defensa de Colombia”. Comunicado de prensa 323; Presidencia de la República. “Tercera Reunión del Grupo de Alto Nivel Sobre Seguridad y Justicia entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia.” Comunicado de prensa sin numero, 11 de noviembre 2008; Secretaría de Relaciones Exteriores. “México y Colombia seguirán construyendo un frente común contra la delincuencia organizada transfronteriza”. Boletín 54, 21 de noviembre de 2008.

<sup>592</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. “México propone Estrategia internacional para luchar contra el narcotráfico”. Boletín no. 41, 7 de agosto de 2008; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Reunión del mecanismo de concertación y consultas políticas entre México y Colombia”. Boletín 64, 29 de abril 2009; Secretaría de Relaciones Exteriores “México y Colombia refrendan la Solidez de sus Relaciones.” Boletín 66, 12 de junio de 2009; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Avances en la cooperación regional en materia de seguridad y combate a la delincuencia organizada”. Boletín 67, de 29 de junio de 2009; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Los presidentes de México, Panamá y Colombia acuerdan los términos de una gran alianza para enfrentar al crimen organizado.” Boletín 68, 17 de julio de 2009; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Los presidentes de México y Colombia decididos a profundizar aún más el dialogo, la cooperación y la amistad entre sus países”. Boletín 70, 1 de septiembre de 2009;

de aproximadamente 11,500 policías mexicanos después de que esta nación enviara a comandantes de policía y funcionarios de diferentes estados (principalmente de Baja California, Chihuahua, Jalisco, el Distrito Federal y Colima). Estos podrían aplicar los conocimientos adquiridos en Colombia para sus respectivas realidades. Naranjo aseguró que estaban trabajando “en materia de inteligencia y asistencia judicial con las fiscalías y la Procuraduría, de tal manera que hay una especie de tenaza contra el narcotráfico entre Colombia y México que ha significado importantes golpes”.<sup>593</sup> El entrenamiento colombiano ponía especial énfasis en la generación de inteligencia en las modalidades técnica y humana, para lo que se capacitaba a los oficiales mexicanos del Centro de Inteligencia de la Policía Federal en tácticas de vigilancia, seguimientos e investigación criminal.

El principal objetivo de este tipo de entrenamiento era que los policías mexicanos pudieran finalmente localizar objetivos clave: los líderes de las organizaciones de traficantes. Nuevamente diario colombiano *El Tiempo*, citando un informe de contrainteligencia, observa que las autoridades de ambos países habían identificado cinco nodos conflictivos en cuanto al funcionamiento de la policía mexicana. El primero y uno de los mas graves era la corrupción en las instancias de control; en un segundo lugar se hablaba de la ausencia de una línea de mando común entre las policías locales; en un tercer nivel, se mencionaba la existencia de serias limitantes para producir información de inteligencia que permitiera anticiparse a escenarios de conflicto; en cuarto lugar, era evidente la falta de integración, apoyo y cooperación al interior de la fuerza pública; finalmente, otro de los factores que minaban la capacidad de las fuerzas del orden público mexicano era sin duda la ausencia de un cuerpo de policía nacional que pudiera articularse a una política de seguridad integral.<sup>594</sup> Finalmente, la idea de las autoridades de ambos países era subsanar estas graves deficiencias en la medida de lo posible. Hasta abril del 2010 la agenda de cooperación antidroga entre México y Colombia se mantiene estable y en crecimiento.



Por si lo anterior no fuera lo suficientemente complejo, la cooperación con los Estados Unidos ha sido extraordinariamente activa y se intensificó en la medida en que avanzó la administración de Calderón. Primero, el contexto. Tratando de recomponer su deteriorada imagen en América Latina, George Bush realizó una gira en la región entre el 8 y 14 de marzo de 2007. Era la gira al exterior más prolongada desde que asumió la presidencia. Visitó Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y culminaría en Mérida, México.<sup>595</sup> Carlos Rico Ferrat (2008), en ese momento subsecretario para América del Norte de la cartera de relaciones exteriores mexicana recuerda que la escala en Mérida “abrió la posibilidad de explorar, en el mismo nivel de Jefes de Estado, el planteamiento de los términos en que se había venido dando la cooperación”. Para Rico, “las decisiones tomadas por el

---

<sup>593</sup> Reuters. “Colombia busca mantener cooperación antidrogas con México”. *La tercera*, 29 de diciembre de 2009.

<sup>594</sup> Redacción. “Policías colombianos entrenan a federales de México para luchar contra el narcotráfico”. *El Tiempo*, 4 de enero de 2010.

<sup>595</sup> Eugenio Anguiano “Gira de Bush”. *El Universal*, 14 de marzo de 2007.

Presidente Calderón en materia de lucha contra el crimen organizado durante las primeras semanas de su mandato habían abierto la posibilidad de este dialogo” y “en el marco de la Cumbre de Mérida” se “expresó una clara coincidencia de preocupaciones y objetivos en éste tema”. Dos días antes, en Guatemala, el presidente Bush había declarado que “el narcotráfico es un problema muy grave para Estados Unidos” y que se necesitaba un “pensamiento regional que incluya a Estados Unidos y a Centroamérica.” Del tema iba a “conversar con el Presidente Calderón.”<sup>596</sup>

Era evidente la sincronización de intereses entre ambas administraciones. La cumbre se celebró, el tema se planteó y se comenzó a trabajar al respecto. La propuesta mexicana fue planteada formalmente el 22 de mayo de 2007 e incluyó tres componentes sobre los que se basarían los mecanismos de cooperación: i) Las acciones que el gobierno mexicano desarrollaría en su propia jurisdicción, basadas éstas en su propia estrategia nacional; ii) Las acciones que el gobierno de los Estados Unidos podría realizar en su propia jurisdicción, bajo el principio de “responsabilidad compartida” para el “combate común a un enemigo común”. Aquí, se buscaba el compromiso estadounidense para un mejor control de las armas, precursores químicos y labores específicas sobre lavado de dinero; finalmente, iii) la consideración de los espacios concretos de acción bilateral como el intercambio de inteligencia, la transferencia de recursos y el desarrollo de capacidades para las autoridades mexicanas.

Se inició el proceso de consultas en el que las autoridades mexicanas insistieron mucho en el hecho de que militares estadounidenses no podían estar presentes en el territorio mexicano ni para funciones operativas ni para labores de adiestramiento. Para los representantes de las agencias civiles el candado era sobre las funciones operativas. Tras cinco meses de negociaciones se definió la secuencia a seguir para presentar el proyecto. Tras un complejo trayecto en el que se analizaron las expectativas económicas, políticas y sociales, así como las condiciones para otorgamiento de fondos –cláusulas sobre derechos humanos, y vigilancia presupuestal-, el Congreso estadounidense aprobó un paquete de asistencia con un costo de 1,400 millones de dólares que serían aplicados por fases durante un plazo de tres años. También se incluyó pequeños montos para la región de Centroamérica (Guatemala, Belice El Salvador, Honduras, Nicaragua Costa Rica y Panamá) y con el paso del tiempo se asignaron recursos a algunos países del Caribe (Haití y República Dominicana). El proyecto fue activado por Bush el 30 de junio de 2008. Había nacido la Iniciativa Mérida.<sup>597</sup>

La Iniciativa Mérida nació como uno de los acuerdos binacionales en materia de combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales más importantes entre ambas naciones. Cuando se dio a conocer la noticia que había sido aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, el embajador de ése país en México, Tony Garza, comentó que era un “histórico paso”, pues el gobierno mexicano mostraba un compromiso “conjunto” para “combatir el tráfico de drogas ilícitas.” En un comunicado de prensa, Garza reconoció

---

<sup>596</sup> José Malendes. “Va Bush por plan regional contra el narcotráfico”. *El Universal*, 13 de marzo 2007.

<sup>597</sup> Notimex. “Urge Bush aprobar Plan Mérida sin candados.” *Excelsior*, 16 de junio 2008; Notimex. “Da México bienvenida a la iniciativa Mérida”. *Excelsior*, 27 de junio 2008; Redacción “Bush firma Iniciativa Mérida, un Plan Colombia para México y sus vecinos”. *El Tiempo* 30 de junio 2008.

que “los Estados Unidos (...) compartimos la responsabilidad por el problema del tráfico de drogas, al igual que nuestra obligación de participar hombro con hombro con México en esta lucha. Con los recursos adicionales que aporta la Iniciativa Mérida, México y los Estados Unidos seguirán aumentando nuestra ya exitosa cooperación en materia de seguridad y en nuestros esfuerzos compartidos en la lucha contra el narcotráfico.”<sup>598</sup> Calderón, comentó que la aprobación de la iniciativa “representa un paso importante en la lucha contra el crimen organizado internacional” y que finalmente era momento de “iniciar una era de cooperación mucho mas estrecha”.<sup>599</sup>

Aunque se presentaron algunos puntos que causaron malestar entre la clase política Mexicana, la Iniciativa Mérida comenzó a andar.<sup>600</sup> Tuvieron que pasar otros meses más antes de que finalmente pudiera organizarse la manera como funcionaría el acuerdo. Finalmente, según un documento del *US Government Accountability Office* liberado en diciembre de 2009, se establecía que la Iniciativa Mérida partía de cuatro metas principales: i) Quebrantar el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; ii) Fortalecer la frontera mediante mejores controles aéreos y marítimos; iii) Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de los países involucrados y iv) acotar las actividades de las pandillas y disminuir la demanda de drogas en la región. Sobre esta base, la planeación de los fondos estaba orientada para financiar, en el caso mexicano:

- a) Equipo no intrusivo de inspección, escaners de iones, y perros entrenados para detectar y detener el tráfico de drogas, armas, dinero y personas.
- b) Tecnología para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación que recogen la información criminal de México.
- c) Asesoría técnica y entrenamiento para el fortalecimiento de las instituciones de justicia en México, incluyendo la investigación de antecedentes para las nuevas fuerzas de policía nacional –tratando de reducirlas en la medida de lo posible-, entrenamiento para el manejo de software para seguir las investigaciones, capacitación para la implementación del nuevo sistema penal, la apertura de

---

<sup>598</sup> US. Embassy in Mexico. “Congreso Aprueba Iniciativa Mérida. Declaración del Embajador Antonio O. Garza.” 27 de junio de 2008 Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080627Merida.html>. Consultado el 20 de febrero 2010.

<sup>599</sup> Notimex. “Se congratula Calderón por la Iniciativa Mérida.” *Excelsior*, 27 de junio de 2008.

<sup>600</sup> Pocos días después de que se diera a conocer la aprobación de la Iniciativa Mérida por parte del Congreso estadounidense, el Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño –quien entró a sustituir a Francisco Ramírez Acuña en enero de 2008- dio una conferencia de prensa en la que señalaba que eran “inaceptables” las condiciones que el Congreso había establecido para el otorgamiento de fondos de la Iniciativa Mérida –evaluar a la policía mexicana, que los militares se sometían a juicios civiles y no a fueros militares, que se respeten los derechos humanos y que haya un constante intercambio de información-. El Secretario de Gobernación declaró que “cualquier esquema de seguimiento o verificación, de identificación de metas y de mediciones de efectividad que pueda definirse, debe ser acordado entre ambas partes y tener un carácter genuinamente bilateral, que garantice el pleno respeto a la soberanía y a la legislación interna de México y Estados Unidos.” No había sido así. Al final, se quitaron las condiciones relativas a las Fuerzas Armadas que fueron las que mayor malestar provocaron entre las autoridades mexicanas. La Iniciativa Mérida continuó. Luciano Franco. “Inaceptables las condiciones de la Iniciativa Mérida”. *Crónica*, 3 de junio de 2008; Angélica Mercado. “Mouriño dice no al Plan Mérida” *Milenio* 3 de junio de 2008; Notimex. “Acepta México términos de la Iniciativa Mérida.” *El Universal* 27 de junio de 2008.



oficinas de quejas para los ciudadanos y asesoría en programas de protección a testigos.

- d) Aviones para apoyar actividades de vigilancia e interdicción, así como para respuesta rápida de las fuerzas de seguridad en las misiones antidrogas de México.

En el mismo reporte se indica que en condiciones ideales la Iniciativa Mérida permitiría incrementar la asistencia para el reforzamiento de la ley en México en niveles sin precedentes, pasando de 57 millones de dólares en el año 2000, a 400 millones de dólares para el ejercicio presupuestal del 2008. Sin embargo, la realidad fue otra. Aunque el Departamento de Estado tenía previsto dar 1,295 millones de dólares hasta el 30 de septiembre de 2009, diversas circunstancias impidieron que esto ocurriera. Cerca de dos tercios, o sea 830.42 millones de dólares estaba comprometidos en programas específicos y, pese a esto, solo el dos por ciento se había gastado, es decir, 26 millones de dólares. Esto fue explicado por las complicaciones internas para liberar los fondos, pues los organismos involucrados tenían una metodología diferente para realizar el seguimiento. Por otro lado, se hablaba de que la capacidad institucional de México frente al mismo tema también era limitada.<sup>601</sup>

Durante el último año de la administración de Bush se creó y reunió el Grupo Bilateral para el Seguimiento de la Iniciativa Mérida. Este grupo se compuso de funcionarios a nivel de subsecretario y secretario adjunto de las dependencias de ambos países involucradas en el pacto binacional. El propósito de éste era dar un seguimiento conjunto a la instrumentación de los proyectos y las actividades de cooperación comprendidas en la Iniciativa, a través de subgrupos especializados de trabajo (Grupos de Coordinación Bilateral) en las áreas técnicas que comprende la cooperación. En una órbita mas amplia, se creó un Grupo Consultivo de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida, que estaría encabezado por los respectivos cancilleres de ambos países y compuesto por funcionarios del mas alto rango que tuvieran responsabilidades en la Iniciativa (inteligencia, seguridad, defensa). El 19 de diciembre de 2008 se llevó a cabo en Washington la primera reunión de éste grupo y en ella se hizo un balance de los desarrollos que hasta el momento se habían llevado a cabo. En el comunicado final, se habló de la necesidad de establecer “antes de finalizar el año 2009 un mecanismo de instrumentación y seguimiento bilateral en México D.F.” Esto tomaría la forma de una oficina binacional ubicada en el corazón del país. Los argumentos soberanistas de la era priista quedaban completamente sepultados.<sup>602</sup>

Mientras todo esto ocurría los asesinatos violentos no bajaban. Dentro de los diferentes escenarios que tenían estas características en México, ninguno llamaba más la atención que el de Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua. Durante el 2007 en todo el estado era

---

<sup>601</sup> U. S. General Accounting Office (GAO) *Status Funds of Merida Initiative*. December 3, 2009.

<sup>602</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. “Se reúne el grupo bilateral del seguimiento de la Iniciativa Mérida.” Comunicado de prensa 27, 5 de febrero de 2009; AFP y DPA. “Dentro de la Iniciativa Mérida se creará un mecanismo permanente anticrimen.” *La Jornada*, 20 de diciembre de 2008; Secretaría de Relaciones Exteriores. “Declaración Conjunta del Grupo de Alto Nivel.” Comunicado de prensa 367, 19 de diciembre de 2008.

asesinada en promedio menos de una persona diaria (180 homicidios). Pero para el mes de agosto del 2008 morían al menos 4 personas todos los días en el Estado. En los primeros meses del año, el aumento de homicidios rondaba el 400%. Para cuando terminó el año, en Chihuahua habían sido ultimadas 2,400 personas de las cuales 1,653 fueron asesinadas en Ciudad Juárez. El año 2009 no fue mejor puesto que para el final de éste 3,637 personas corrieron con la misma suerte. De éstas aproximadamente 2,600 fueron en Juárez.<sup>603</sup> La disputa de la plaza entre organizaciones de traficantes, los efectos de años de abandono del Estado mexicano y los operativos del gobierno federal en la entidad fueron algunos de los factores que probablemente incidieron en la exacerbación de la violencia.

Por órdenes del Grupo Consultivo de Alto Nivel, en enero de 2010 se estableció un grupo de trabajo binacional que se encargó de estudiar la violencia que se presentaba en el corredor de Ciudad Juárez – El Paso. Sin embargo, entender lo que pasaba en Juárez adquirió grado de urgencia una vez que dos ciudadanos estadounidenses vinculados al Consulado de éste país en la ciudad fueron asesinados el 14 de marzo de ese año en territorio mexicano. De inmediato, Calderón se comprometió a encontrar a los culpables “dedicando todos los recursos disponibles para fortalecer las condiciones de seguridad pública en Ciudad Juárez” y recalcó que se mantendría “la coordinación con las autoridades diplomáticas estadounidenses conforme avancen las investigaciones.” Sin embargo, estos homicidios tensaron la cuerda en las relaciones bilaterales. El Departamento de Estado emitió una nueva alerta a sus ciudadanos para restringir en lo posible sus viajes algunas de las ciudades fronterizas mexicanas más conflictivas (Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Monterrey y Matamoros), autorizando también que los familiares de los funcionarios estadounidenses acreditados en éstas ciudades salieran del país. En un comunicado de prensa, el presidente Barack Obama se manifestó “profundamente entristecido e indignado” y aseguró que su gobierno “de concierto con las autoridades mexicanas”, trabajaría “incansablemente para llevar a sus asesinos ante la justicia”. La sugerencia de una acción conjunta se asomaba.

Días después, la secretaria de seguridad interna del gobierno de los Estados Unidos, Janet Napolitano se mostró crítica con la estrategia adoptada por el presidente Calderón al asegurar que la presidencia de éste “ha estado profundamente involucrada (en los esfuerzos por contener la ola de violencia en Ciudad Juárez), decidiendo incluso el envío de efectivos militares”, sin embargo “esto no ha ayudado en nada.” Napolitano dejó ver el descontento del gobierno estadounidense y insinuó que se tenía que hacer de “Ciudad Juárez una zona segura” para lo que seguirían colaborando “en todos los medios posibles” con el gobierno mexicano. De inmediato, Gómez Mont apareció refutando las declaraciones de Napolitano al asegurar que no eran aceptables “las expresiones vertidas por la secretaria de Napolitano” en virtud de que las autoridades mexicanas habían insistido en “el valor, el heroísmo y la entrega de las Fuerzas Armadas en una lucha que

---

<sup>603</sup> Carlos Villalobos. “Aumenta 400 % la violencia en Chihuahua.” *El Ágora de Chihuahua*, 26 de agosto 2008; Rubén Villalpando. “En Chihuahua, 2400 ejecuciones en 2008; la mayoría en Ciudad Juárez.” *La Jornada*, 3 de enero 2009; Orlando Chávez. “Reportan 3,637 ejecuciones en 2009” *El Diario*, 18 de febrero 2010.

no siéndole natural ha tenido que tomar mientras [se reconstruyen] las capacidades de aquellas autoridades que deben acometer el problema.”<sup>604</sup>

En medio de este clima se comenzaron a realizar los preparativos para la Segunda Reunión de Alto Nivel del Grupo Consultivo México - Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida que se llevaría a cabo en la Ciudad de México el 23 de marzo de 2010. El calibre los funcionarios estadounidenses que llegaron a la reunión hizo pensar que algo importante se estaba negociando puesto que además de la Secretaria de Estado Hilary Clinton, llegaron con ella el Secretario de Defensa, Robert Gates, Dennis Blair, Director Nacional de Inteligencia, John Brennan, Asesor Presidencia en Asuntos de Seguridad Interior y Antiterrorismo, Janet Napolitano, Secretaria de Seguridad Interior, Gary Glinder, Subprocurador general de Justicia, Michelle Leonhart, titular de la DEA, y por primera vez en este tipo de reuniones, Michel Mullen, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Ni más ni menos la plana mayor de la seguridad nacional de la unión americana. Del lado mexicano, participaron, además de la Canciller Patricia Espinoza, el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont –quien entró a sustituir al fallecido Juan Camilo Mouriño en noviembre de 2008-, el Secretario de Hacienda, Ernesto Cordero, Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública, Guillermo Galván, Galván, Secretario de la Defensa Nacional y Francisco Saynez, Secretario de Marina Armada de México.

“La misión es estructurar un nuevo enfoque para la estrategia contra el narcotráfico en México” –comentó un funcionario estadounidense a la revista *Proceso* bajo la condición de anonimato-, “urgen resultados positivos porque la percepción general, tanto de mexicanos como estadounidenses es que se está perdiendo la batalla.” Para este funcionario era claro que “los asesinatos en Juárez crearon más tensión” y con ésta “la urgencia de un cambio de planes.” La declaración conjunta que se dio a los medios al final de la reunión corroboró la hipótesis del funcionario anónimo, pues en ésta se dijo que había llegado el momento de abrir “una nueva etapa en la cooperación bilateral con el objetivo común de prevenir y combatir” los problemas derivados de la industria de las drogas ilegales “de una manera aún mas coordinada y más eficaz”. En virtud de esto se decidió realizar “planes piloto” que se llevarían a cabo conjuntamente “para las regiones de Tijuana – San Diego y Ciudad Juárez – El Paso”, cada uno en sus “respectivos territorios.” En el caso de esta última región el plan incluyó el establecimiento de programas de actualización tecnológica, un nuevo modelo de entrenamiento policial y una mayor coordinación entre las policías de ambos lados de la frontera mediante el intercambio de información de inteligencia. Se trataba de quitar con ello el fuerte sabor militar de los operativos en Juárez. Esto sin que las Fuerzas Armadas abandonaran la ciudad, tratando de redefinir sus funciones.<sup>605</sup>

---

<sup>604</sup> Redacción. “Calderón propone detener a los culpables”. *El Universal*, 15 de marzo de 2010; María de la Luz González. “Diplomáticos podrán sacar familiares del país”. *El Universal*, 15 de marzo de 2010; Ap. “Indignado Obama por muerte de estadounidenses en Juárez”. *Noreste*, 14 de marzo de 2010; Jaime Hernández “El Ejército no frena la violencia: Napolitano”. *El Universal*, 17 de marzo 2010; Susana Hernández. “Recrimina Gómez Mont declaraciones de Napolitano.” *Milenio*, 13 de marzo de 2010.

<sup>605</sup> Jesús Esquivel. “La solución somos nosotros.” *Proceso* no. 1742, 26 de marzo 2010; Secretaría de Relaciones Exteriores. Declaración conjunta sobre cooperación bilateral contra la delincuencia organizada transnacional. 23 de marzo 2010; Notimex. “Evaluarán México y EU avances de la iniciativa Mérida”. *El*

En un artículo de William Booth, columnista del *Washington Post* se plasman muchas de las paradojas de los recientes movimientos de la diplomacia antidrogas tanto de México como de Estados Unidos. Para el periodista “hasta recientemente, las agencias del cumplimiento de la ley en Estados Unidos habían sido renuentes a compartir inteligencia sensitiva con sus contrapartes mexicanas por el miedo a la corrupción o la incompetencia.” No obstante, en la administración de Calderón se fortaleció un nuevo ambiente de cooperación que se había ido construyendo gradualmente. “Bajo los nuevos arreglos” –escribe Booth- “los oficiales de las agencias del cumplimiento de la ley estadounidenses y principalmente de la DEA trabajarán junto a los recientemente graduados oficiales de la academia de la Policía Federal mexicana, que fueron entrenados por asesores del FBI y la DEA como parte del programa de asistencia” que se derivó de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, al otro lado de la decisión presidencial de intensificar la participación del Ejército en labores antidrogas, creó un enorme dilema. “Los soldados mexicanos, a los que les falta la formación para realizar tareas de ejecución de la ley, o habilidades de investigación, han hecho un número record de arrestos pero pocos de los detenidos van a juicio. En lugar de esto, los militares han sido acusados de abusos en los derechos humanos, confesiones obtenidas mediante coacción, detenciones y cateos ilegales.”<sup>606</sup>

Alrededor de un siglo ha corrido desde que se comenzaron a implementar los primeros controles sobre las drogas ilegales. Casi centenaria es también la cooperación en la materia entre México y Estados Unidos. Sin embargo, las dinámicas sociales evolucionan y mutan con el paso del tiempo puesto que se introducen nuevas variables que inciden en las ecuaciones. El histórico recelo de las autoridades estadounidenses sobre la falta de confiabilidad de las instituciones civiles mexicanas encargadas del combate a las drogas ilegales ha tenido fuertes razones que la sustentan. Pero llama la atención la poca autocrítica que al respecto se ha tenido, puesto que entre otros factores, la corrupción de estas instituciones había sido tolerada no solo por mexicanos sino también por funcionarios estadounidenses. También ha sido centenaria la ambigüedad que el tema de las drogas ilegales genera en el seno de la sociedad, las instituciones y los órganos de gobierno estadounidenses. En la interacción estos agentes sociales han prevalecido muchos prejuicios si, pero también consideraciones estratégicas que trascienden lecturas lineales y que también han variado a lo largo del tiempo.

El cambio de actitud de las autoridades estadounidenses frente a las instituciones civiles mexicanas encargadas del combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales tiene que ver con el entrelazamiento progresivo de una multiplicidad de factores. Por mencionar solo algunos tenemos:

---

*Financiero*, 21 de marzo 2010; Redacción. “Conclusiones de la reunión bilateral.” *El Economista*, 23 de marzo 2010; Paloma Alcántara y Lorena López. “Pactan Plan Binacional para Tijuana y Juárez.” *Milenio*, 24 de marzo 2010; Redacción. “Crean plan de combate para Ciudad Juárez.” *El Economista*, 23 de marzo 2010.

<sup>606</sup> William Booth “U.S. to embed agents in Mexican law enforcement units battling cartels in Juarez.” *The Washington Post*, February 24 2010.

- I. las transformaciones internas del régimen político mexicano que pasó del autoritarismo civil posrevolucionario a un complejo proceso en el que se generaron diferentes formas de participación democrática sin que esto significara transformaciones sustanciales del diseño institucional precedente;
- II. La erosión del orden público mexicano derivada tanto de la pérdida de los tradicionales controles autoritarios como de las transformaciones de las organizaciones de traficantes de drogas ilegales;
- III. El fuerte anudamiento de intereses políticos y comerciales entre élites políticas y económicas México y Estados Unidos, plasmados en el TLCAN;
- IV. El consecuente cambio de la actitud pública de las élites políticas mexicanas que aceptaron de forma mas abierta la participación estadounidense en cuestiones antes consideradas como no negociables bajo el argumento de la defensa de la soberanía;
- V. La decisión de fortalecer la cooperación antidrogas como uno de los principales componentes de la agenda de seguridad de ambos países ahora bajo formas institucionales como la Iniciativa Mérida;
- VI. Los cuestionables resultados de la participación militar en algunos de los componentes de la estrategia antidrogas;
- VII. La aceptación por parte de las autoridades mexicanas para que el entrenamiento de algunos de sus principales cuerpos policiales estuviera supervisada por las agencias del cumplimiento de la ley estadounidenses y
- VIII. La generación de novedosos esquemas de construcción de confianza una vez que los primeros policías entrenados bajo supervisión estadounidense han comenzado a asumir posiciones operativas.

En otro lado de la moneda se encuentra la participación del Ejército mexicano en los esfuerzos contra las drogas ilegales. Su participación en este tipo de tareas data cuando menos de 1938 y desde entonces se ha producido a petición de las autoridades civiles mexicanas y aplaudido no pocas veces por autoridades estadounidenses. Lo que ha variado a lo largo del tiempo es el tipo y la intensidad de su participación. Los operativos de 1938 tienen marcadas diferencias si se contrastan con los de 1975 – 1978 bajo la Campaña Permanente y / o la Operación Cóndor. En ésta última el uso intensivo de militares en tareas antidrogas trajo resultados poco alentadores puesto que las denuncias por tortura y uso excesivo de la fuerza se multiplicaron. En lugar de disminuir las capacidades de los traficantes, estos se ubicaron en lugares diferentes y el negocio continuó.

En horizontes temporales mas recientes, la participación militar en la estrategia antidrogas permite observar diferentes matices en las administraciones de Zedillo (1994 – 2000), Fox (2000- 2006) y Calderón (2006- 20012). En la administración de Zedillo, comenzó el entrenamiento de militares mexicanos –principalmente grupos de élite- por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Se comenzó a incrustar a elementos castrenses en instituciones civiles regionales (proyecto piloto de Chihuahua). Los resultados fueron ambiguos. En cuanto a lo primero, si bien muchos de los elementos de élite permanecieron en la institución, algunos ofertaron sus conocimientos a las organizaciones de traficantes ilegales. Se introdujo una nueva y peligrosa variable

paramilitar en la que la violencia profesional privatizada eventualmente escaló y generó un fenómeno altamente complejo. Respecto a la incrustación de militares en las instituciones civiles –en esos momentos de carácter estatal y regional-, pronto surgieron versiones que estos también habían sido corrompidos por los mismos traficantes solo que a un precio diferente.

En la administración Fox elementos castrenses ocuparon la principal institución “civil” de justicia en México. La ratificación de Macedo de la Concha como Procurador replicó, ahora a escala nacional, el fallido experimento de Chihuahua. En los Estados Unidos, este nombramiento causó malestar entre los demócratas, aunque los republicanos en el poder reconocieron este nombramiento como una medida necesaria. Eventualmente no hubo mayor problema porque el nuevo Procurador prometía resultados. Sin embargo, aunque con Macedo llegó una gran cantidad de militares a la PGR y se colaboró como nunca antes con la SEDENA, las deficiencias no tardaron en salir a la luz. Cuestiones de jerarquías interinstitucionales, rivalidad de competencias e incluso nuevas sospechas – estas sin verificar- de corrupción recayeron sobre el titular militar de la institución civil. Como telón de fondo de ello, en la etapa final del sexenio de Fox aumentó la violencia en los estados fronterizos, por lo que se anunció el operativo “México Seguro.” Los resultados fueron bastante acotados. A pesar de una mayor presencia sobre el terreno de los militares, esto no tuvo efectos reales en la disponibilidad de drogas en los Estados Unidos. La violencia permaneció.

Ya bajo la administración de Calderón, el empleo de militares en tareas antidrogas alcanzó niveles inéditos. Su participación se extendió espacios tradicionalmente reservados para civiles que iban desde la erradicación, la realización de cateos y la ejecución de órdenes de aprensión, hasta los operativos de precisión para capturar a los traficantes de drogas ilegales. El uso intensivo de militares en tareas de seguridad pública con motivo de la lucha antidroga estiraba al máximo los débiles pilares legales que sustentaban este tipo de actuación por parte de los elementos castrenses. Se evidenció así la urgente necesidad de reconfigurar muchos de los esquemas normativos del Estado mexicano que se encontraban desfasados de su compleja realidad ante un nuevo entorno de funcionamiento político.

Siguiendo el comentario de Booth respecto a la intervención militar en la estrategia antidrogas conviene hacer unas últimas anotaciones. La utilización de elementos castrenses en la lucha contra las drogas ilegales puede definirse como una participación llena de claroscuros. De entrada habrá que decir que ésta se ha producido en gran medida por la insuficiencia y la corrupción histórica de muchas de las instituciones civiles encargadas del combate a las drogas ilegales. Ello no significa que los militares no hayan padecido importantes casos de corrupción protegiendo a los propios traficantes, sin embargo por diferentes razones esta no se hizo tan visible. Actualmente, al tener una participación más activa, se han documentado más violaciones a los derechos humanos en los lugares que las Fuerzas Armadas operan y han salido más evidencias de algunas de las relaciones de los militares con los traficantes. Se debe anotar además que las Fuerzas Armadas han tenido un éxito relativo en la interdicción y la detención de ciertos traficantes de renombre, no obstante los resultados son cuestionables en cuanto a la

efectividad que estas acciones tanto para contrarrestar la violencia como para disminuir las capacidades de las organizaciones de traficantes. Estas a su vez se reproducen, mantienen y expanden mediante complejos juegos de alianzas no solo entre los propios traficantes y los cuerpos policiales así como algunos sectores castrenses, sino también con los agentes sociales detentadores de poder político legítimo en diferentes regiones. Parecer ser, finalmente, que se repiten muchos de los mismos patrones del pasado sin cuestionar el fondo de una estrategia anacrónica y poco conveniente.

Mientras se mantengan los mismos paradigmas punitivos que alimentan la política antidrogas difícilmente podrán observarse resultados diferentes.

Resumiendo. En el periodo que va del 2000 al 2010:

- 1) En un contexto post autoritario, se pusieron en evidencia los enormes desfases entre muchas de las prácticas políticas, sociales, e institucionales con los marcos jurídicos encargados de regularlas. A lo largo de la década se observa un complejo proceso en el que las tensiones entre algunas de las viejas tendencias y las nuevas necesidades tendieron a fragmentar aún más el poder político. Esto se combinó con:
  - a) El ascendente poder de los traficantes de drogas que por lo contrario del poder político no disminuyeron sus capacidades operativas;
  - b) La erosión del orden publico interno, sobre todo en los estados fronterizos y lugares estratégicos para el transito de las rutas de drogas ilícitas y
  - c) La presión de las autoridades estadounidenses que observaron con preocupación como por la combinación de los factores anteriores se veía amenazada su seguridad nacional
- 2) El gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006) vivió las consecuencias del entrelazamiento de los factores anteriores. Más allá de la percepción de parálisis o inmovilidad, es importante entender las condiciones particulares de un gobierno que desde el inicio funcionó con un poder político fragmentado. Entre otras cosas, se puede observar que:
  - a) Cambió la relación del poder Ejecutivo tanto con el poder Legislativo y el poder Judicial;
  - b) Cambió la relación del poder Ejecutivo con los gobernadores de los Estados;
  - c) Se fortalecieron los partidos políticos, y las elecciones fueron finalmente competidas de forma mas democrática;
  - d) Numerosos grupos sociales adquirieron mayores cuotas de autonomía y
  - e) El poder del Ejecutivo mexicano finalmente estuvo más acotado.
- 3) Asimismo a lo largo del sexenio de Vicente Fox se produjeron importantes reacomodos internos y externos que incidieron en un caldo de cultivo cada vez

más complejo para el mantenimiento del orden interno. Entre otros podemos encontrar:

- a) La continuidad de la participación militar en los esfuerzos federales contra las drogas ilegales. Aquí podemos identificar que con la introducción de un militar en la cabeza de la principal institución de procuración de justicia civil (PGR) y la consecuente llegada de muchos elementos castrenses a la procuraduría, se trató de sanear en la medida de lo posible la institución. La cooperación con la SEDENA fue más intensa y ello contribuyó a mayores capturas de líderes de organizaciones de traficantes. Sin embargo pronto se presentaron conflictos entre los titulares de ambas dependencias y finalmente nuevas sospechas de corrupción recayeron sobre el propio procurador. Tampoco quedó claro la efectividad real que sobre el mercado tuvo el empleo de militares en puestos estratégicos de la PGR puesto que aparentemente no hubo mayores variaciones ni en la disponibilidad ni en el precio de las drogas ilegales.
- b) La reconfiguración de las alianzas entre los traficantes. En este punto llaman la atención los reacomodos de los grupos de sinaloenses que al unir diferentes liderazgos dieron forma a una enorme coalición que representaba un reto no solo para las organizaciones rivales sino también para los esfuerzos antidrogas del Estado mexicano. Derivado del funcionamiento de esta coalición, se escisiones y enfrentamiento con diversos grupos antagónicos se puede entender una parte del aumento de la violencia que caracterizó a la etapa final de la administración foxista.
- c) El fortalecimiento de las alianzas de las diferentes organizaciones de tráfico de drogas mexicanas con sus contrapartes colombianas. Las condiciones de estos pactos crecientemente fueron benéficas para los traficantes mexicanos, lo que explica también las condiciones económicas favorables con las los traficantes mexicanos que pudieron actuar a lo largo del sexenio.
- d) La construcción de una relación más cercana entre las autoridades mexicanas y colombianas para enfrentar a las organizaciones de traficantes de ambos países. Desde la perspectiva gubernamental, se buscó avanzar en el mejoramiento del andamiaje de cooperación en diferentes niveles. Originalmente este acercamiento buscaba hacerle contrapeso al proceso de certificación estadounidense. Se creó un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia para coordinar esfuerzos y delinear estrategias más eficaces.
- e) Los atentados contra las torres gemelas del 11 de septiembre del 2001. El trasfondo de los procesos antes analizados fue sin



duda una mayor preocupación estadounidense por su propia seguridad interna medida desde esa fecha bajo el prisma del antiterrorismo. Paradójicamente en esta redefinición de enemigos, la dinámica colombiana, con sus grupos armados internos –muchos de ellos alimentados con los recursos de las drogas ilegales-, embonaba más que el caso mexicano. Ello no implicó que dejara de impulsar la hipótesis del “narcoterrorismo” en México. Esta suposición no tuvo mucho éxito.

- 4) En la etapa final del sexenio de Fox, por la combinación de algunos los diversos factores antes analizados (reacomodo de alianzas organizaciones, disputas violentas entre estas, una estrategia más activa por parte del Estado, etc.) se percibió el aumento de la violencia en muchos de los estados fronterizos de México. La preocupación tanto en México como en Estados Unidos era fuerte. Consecuentemente, el Presidente Fox decidió iniciar el Operativo México Seguro (11 de junio 2005) que se puso en marcha en diferentes estados de la república. Después de un año de vigencia, diversas voces tanto en medios de comunicación e incluso al interior mismo de las dependencias federales coincidieron en la falta de efectividad de éste puesto que seguían presentándose importantes cuotas de violencia
- 5) La campaña por la sucesión presidencial se llevó a cabo en medio del anterior proceso. La información disponible hace suponer que el tema del tráfico y los traficantes de drogas ilegales recibió menos atención al interior de México como consecuencia de la contienda política. Sin embargo, para las autoridades estadounidenses esto no fue así. La valoración de las diversas agencias y órganos de gobierno de ese país coincidía en que el proceso electoral mexicano era el más importante para sus intereses nacionales al finalizar el año. Consecuentemente se buscó llamar la atención de las autoridades mexicanas que tenían responsabilidad en el manejo del orden público, por lo demás sumamente deteriorado sobre todo en algunos estados del norte del país.
- 6) Algunos días e incluso un par de meses después de celebradas las elecciones existió la incertidumbre sobre la legitimidad de éstas puesto que el proceso electoral estuvo ensombrecido por la interacción de diversas variables. El uso faccioso de algunas de las instituciones del Estado para favorecer al candidato oficialista, la propaganda negra de éste contra al candidato perredista hasta entonces puntero y la reacción de perredista ante la conjugación de los dos elementos anteriores provocaron una jornada electoral profundamente enrarecida. Finalmente hasta septiembre de 2006 el Tribunal Electoral declaró la validez de las elecciones, aunque se reconoció que la actuación del titular del Ejecutivo había puesto en riesgo los comicios. Felipe Calderón fue declarado presidente electo de México bajo serios cuestionamientos y confrontaciones entre las diversas facciones políticas.
- 7) Desde su etapa como Presidente electo Felipe Calderón dejó ver los principales lineamientos que orientarían su presidencia. Su primera gira internacional fue en algunos países de Centro y Sudamérica. En su visita a

Colombia, Calderón y Uribe se comprometieron a fortalecer las relaciones entre México y Colombia una vez que el futuro mandatario mexicano pondría especial atención en la “lucha contra la inseguridad.” Posteriormente, reunido con autoridades estadounidenses Calderón resaltaría que con la ayuda del presidente Bush le haría frente al desafío representado por el “narcotráfico” y el “crimen organizado.” Previamente dirigentes de la DEA se habían reunido con el equipo de transición de Calderón para explorar las posibilidades de articular estrategias. Se consolidaba el eje Washington - Bogotá- México.

8) Felipe Calderón se convirtió en Presidente Constitucional el 1 de diciembre de 2006. En su primer discurso a la nación, Calderón enunció claramente que uno de los ejes de su administración sería la recuperación de la seguridad aunque sabía que ello costaría muchos recursos y vidas humanas. Ciertamente las circunstancias por las que tuvo que atravesar para afincarse en el cargo permiten entender esta decisión, puesto que en ésta prácticamente no existiría desacuerdo y ello le permitiría sumar voluntades. Partiendo de ello:

a) 10 días después de su toma de posesión, Calderón anunció el Operativo Conjunto Michoacán en el que efectivos de la PFP y AFI, supervisados administrativamente por agentes del CISEN junto con elementos del Ejército y la Marina se desplegaron en el estado para tratar de contrarrestar el creciente poder de las organizaciones de traficantes. Las principales tareas fueron el control de carreteras y costas, erradicación de cultivos ilícitos, instalación de puestos de control y ejecución de ordenes de aprensión, realización cateos y desmantelamiento de puntos de venta de drogas. Posteriormente, operativos similares se llevaron a cabo en Baja California, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero y Quintana Roo. En la práctica:

- i. Se evidenciaba una vez mas la insuficiencia de las autoridades civiles encargadas del manejo del orden público
- ii. Escalaba el empleo de militares en tareas de seguridad pública sin un marco jurídico adecuado para regular sus acciones. Se expuso así el desfase entre el diseño institucional del régimen político autoritario y la realidad operativa derivada de la alternancia.
- iii. Los militares si bien se coordinaban en la medida de lo posible con las autoridades civiles, en el ámbito operativo mantuvieron importantes cuotas de autonomía.
- iv. Se exponía a las Fuerzas Armadas a una mayor corrupción derivada de la intensificación de su despliegue sobre el terreno y un mayor contacto con los traficantes lo que ampliaba el caldo de cultivo el fenómeno del paramilitarismo y
- v. Se exponía a la sociedad civil a mayores abusos y quebrantamiento de los derechos humanos.

- b) Entre el 19 y el 20 de enero comenzaron las extradiciones de los principales líderes de organizaciones de traficantes recluidos en prisiones federales. Entre otros, los primeros en salir fueron Héctor Luis Palma Salazar, Osiel Cárdenas Guillen, los hermanos Ismael y Gilberto Herrera Guerrero, Gilberto Salinas Doria, Miguel Ángel Arriola Márquez y José Alberto Márquez Esqueda. La PGR justificó esta decisión apelando a la necesidad de romper el liderazgo operativo y el contacto de muchos de estos personajes con sus respectivas organizaciones. Con ello se aceptaba que aún dentro de las cárceles mexicanas de una forma u otra se mantenían activos en el negocio y que existía el temor de que se evadieran de la acción de la justicia. La decisión fue aplaudida por autoridades estadounidenses y se calificó como una decisión “monumental” felicitando al presidente y su procurador por el valor de su decisión. A lo largo del sexenio las extradiciones se multiplicaron sin que esto tuviera efectos reales en el mercado de drogas ilegales.
  - c) El 22 de enero del 2007, en el marco de la vigésimo primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Presidente Calderón anunció un “decálogo para combatir la delincuencia.” Entre las medidas más importantes se habló de la “Plataforma México” un complejo sistema para obtener información en tiempo real, la aplicación de mejores exámenes de control de confianza a policías y personas ubicadas en puestos sensibles, la capacitación, profesionalización de las policías mexicanas y el equipamiento e inversión en infraestructura para mejorar las capacidades de las fuerzas del Estado. Se habló entonces de reconstruir las instituciones civiles del orden público, pero mientras esto ocurría los militares seguirían al frente de la lucha contra el crimen organizado.
- 9) A las acciones del gobierno federal deben sumarse los reajustes en el campo del tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Aquí, se aceleró el proceso de rompimiento y reconfiguración de alianzas. La coalición sinaloense que se había sufrido una escisión en 2004 con el asesinato de uno de los hermanos Carrillo Fuentes, para el 2008 sufrió una nueva ruptura una vez que fue capturado Alfredo Beltrán Leyva alias *el Mochomo*, aparentemente con información de *El Chapo* Guzmán. El grupo de los hermanos Beltrán Leyva se separó de la coalición de El Chapo, el Mayo y Esparragoza Moreno, iniciando así un nuevo foco de conflicto que se sumó a los ya existentes. Se generó un nuevo pacto entre los Beltrán y la organización del Golfo/ Zetas. Pero incluso dentro de esta organización ha habido transformaciones importantes. Al parecer también se han presentado enfrentamientos entre los considerados “históricos” y el grupo paramilitar. Partiendo de todo lo anterior se observa que la violencia debe ser entendida de acuerdo a las constelaciones regionales de poder, lo que incluye la interacción de las Fuerzas Armadas, las redes de protección político y policial locales, la presencia de las diferentes organizaciones de traficantes y el grado de consolidación o conflicto de éstas en las diversas plazas.

- 10) Como parte de la estrategia del gobierno federal para mejorar sus capacidades en el enfrentamiento al fenómeno de las drogas ilegales se fortaleció como nunca antes la cooperación con las autoridades colombianas. En virtud de ello:
- a) Durante todo el año 2007 se llevaron a cabo cuatro reuniones intersecretariales en materia de seguridad entre los gobiernos de ambos países. En estas reuniones se lograron solidificar muchos de los lineamientos que regirían los componentes básicos de la cooperación posterior.
  - b) La información disponible permite afirmar que a nivel presidencial, las recurrentes reuniones entre Calderón y Uribe permitieron una extraordinaria cercanía entre los gobiernos de ambos países, lo que se manifestó incluso en los foros internacionales sobre seguridad, comercio y cooperación antidrogas. En la orbita estrictamente binacional se observa como algunas de las sugerencias del propio Uribe fueron incorporadas a la las estrategias del gobierno mexicano.
  - c) Entre el 11 y 12 de noviembre de 2008 se llevó a cabo la III Reunión de Alto Nivel Sobre Seguridad y Justicia México - Colombia. En ésta se tocaron los temas de interés de ambos países como lo fueron el dialogo político, la cooperación en la lucha contra la delincuencia, el terrorismo y los grupos subversivos, la cooperación en materia judicial y la procuración de justicia, así como los problemas de drogas Como resultado de esta reunión se delimitaron espacios de cooperación considerablemente amplios, y se definieron pautas para consolidar mejores herramientas para hacerle frente a lo que consideraron eran retos compartidos.
  - d) Dentro de la redefinición de los espacios de cooperación entre México y Colombia llama la atención el diagnóstico conjunto sobre el funcionamiento policial mexicano. Este sugiere que:
    - i. La corrupción en las instancias de control obstaculiza el funcionamiento institucional adecuado;
    - ii. La ausencia de una línea de mando común entre las policías locales implica una inadecuada dispersión de fuerzas;
    - iii. La falta de capacitación para producir información de inteligencia es un fuerte impedimento para anticiparse a los escenarios de conflicto;
    - iv. La ostensible falta de integración apoyo y cooperación entre la fuerza pública mina su efectividad y
    - v. La ausencia de un cuerpo de Policía Nacional impide el desarrollo de mecanismos mas apropiados para confrontar los retos a la seguridad pública.
  - e) Para subsanar las anteriores lagunas, la capacitación policial colombiana se ha enfocado en la formación de agentes profesionales con habilidades en tácticas de vigilancia,

seguimientos e investigación criminal. El principal objetivo es que los policías mexicanos puedan detener a los traficantes más importantes.

11) De la misma forma se robusteció la cooperación con los Estados Unidos. Consecuentemente:

- a) Aprovechando la gira por Bush en América Latina (8 – 14 marzo 2007), Calderón propuso en la reunión con su homólogo estadounidense celebrada en Mérida (14 de marzo 2007) fortalecer los mecanismos de cooperación binacional. Dos días antes, el propio Bush se manifestó al respecto. Se sincronizaron los intereses de las autoridades de ambos países. Se comenzó a trabajar sobre los lineamientos que orientarían esta nueva etapa.
- b) Para el 14 de mayo de 2007 se presentó la propuesta mexicana. En ésta los ejes eran
  - i. Las acciones que el gobierno mexicano podía llevar a cabo en su jurisdicción basados en su estrategia nacional
  - ii. Las acciones que el gobierno estadounidense podía realizar en su jurisdicción bajo el paradigma de la responsabilidad compartida (control de armas, químicos, lavado de dinero)
  - iii. Las acciones que podían llevarse a cabo de forma bilateral, esto es, compartir información de inteligencia, capacitar agentes mexicanos, etc.
- c) Se inició así un complejo proceso de negociación que tomaría meses de reuniones entre las autoridades de ambos países. Durante todo el proceso se insistió en que uno de los prerequisites básicos era que militares estadounidenses no podían estar presentes en territorio mexicano ni para funciones operativas ni para labores de adiestramiento. Para las agencias civiles originalmente no se permitía realizar labores operativas.
  - ❖ Con base en ello se presentó el proyecto al Congreso estadounidense. Después del acostumbrado debate surgió la Iniciativa Mérida que fue activado por Bush el 30 de junio de 2008
- d) En su carácter de plan regional de seguridad (se incluyeron montos para Guatemala, Belice El Salvador, Honduras, Nicaragua Costa Rica, Panamá Haití y República Dominicana). la Iniciativa Mérida se había trazado 4 metas principales a saber:
  - i. Quebrantar las capacidades y el poder de las organizaciones criminales;
  - ii. Fortalecer la frontera mediante mejores controles aéreos y marítimos;
  - iii. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de los países involucrados y
  - iv. Acotar las actividades de las pandillas y disminuir las demandas de drogas en la región

- e) En el caso mexicano, lo anterior se tradujo en el otorgamiento equipo de punta y el entrenamiento para diversas autoridades en diferentes niveles. Llama la atención la lentitud con la que en sus primeras etapas se desarrolló la entrega de recursos pues hasta septiembre de 2009 los montos otorgados fueron extraordinariamente limitados. Se habló de los problemas para darle seguimiento a los programas en ambos países.
  - f) Para el funcionamiento de la Iniciativa Mérida se crearon tres tipos de grupos, a saber:
    - i. Grupo Consultivo de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida. Compuesto de funcionarios de primer nivel, este grupo representa el espacio más alto en el que se toman las decisiones y se evalúan los impactos de la Iniciativa Mérida.
    - ii. Grupo Bilateral para el Seguimiento de la Iniciativa Mérida. Compuestos de funcionarios a nivel subsecretario y secretario adjunto, este grupo trabaja en el seguimiento de los proyectos y actividades de cooperación derivadas de la iniciativa.
    - iii. Grupos de Coordinación Bilateral. Funcionarios de menor nivel lo componen, sin embargo en éstos grupos se lleva a cabo el grueso del trabajo de la para acoplar en ambas naciones los objetivos estratégicos de la Iniciativa.
- 12) En medio de la interacción de los diversos grupos también juegan las variables coyunturales. Una de las más importantes ha sido el espectacular aumento de la violencia algunas ciudades fronterizas, como lo ha sido el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua. Por decisión del Grupo Consultivo de Alto Nivel en enero de 2010 se instauró un grupo de trabajo binacional para entender los acontecimientos en esa ciudad y las posibles implicaciones para su contraparte estadounidense, El Paso, Texas. Sin embargo, para marzo del 2010 el ambiente de inseguridad tocó a ciudadanos estadounidenses. A mediados de ese mes fueron asesinadas dos personas que estaban vinculadas al consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez. Estos asesinatos pusieron en evidencia para las autoridades estadounidense la insuficiencia de la estrategia mexicana con un fuerte sabor militar. Las críticas surgieron de diferentes niveles, pero quizá el más visible fue el de la secretaria de seguridad interior, Janeth Napolitano. Por esos días estaba programada una reunión del Grupo Consultivo de Alto Nivel y el tema fue planteado en la reunión que contó con la plana mayor de los funcionarios estadounidenses encargados de la seguridad nacional de ese país. Finalmente, el asunto de Juárez impulsó que se contemplaran opciones mas amplias que le estrategia militar del Estado mexicano y se sugirieron planes piloto con nuevas metodologías para tratar de disminuir la violencia.
- 13) Alrededor de 100 años han pasado desde que se comenzaron a establecer los primeros controles sobre el comercio y consumo de ciertas sustancias. Casi de inmediato los efectos de esta vigilancia se comenzaron a sentir en México. A lo largo del tiempo estos han variado en intensidad y repercusiones económicas

políticas y sociales. Numerosos acontecimientos ha atravesado el trayecto. El comercio de drogas ilegales ha sobrevivido a la revolución mexicana, al ascenso del Estado autoritario, al auge y crisis del partido hegemónico, así como al advenimiento de prácticas más democráticas en el seno de Estado mexicano. A nivel internacional, sobrevivió a dos Guerras Mundiales, a la Guerra Fría y a la Guerra contra el Terrorismo. En los Estados Unidos ha sobrevivido a administraciones republicanas y demócratas, al ascenso del país como gran potencia y a las innumerables guerras en las que la unión americana se ha visto inmersa alrededor del mundo. Bajo esta perspectiva historia amplia, los resultados saltan a la vista y el balance final del paradigma punitivo no es alentador sobre todo cuando se examina bajo el enfoque de la protección a la salud. Pero quedarnos en este nivel nos da un enfoque por lo demás limitado. Como se ha evidenciado a lo largo del presente capítulo –y quizá a lo largo de todo el trabajo- es necesario entender el fenómeno desde perspectivas más amplias. Aquí proporcionamos nuestra contribución al respecto.

Como conclusión, queda por aclarar el camino que llevó al establecimiento de lo que hemos denominado el Eje Washington- Bogotá- México, así como sus posibles alcances y límites.

## Conclusiones

### El eje Washington- Bogotá- México

*Una noche (Aureliano Buendía) le preguntó al coronel Gerineldo Márquez*

*-Dime una cosa compadre: ¿Por qué estas peleando?*

*-Porque ha de ser, compadre- contestó el coronel Gerineldo Márquez:-*

*Por el gran partido liberal.*

*Dichoso tu que lo sabes – contestó él-*

*Yo, por mi parte, a penas ahora me doy cuenta*

*Que estoy peleando por orgullo.*

Gabriel García Márquez. Cien años de soledad.

Hace poco más de un siglo la producción, tráfico y consumo de drogas no representaba una seria preocupación en el entorno internacional. Consecuentemente, el asunto no era un problema delictivo, no habían redes de “traficantes” ni mucho menos violencia que pudiera estar asociada al fenómeno. Pero la situación fue cambiando paulatinamente a lo largo del siglo XX. Leyes cada vez más ambiciosas fueron apareciendo primero en escenarios locales y gradualmente ascendieron a escalas nacionales. Muchas de estas primeras regulaciones estuvieron fundamentadas en percepciones negativas sobre grupos minoritarios que radicaban en Estados poderosos. Gradualmente muchas de estas percepciones fueron codificadas en leyes, adquirieron formas institucionales y trascendieron algunos de los límites nacionales previos.

El primer salto internacional, sin duda, fue la conferencia de Shanghai sobre el opio en 1909. En el complejo universo de relaciones sociales que se fue construyendo desde entonces, se fueron encadenando infinidad de factores que a su vez estuvieron condicionados por la evolución propia de las estructuras de poder internacional. A pesar de que gradualmente se fue construyendo el andamiaje prohibicionista de la primera mitad de siglo, las implicaciones reales de éste fueron bastante más limitadas de lo que se piensa. En este sentido, solo un pequeño grupo de países padecieron los primeros efectos de la aplicación de las leyes contra la producción, tráfico y consumo de ciertas sustancias. Fue hasta la segunda mitad del siglo XX, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y después de que los Estados Unidos aparecieron como actores de primer nivel en el reacomodo del orden global, cuando estos controles sobre las drogas pudieron hacerse mayormente consistentes en un espectro más extenso de las relaciones internacionales.

Dentro de los países que de inmediato sintieron los efectos de los primeros controles estadounidenses sobre el comercio de drogas, México ocupa un lugar trascendental. Paradójicamente el caso mexicano ha sido uno de los menos entendidos –salvo valiosas excepciones- en cuanto a las raíces históricas y la profundidad de la relación drogas – sistema político. Los primeros reportes de vigilancia por parte de los agentes del Departamento del Tesoro sobre los acontecimientos relacionados al tráfico de opio en México datan cuando menos de 1911. Para esos momentos el régimen político mexicano se encontraba inmerso en un violento proceso de reconfiguración una vez que ya se habían desatado las acciones armadas de un movimiento revolucionario que en lo



posterior le daría forma al Estado autoritario y al sistema de partido hegemónico. Desde esos años existió una notable dualidad en el manejo de tema por parte de las respectivas autoridades mexicanas. Oficialmente se contribuía con los esfuerzos estadounidenses. Extraoficialmente, algunas de las élites regionales e incluso nacionales se beneficiaron económicamente de la prohibición. El caso del coronel Esteban Cantú, gobernador de Baja California entre 1916 y 1920 es particularmente claro al respecto.

En su condición de vecino de los Estados Unidos, México aparece como un actor de relevancia desde el origen del fenómeno mismo. Establecidos los primeros controles sobre la importación de opio, agentes del departamento del tesoro y diplomáticos acreditados en diversos estados del norte del país, hicieron seguimiento de los embarques de esta sustancia que llegaban a territorio mexicano. Para las autoridades estadounidenses era evidente que el destino final de esta mercancía estaba al otro lado de la frontera en virtud de la existencia de algunos fumaderos de opio administrados principalmente por chinos. Durante la década de 1910 abundan los reportes que documentan estos hechos.

En la medida en que se fue extinguiendo el humo revolucionario y se comenzó la construcción institucional de la posrevolución, continuaron surgiendo evidencias del contubernio entre políticos regionales (generalmente militares revolucionarios) policías y traficantes. Aunque data de la década de 1920 el establecimiento de las primeras leyes que prohibían a nivel nacional el cultivo y la comercialización de marihuana y opio – nótese aquí en esos momentos el consumo no estaba prohibido- el cumplimiento de estas disposiciones legales era sumamente limitado. La evidencia disponible sugiere que traficantes extranjeros y mexicanos tejieron sólidas relaciones de subordinación con muchos de aquellos que detentaban el poder político legítimo en un intercambio de protección de arriba hacia abajo y dinero de abajo hacia arriba. También hubo casos en los que los propios familiares o amigos cercanos de los miembros de las élites políticas eran quienes se encargaban de llevar adelante el creciente negocio.

En México, el tráfico de drogas y la política se montaron en una compleja dinámica que evolucionó conjuntamente. Las condiciones estructurales del Estado, las prácticas políticas y la vecindad con los Estados Unidos se imbricaron entre sí y dieron forma a las particularidades de esta industria ilegal. La revolución si bien implicó un complejo proceso de modificación de élites e instituciones y creó toda una cosmogonía de lo “mexicano” –que en el fondo hizo nacer una auténtica comunidad nacional- nunca abandonó sus fuertes raíces caudillistas que en el contexto del siglo XX tomaron la forma del presidencialismo autoritario y el partido hegemónico. Si se acepta lo anterior, se comprenderá como el accionar de los traficantes no podía sustraerse del poder político. Esto hecha por tierra las socorridas hipótesis de la “penetración” de los traficantes a las instituciones encargadas de enfrentarlos.

Tomando como punto de partida esto, podemos observar que la relación entre Estados Unidos y México respecto a las drogas ilegales es sumamente antigua. Las élites estadounidenses del momento estaban bien informadas sobre el desarrollo del fenómeno en México. Sin embargo, por las condiciones específicas del funcionamiento político de la unión americana, el asunto no escaló hasta la cúspide del sistema, esto es, desde las

esferas mas altas de sus diversos órganos de gobierno no se presionó a las autoridades mexicanas para modificar su ambigua postura. Esto tiene mucho que ver con que durante la primera mitad del siglo XX si bien la cuestión de las drogas ilegales era motivo de preocupación en ciertos círculos del poder americano, el principal eje de su política exterior no estaba depositado en la vigilancia de ellas. En medio de dos Guerras Mundiales, México era un aliado potencial y una barrera natural frente a sus enemigos. Aunado a ello, la inversión estadounidense en México no era un asunto menor. Intervenir en México bajo un entorno tan complejo era contraproducente para sus intereses nacionales. También se debe considerar que para entonces el consumo de drogas no estaba tan extendido. Bajo esos términos, era prudente guardar silencio y concentrarse en los asuntos de mayor peso relativo.

Ello no significó que se dejara de poner atención al respecto y eventualmente se presionó por diferentes medios. El *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) creado en 1930 será durante casi cuatro décadas, la institución que tratará de dar forma, coherencia y mayor poder a la política antidrogas estadounidense. Encabezado por Harry Anslinger, el FBN consiguió mayores márgenes de cooperación –aunque sea de manera informal- con las autoridades mexicanas. En lo posterior, desde el FBN impulsará con mayor o menor éxito el endurecimiento de las políticas contra las drogas ilegales en México. Cuando menos desde 1938 se utilizó a los militares en tareas antidrogas, principalmente en la erradicación de cultivos. La falta de confianza en las instituciones civiles es una parte importante en la explicación de esto. Paradójicamente en 1947 finalmente se trasladó el manejo de los esfuerzos antidrogas –que tradicionalmente habían sido seguidos por las autoridades de salud-, hacia las autoridades civiles de justicia –PGR-. También en ese año nacería la Dirección Federal de Seguridad (DFS) poderosa policía política del régimen mexicano que entre otras atribuciones tenía injerencia en la problemática de las drogas ilegales. Sin embargo, desde el origen de esta institución, se pudo evidenciar que algunos de sus principales directivos estaban comprometidos con el tráfico y los traficantes de drogas. Hasta 1968 fecha de la desaparición del FBN, son abundantes los reportes de la principal agencia antidrogas estadounidenses que documentan esto.

El caso colombiano ofrece marcados contrastes. En Colombia el ascenso de la industria de las drogas ilegales ocurrió paulatinamente en la segunda mitad del siglo XX y se montó en un régimen político fragmentado con una práctica estatal crónicamente suplantada por las diversas constelaciones de poder regionales. Aunque las primeras regulaciones que buscaban controlar sustancias como el opio y la morfina datan cuando menos de 1919, su peso específico fue menor como consecuencia de una participación bastante reducida o inexistente en el mercado internacional. Algunas investigaciones ubican los primeros reportes de la participación colombiana en el mercado de la cocaína en 1959. Con todo, el tráfico de drogas ilegales en Colombia ascendió paulatinamente hasta finales de la década de 1960 después de la conjugación de algunas variables coyunturales internas y externas que se sumaron a los problemas históricos y geográficos tradicionales.

La ausencia de un Estado que logre regular, subordinar y articular a las diferentes fuerzas nacionales, ha sido uno de los grandes problemas del funcionamiento político

colombiano. La convergencia de múltiples factores ayuda a comprender lo anterior. Históricamente, la politización bipartidista de ese país generó esquemas de pertenencia favorables a los grupos de poder y no a las instituciones, por lo demás intencionadamente debilitadas. Estos grupos, preocupados por el mantenimiento de sus beneficios e intereses sectarios no tomaron mucho cuidado en generar unas instituciones sólidas, que llegado su momento podrían ser aprovechadas por sus contrapartes una vez que estos accedieran a ellas. Así en la medida de lo posible se restringió el poder de las instituciones del Estado. A pesar de que formalmente Colombia era un país democrático, las prácticas políticas a lo sumo permitían pensar en una democracia restringida.

Aunado a ello, las condiciones geográficas del país, atravesado por los andes que se partían en tres cordilleras, dificultaron el entrelazamiento exitoso entre los diferentes nodos de la vida política nacional. De la misma forma, la Iglesia católica ocupó muchos de los roles que en otros lugares fueron atribuciones exclusivas del Estado. En más de un sentido algunos de miembros de la jerarquía católica colombiana se convirtieron con el paso del tiempo en los catalizadores de un conflicto con profundas raíces históricas que estalló violentamente en abril de 1948 después del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán que ocasionó una guerra civil sin precedentes. Pero no tuvo que pasar mucho tiempo para que la naturaleza de este conflicto se transformara, perdiendo sus contornos originales. A esto se le sumó el surgimiento de grupos guerrilleros de diferentes orientaciones ideológicas. Este fue un caldo de cultivo extraordinariamente volátil en el que la dinámica de las drogas ilegales no tardaría mucho tiempo en incrustarse, profundizando muchas de estas complejas tendencias.

Respecto a las condiciones externas conviene aclarar para que Colombia pudiera aparecer como actor de relevancia en la cadena del tráfico de drogas ilegales también tuvieron que entrelazarse numerosos elementos. Como hemos visto, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos tuvieron una mayor presencia en el escenario internacional al que, en gran medida, dieron forma. Como con secuencia de ello, muchas de las percepciones de éste país tuvieron la fortaleza suficiente de trascender con mayor intensidad mas allá de su entorno inmediato. En este sentido los países que aún mantenían redes de comercialización, sobre todo de cocaína, se vieron en la necesidad de dejar de operar. Bolivia y sobre todo Perú cerraron sus respectivas industrias locales que se habían construido con capital predominantemente europeo. Surgieron de esta forma las primeras redes latinoamericanas de tráfico con cocaína. Estas redes eran encabezadas en esos momentos (1945 – 1975) por ciudadanos cubanos y chilenos principalmente. La evidencia disponible sugiere que al ser detectados como los principales traficantes de la época, se impulsó la contratación de ciudadanos de diversos países –conocidos como “mulas” por el servicio de transporte de las mercancías ilícitas– que no despertaran sospecha en las autoridades estadounidenses una vez que llegaran al territorio de éstos con las drogas ilegales. Dentro de las diversas nacionalidades de éstos, habría algunos colombianos.

La revolución cubana (1959) y el golpe militar en Chile (1973) fueron algunos de los factores a considerar para el ascenso de los grupos de traficantes colombianos. La instauración de dos regímenes autoritarios que rechazaron el comercio de drogas dentro

de sus fronteras nacionales –aunque en el caso cubano hubo un desplazamiento de los traficantes a Miami-, redujo considerablemente el poder de funcionamiento de los traficantes de ambos países, a su vez, perseguidos por sus respectivos regímenes políticos. Eventualmente, esto fue aprovechado por los traficantes colombianos que iniciaron una meteórica carrera en el mercado de las drogas ilegales. Pero hacía falta un ingrediente más.

Las historias de México y Colombia se anudaron fuertemente después de la Operación Intercepción (1969) encabezada por la administración de Richard Nixon (1969 – 1974). El presidente estadounidense impulsó un feroz programa de control fronterizo para evitar el paso de la marihuana mexicana a los Estados Unidos. Durante el tiempo que duró el operativo numerosas muestras de descontento se presentaron en México, sin embargo el objetivo implícito de la acción estadounidense era que finalmente las autoridades mexicanas realizaran acciones más decididas en contra del tráfico y los traficantes de drogas en su propio territorio. Continuaban las muestras de corrupción en diferentes niveles en México y el consumo había aumentado en los Estados Unidos. Dentro de las promesas de campaña de Nixon, la ley y el orden eran algunos de sus componentes centrales. Estaban en medio de la Guerra Fría. Las drogas se convirtieron en el espacio natural para que el presidente pudiera mostrar resultados al respecto. Sin embargo, esta estrategia tuvo sus efectos no deseados.

Derivado de la Operación Intercepción los cultivos de marihuana se desplazaron de México a Colombia y en menor medida a Jamaica. La región de la Guajira (noroeste de Colombia) vivió un periodo conocido como la “bonanza marimbera”, esto es, la importante captación de divisas por el tráfico de marihuana cuya variedad criolla (Santa Martha Gold) fue de gran aceptación en el mercado estadounidense. Pero mientras ésta se llevaba los reflectores, iba en ascenso la comercialización de cocaína por parte de los traficantes colombianos. Para mediados de la década de 1970 comenzó a observarse el gradual viraje hacia el consumo de ésta y los traficantes de ese país ya tenían algún tiempo actuando para satisfacerla.

Aunque desde los Estados Unidos se seguían con atención los acontecimientos en un país y otro, también ocurrieron cambios importantes en las instituciones responsables de realizar esta vigilancia. En 1968 llegó a su fin el FBN que funcionaba bajo la jurisdicción del Departamento del Tesoro. Había sido sustituido por el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD) que trasladó la jurisdicción del control de las drogas ilegales al Departamento de Justicia. La racionalidad oficial para este cambio era que obedecía a una creciente necesidad de articular de forma más efectiva los esfuerzos antidrogas –esto es, el paradigma punitivo-, pues hasta esos momentos muchas de estas atribuciones permanecían dispersas entre diversas agencias y con diferentes jurisdicciones. Esta tendencia se mantuvo y fortaleció cuando apenas un lustro después nació la *Drug Enforcement Administration* (DEA, 1973). Como telón de fondo de estas decisiones, Nixon había realizado una declaración formal sobre la necesidad de llevar a cabo una “guerra a las drogas”. Así fuera una figura predominantemente retórica, los efectos de estas transformaciones pronto se dejaron sentir tanto en Colombia como en México.

Por las condiciones estructurales con las que funcionaba la dinámica social colombiana, el tráfico de drogas alcanzó en muy poco tiempo enormes dimensiones y profundizó muchos de los problemas que precedían su llegada. La debilidad del Estado era crónica, la fragmentación política persistía y la desconexión entre las diversas regiones formaba parte permanente de las piezas de la (in)governabilidad colombiana. En muchos lugares del país los traficantes y sus recursos representaban las únicas posibilidades reales de empleo. Asimismo los traficantes comenzaron a simbolizar la posibilidad de ascenso y revancha social por lo que muchos de sus códigos culturales representaron un serio reto a las prácticas políticas y sociales tradicionales. De forma paulatina pero constante fueron surgiendo evidencias del creciente involucramiento de algunos de los movimientos insurgentes en las fases primarias de la industria ilegal. Ciertos elementos de la Policía Nacional y el Ejército fueron indiciados por brindar protección o información valiosa a los traficantes. Con recursos del tráfico de drogas comenzaron a financiarse grupos de protección privada que derivaron en auténticos ejércitos para la protección no solo de traficantes, sino también de políticos, empresarios y ganaderos regionales; esto es, ejércitos particulares.

Para 1978 se llevó a cabo el primer operativo militar para reducir el tráfico de drogas en la región de la Guajira. El balance final de esta operación fue que era inadecuado el empleo de militares en tareas antidrogas puesto que surgieron muchos reportes de abusos y violaciones a los derechos humanos. Aunque con el paso del tiempo los militares siguieron siendo empleados en este tipo de tareas, su participación al respecto trató de orientarse para operaciones específicas sin el carácter amplio que había tenido la Operación Fulminante de 1978. Se decidió, en lo posterior fortalecer a las instituciones civiles con atribuciones en el tema. De entre ellas, la Policía Nacional de Colombia adquirió un lugar de primacía con el apoyo estadounidense.

En medio de todo lo anterior, el Estado colombiano pronto tuvo que hacer frente al creciente poder de ciertos grupos y liderazgos de los traficantes que llegado su momento tomaron la decisión de confrontarlo. El traficante antioqueño Pablo Escobar ordenó el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984). Se desencadenaron muchas de las fuerzas que hasta entonces no habían detonado tan violentamente y se habían restringido a espacios menos visibles. Podemos considerar este asesinato como un importante punto de inflexión que gradualmente provocó el replanteamiento de la relación entre políticos y traficantes. El asesinato de Lara Bonilla fue el primero de muchos otros que se presentarían en los años por venir que incluirían a periodistas, jueces, magistrados y candidatos presidenciales, entre otros. Dentro de las estrategias de la guerra de la organización de Escobar contra el gobierno, se utilizaron bombas en plazas públicas y asesinatos de policías mediante recompensas. Hasta la muerte del antioqueño el enfrentamiento de su organización con las fuerzas del Estado fue incremental y profundamente sangriento. Se empleó el terror como recurso estratégico con el fin de echar por tierra la amenaza de la extradición a los Estados Unidos, una de las pocas medidas que realmente despertaban temor en los traficantes. Algunos autores definen este periodo como la era del “narcoterrorismo” (1984 – 1993).

Si bien es cierto que la confrontación entre la organización de Pablo Escobar y el gobierno colombiano fue la que recibió más atención, diversos tipos de violencia incremental ocurrieron por esa misma época. Sumado a este conflicto, se encontraba el genocidio político de los miembros de la Unión Patriótica (UP) –surgido de las conversaciones del gobierno con las FARC en 1985-, a manos de terratenientes, miembros del ejército y algunos traficantes convertidos en parte de las nuevas élites regionales; la guerra entre organizaciones de traficantes, principalmente entre las de Medellín y Cali, después del atentado con coche bomba al edificio Mónaco por parte de la organización caleña en contra de la familia de Pablo Escobar (1988); la guerra del gobierno contra las diversas organizaciones guerrilleras (FARC, ELN, EPL, M-19) y la multiplicación de grupos armados de autodefensa. En el complejo escenario colombiano el tráfico de drogas y los recursos derivados de éste fueron importantes catalizadores del conflicto.

Mientras esto ocurría en Colombia, para México las características propias de su régimen político lo ubicaron en un escenario completamente diferente. El proceso de centralización de las fuerzas nacionales –por voluntad o por la fuerza decía el adagio en ese entonces- derivado de la posrevolución y el sistema de partido hegemónico, había acotado considerablemente las condiciones de la violencia incremental que en términos comparativos vivían los colombianos. Aunque también se generaron fuertes esquemas de pertenencia a individuos, también surgieron tales en cuanto a las instituciones, principalmente dos: la Presidencia y el partido. Asimismo estas instituciones desarrollaron un enorme poder. Existe la suficiente evidencia como para pensar que las condiciones autoritarias del régimen mexicano le permitieron intermediar de diferentes formas en el campo de la industria ilegal. Incluso puede observarse lo anterior como parte de algo más grande. Las capacidades legales y sobre todo extralegales del régimen político mexicano le permitieron dismantelar los diversos grupos guerrilleros –principal eje de las preocupaciones de seguridad en los tres países durante el periodo de la Guerra Fría- y vigilar eficientemente las fuerzas opositoras. Si bien llegaron a presentarse algunos episodios de violencia relacionada con el tráfico y los traficantes de drogas ilegales, esta difícilmente trascendió de escenarios locales.

Parte de la explicación se encuentra en la interacción de tres variables: los poderes regionales, los poderes federales y los propios traficantes. Por un lado, a nivel regional las constelaciones de poder en los diferentes estados involucrados en el negocio ilícito son fundamentales para entender el fenómeno. Los diferentes acuerdos o pactos no escritos entre las élites regionales y los traficantes condicionaban los grados de operatividad y participación en la industria ilícita. En estos acuerdos, durante mucho tiempo, la balanza favoreció la subordinación de los traficantes ante los políticos surgidos invariablemente del partido hegemónico (PRI). De ello se puede inferir que la violencia relacionada al tráfico de drogas se presentaba esporádicamente como consecuencia del incumplimiento de estos pactos o por rencillas no resueltas por medios pacíficos entre los propios traficantes.

Por otro lado, a nivel federal la maquinaria institucional del régimen autoritario servía como espacio de intermediación, articulación y vigilancia ya sea entre los diferentes

ámbitos regionales y algunos sectores dentro del gobierno central o incluso en la operatividad de las propias organizaciones de traficantes. Dentro de las diversas agencias civiles responsables de la seguridad y el orden interno, sin duda, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) fue una de las más poderosas. Diferentes versiones apuntan a que las enormes atribuciones de la DFS le permitieron desempeñar el rol antes descrito en la industria de las drogas ilegales. Por otro lado, también le correspondió a la DFS la labor de inteligencia para la desactivación de los movimientos insurgentes. El éxito en ésta labor, permitió que se le prestara menos importancia a los desarrollos paralelos que tenían muchos de sus agentes en el campo del tráfico de drogas ilegales. La postura tanto de las élites mexicanas como de las estadounidenses fue clara respecto a ello.

También en el ámbito federal, el Ejército mexicano tuvo dos tareas principales durante la década de 1970: el combate a los movimientos insurgentes –con frecuencia mediante el empleo de grupos paramilitares, aunque esto no ha sido aceptado oficialmente - y las campañas de erradicación de cultivos ilícitos, conocidos como “Campaña Permanente.” Para 1977 dio inicio la “Operación Cóndor” una ambiciosa maniobra que escaló la participación militar en los esfuerzos antidrogas en lo que se conoce como el “triángulo dorado”, esto es, en el lugar donde colindan los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, con una tradición histórica de producción y tráfico de marihuana y amapola. Contrariamente a la evaluación de la Operación Fulminante, celebrada un año después en Colombia, para el caso mexicano, el empleo de los militares en la estrategia antidrogas databa cuando menos de 40 años antes y difícilmente dejaría de ser una opción: la falta de confianza en las instituciones civiles daba pocos márgenes de movilidad. Sin embargo, la recurrente ratificación del desempeño militar en tareas antidrogas tampoco significaba que dejaran de presentarse casos de corrupción entre los elementos castrenses. Numerosos testimonios dan cuenta de ello.

Para completar el cuadro, las organizaciones de traficantes tuvieron claro que en esa ecuación y bajo esa correlación de fuerzas, no existían las condiciones para tratar de superponerse a la maquinaria del Estado entrando en conflicto con esta. Tampoco era necesario puesto que a pesar de los constantes reacomodos, el negocio y la protección desde el campo político se mantuvieron prácticamente intactos. Aquí llama la atención el rol desempeñado por los traficantes de origen sinaloense que cuando menos desde la década de 1940 comenzaron a destacar en el tráfico de drogas. De sus alianzas y sus conflictos se desprenderán muchas de las nuevas ecuaciones de poder en ese campo.

En un contexto mas amplio, a pesar de la notable eficiencia del régimen político mexicano para la desactivación de los nodos de conflicto, el empleo de su maquinaria represiva pronto generó fuertes descontentos. Las masacres de 1968 y 1971, sumadas a la guerra sucia contra los grupos guerrilleros, pronto generaron mayor presión sobre las élites políticas mexicanas que tuvieron que implementar medidas por una paulatina apertura del régimen. Las primeras disposiciones legales a respecto datan de 1977 y con el paso del tiempo se sumarán otras que eventualmente abrieron el camino a prácticas más democráticas. Estos avances también traerían repercusiones importantes para la transformación del campo del tráfico de drogas ilegales.

1985 resultó ser un año clave tanto para el funcionamiento del campo político como para la operatividad del negocio ilegal en México. Paradójicamente la articulación de ambos se imbricaba en la Dirección Federal de Seguridad. El descubrimiento del rancho “el búfalo” por parte de agentes de la DEA destapó uno de los escándalos más grandes de corrupción en la historia del tráfico de drogas en México. Uno de los agentes estadounidenses que participaron en el descubrimiento, Enrique Camarena fue secuestrado, torturado y asesinado por algunos traficantes de origen sinaloense. Aparentemente en los hechos participaron agentes de la DFS. La presión estadounidense escaló y existían pocas posibilidades reales de negar la enorme corrupción que prevalecía en la institución. Consecuentemente el gobierno de Miguel de la Madrid decretó la desaparición de ésta el 29 de noviembre de 1985. Con ello llegaba a su fin tanto el mecanismo más importante para el control político de la disidencia mexicana como el principal dispositivo civil de intermediación entre el campo político y los traficantes a nivel federal.

Los acontecimientos en México y Colombia eran seguidos con atención por las diferentes agencias antidrogas de la unión americana. Si bien el escenario mexicano era complejo, los acontecimientos en Colombia no dejaban dudas de la peligrosidad que bajo ciertas condiciones podrían alcanzar los traficantes. El tratamiento del tema en ese país era ya de seguridad nacional por la multiplicidad de dinámicas sociales que se entrecruzaron con él. Esto no escapó de la vista de la administración de Reagan, en plena campaña por la reelección presidencial. En esta coyuntura y por la sumatoria de factores, la evaluación de los diferentes órganos y niveles del gobierno estadounidense era que el fenómeno del tráfico de drogas ilegales era un asunto extraordinariamente preocupante. Republicanos y demócratas en el Congreso y la Presidencia decidieron actuar en consecuencia. Sin un asomo de autocrítica, se aprobaron nuevas leyes cada vez más restrictivas en contra de la producción tráfico y consumo drogas ilegales. El fenómeno en su conjunto fue considerado como un asunto de seguridad nacional y quedó así instituido con la firma de la *National Security Desition Directive*, NSDD 221, el 8 de abril de 1986. Con esta directiva presidencial se autorizaba al Ejército estadounidense para participar en algunas labores de la estrategia antidrogas fuera del territorio de la unión americana, es decir, entrenamiento a militares nativos, esfuerzos conjuntos de interdicción, establecimiento de bases militares para evitar el trasiego de drogas, etc.

En lo sucesivo, se expandirían también las funciones de control y vigilancia presupuestal del tema por parte del Congreso estadounidense; se crearán instituciones más adecuadas para coordinar globalmente la estrategia antidrogas (*Office of National Drug Control Policy* ONDCP, 1988) ; se dotará de mayores facultades a las agencias que persiguen este fin al interior y al exterior de los Estados Unidos; se generarán leyes con alcance extraterritorial (proceso de certificación) con el objetivo de evaluar los niveles de cooperación y compromiso de los diferentes países involucrados en el fenómeno; en resumen, se fortalecerá como nunca antes el paradigma punitivo de la política antidrogas de los Estados Unidos. Los efectos de este endurecimiento, serán progresivos y nuevamente irán en aumento tanto en Colombia como en México.



Para finales de la década de 1980 era sorprendente como ambos países atravesaban procesos políticos con lógicas de fondo similares. En el caso colombiano, los pactos del Frente Nacional habían estirado al máximo la permanencia en el poder de los dos partidos tradicionales. A la creciente demanda por una representación alternativa se sumó la petición por una mayor apertura en los niveles locales y departamentales. Mediante las reformas de 1986/1988 –apertura de la elección de alcaldes- y la nueva Constitución política de 1991 se trataron de subsanar muchas de estas carencias. Desde el lado mexicano, las elecciones presidenciales de 1988 en las que Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia en medio de la sombra del fraude electoral, provocaron el impulso de nuevas formas de apertura política. En los últimos meses de 1989 se aceptó que un candidato surgido de la oposición (PAN) asumiera el gobierno del estado de Baja California. El primero en la historia posrevolucionaria de México. Así, en ambos países se vivía un complejo proceso de transformación de sus estructuras políticas mediante el fortalecimiento de sus prácticas democráticas. Al mismo tiempo, se observaba el choque de fuerzas entre las viejas y nuevas tendencias. En los años subsecuentes, a la crisis del partido hegemónico mexicano le seguiría un aumento de la participación militar en el manejo del orden público; al agotamiento del bipartidismo colombiano le seguirá el avance de guerrilleros, paramilitares y traficantes; con un Ejército limitado para responder a esos desafíos, la conjugación de factores provocará un colapso parcial del Estado.

La llegada de la década de 1990 aceleró muchas de las tendencias analizadas anteriormente. Para Estados Unidos, el tráfico de drogas se convirtió en uno de los temas más importantes en sus relaciones con Colombia y México. Como telón de fondo, la Guerra Fría había acabado y el combate al “narcotráfico” pasó a ocupar un lugar preponderante en política exterior estadounidense. La vigilancia creció, así como las desavenencias con muchos de los países objeto de esta. La intensidad del negocio no se redujo y muchos de los efectos negativos de la prohibición se mantuvieron, aumentaron o adquirieron formas diferentes. Entre todos estos movimientos, también ocurrieron importantes eventos que ayudan a entender la redefinición de alianzas y acuerdos entre los traficantes mexicanos y colombianos.

Contactos esporádicos se habían presentado entre traficantes de ambos países a lo largo de la década de 1970. Por lo menos hasta la primera mitad de esa década los traficantes colombianos tuvieron un desempeño bastante limitado por las razones antes expuestas. No obstante, después de 1975 puede observarse como su desempeño y su presencia en la comercialización de cocaína comenzó a ser más fuerte y eventualmente esta fortaleza los acercó, por razones estratégicas con sus contrapartes mexicanos. La historia, a grandes rasgos es la siguiente. Para finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 los traficantes colombianos ya contaban con los suficientes recursos y poder de fuego como para retar a los grupos de cubanos que se mantenían traficando en Miami. Entraron en conflicto. Producto de esta confrontación los traficantes colombianos se convirtieron en los principales distribuidores de cocaína en los Estados Unidos.

Para mediados de la década de 1980 el hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros se convirtió en uno de los principales enlaces entre las organizaciones de Medellín con el

liderazgo de Pablo Escobar y la organización de sinaloenses radicada en Guadalajara, cuyo principal líder era Miguel Ángel Félix Gallardo. Con el paso de los años el transporte de cocaína a través de México comenzó a crecer. Después de la firma de la NSDD 221 y el correspondiente mejoramiento en el control de la ruta del Caribe, hacia 1989 México se había convertido en la ruta más efectiva para el trasiego de cocaína con dirección a los Estados Unidos. Para esos momentos, los traficantes de la organización de Cali comenzaron a adquirir un mayor peso en la comercialización de drogas, ya que en medio de su guerra contra el gobierno colombiano, Escobar descuidó su participación en el negocio. A principios de la década de 1990 agentes de la DEA documentaron como los traficantes mexicanos comenzaron a demandar pagos en especie, por lo que su participación en el negocio de la cocaína se expandió. Pablo Escobar fue asesinado en 1993 y los líderes de la organización de Cali fueron detenidos en 1995. Esto abrió nuevas posibilidades para las organizaciones mexicanas de traficantes que comenzaron a desempeñar un rol más activo en la distribución de cocaína.

Recuperando algunas versiones de la DEA, para mediados de la década de 1990 fueron recurrentes los artículos en medios estadounidenses, mexicanos y colombianos que llamaron la atención sobre la inminente “colombianización de México.” Término ambiguo, por lo demás, que implicaba muchas cosas y a la vez sustentaba muy pocas bajo una poderosa etiqueta mediática. Dependiendo del editorialista o la fuente, el término englobaba desde el reemplazo de los traficantes colombianos por parte de los mexicanos o la “infiltración” de los traficantes en los más altos niveles de gobierno, hasta la amenaza explícita de los “narcos” a las autoridades mexicanas de que si no se plegaban a sus designios “colombianizarían al país” trasladando el *modus operandi* de las organizaciones colombianas a México. También se hablaba de la consolidación de una “narcodemocracia” en la que los propios traficantes tomarían el control del Estado, cosa que ni si quiera en Colombia ocurrió.

En muchos de estos artículos que tiempo después serían retomados por ciertos sectores de la academia o tanques de pensamiento estadounidenses era claro México se convertiría en la próxima Colombia sin precisar con exactitud a que se referían con ello. Incluso en algunas versiones se ponían fechas para que todo lo anterior ocurriera. En medio de este frenesí de notas, declaraciones e investigaciones con tufo académico, el gobierno mexicano del presidente Zedillo (1994- 2000) tuvo que salir al paso atajando estas versiones.<sup>607</sup> No obstante la hipótesis quedó planteada y se convirtió en una especie de profecía autocumplida. Así, las autoridades federales mexicanas intentaron fortalecer los dispositivos de cooperación con sus contrapartes colombianas aunque resultaba evidente que los traficantes aventajaban por mucho a las autoridades. A finales de 1996 se creó el Comité de Alto Nivel de Lucha Contra el Narcotráfico; para los primeros meses de 1997 se firmó el “Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de

---

<sup>607</sup> Alejandra de Vengoechea. “México, hacia el narcoterrorismo”. *El Tiempo* 9 de octubre de 1994; Redacción. “México, la otra Colombia”. *El Tiempo* 24 de abril de 1995; Reuter, AFP. “México tiene 5 años para no ser Colombia: EU.” *El Tiempo* 6 de mayo de 1997; John Ward Anderson. “Mexican drug crisis echoes colombian pattern”. *The Washington Post*, August 11 1997; Ted Galen Carpenter. “Mexico Is Becoming the Next Colombia.” November 15, 2005. [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=5149](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=5149). Consultado el 12 de abril de 2010.

Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas” entre ambos países que entró en vigor hasta enero de 1998. Se daban así unos pasos más firmes para una alianza más sólida entre México y Bogotá. Por separado, ambos países ya encontraban trabajando en la órbita de los esfuerzos antidroga de Washington.

Para esos momentos tanto México como Colombia vivían intrincados procesos en los que sus respectivos órdenes internos se encontraban seriamente deteriorados. En el caso mexicano, la campaña por la presidencia se vio manchada de sangre por el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, y el presidente nacional de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu. Eran los primeros asesinatos de personajes de tan gran calibre desde los primeros años de la posrevolución. Ambos asesinatos estuvieron cruzados por en diferentes grados por la sombra de los traficantes. El conflicto entre los distintos grupos de sinaloenses, también había escalado. Se evidenciaba así el cambio de la correlación de fuerzas entre el campo del tráfico de drogas ilegales y el poder político. En ese complicado panorama, llegó a la presidencia Ernesto Zedillo. Una enorme crisis económica se desató los primeros días de su gobierno que se sumó a los problemas de seguridad y gobernabilidad derivados tanto de la actuación de los traficantes como de la erosión del autoritarismo. Por si esto fuera poco estaba en marcha el proceso de integración económica con los Estados Unidos con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Bajo esta luz el margen de movilidad que tuvo el residente Zedillo a lo largo de su sexenio fue comparativamente más limitado frente al poder que habían tenido sus antecesores. Consecuentemente las peticiones estadounidenses por el logro de un mayor orden y mejores mecanismos de cooperación en materia de seguridad eran poco menos que una orden. En este sentido avanzó el proceso de participación castrense en tareas de seguridad pública y este se mantuvo hasta el final del sexenio zedillista.

En el caso colombiano la situación era aún más compleja. El asesinato de Escobar y el encarcelamiento de los líderes de la organización de Cali tuvieron pocos efectos reales en la persistencia del negocio. Lo que cambió, sin duda, fue la forma en la que este funcionó. Las grandes organizaciones que en su momento pudieron articular con eficiencia las distintas fases de la producción, tráfico y comercialización de cocaína, se fragmentaron en estructuras más pequeñas y por ende, menos visibles y más difíciles de detectar y combatir.

En el trasfondo de lo anterior, la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998) transcurrió bajo una fuerte presión estadounidense por lograr su renuncia como consecuencia de las presuntas aportaciones de los traficantes caleños en el financiamiento de su campaña presidencial. Hasta el último día de su mandato, Samper padeció como ningún otro presidente en la historia de Colombia las consecuencias del descontento estadounidense. La no certificación de los esfuerzos antidrogas de Colombia en 1996 y 1997, sumada al enorme desprestigio presidencial en algunos sectores de la sociedad colombiana, coadyuvaron al inusitado avance de los grupos paramilitares -que se unieron bajo las siglas de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)- y guerrilleros, -donde las FARC pudieron realizar sendos movimientos de ataque, llegando a derrotar en algunas

batallas al Ejército colombiano-.<sup>608</sup> Bajo esta lógica, la falta de interlocución entre Clinton y Samper fue aprovechada por la Policía Nacional y su jefe, Rosso José Serrano quien canalizó importantes recursos hacia su corporación. Se avanzó así en la profesionalización de la Policía Nacional. No obstante fue enorme el costo para el país en su conjunto.

Frente a la cuestión del tráfico de drogas el cuatrienio de Pastrana (1998 – 2002) no tuvo mejores resultados, a pesar de la implementación del Plan Colombia negociado con las autoridades estadounidenses. Aunque oficialmente este plan buscaba fortalecer las capacidades del Estado colombiano para que finalmente se pudieran tener resultados más consistentes en contra de algunas de las diferentes aristas de la industria ilegal, pocos resultados tangibles se lograron al respecto. Esto no significa, por otro lado, que el Plan Colombia haya sido inútil. Al fortalecer las capacidades del Ejército colombiano, este fue adquiriendo mejores herramientas para su posterior enfrentamiento con los grupos insurgentes. A pesar de que Pastrana apostó el éxito de su administración a la firma de la paz con las FARC y trató de avanzar al respecto con el ELN, la ambigüedad y la falta de compromiso de los primeros, más a la falta de pericia del gobierno colombiano, y un cambio del entorno internacional después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 coadyuvaron al fracaso del proceso.

Desde el lado mexicano, en los últimos meses de la administración de Zedillo se pudo comprobar la participación de las FARC en el tráfico de cocaína hacia México. La detención del médico colombiano Carlos Ariel Charry Guzmán el 28 de agosto del 2000 en el Distrito Federal condujo al descubrimiento de la relación entre el principal grupo guerrillero colombiano y la organización de traficantes comandada por los hermanos Arellano Félix. El 22 de noviembre de ese año el propio Procurador mexicano, Mariano Herrán Salvatti –quien sería detenido en el 2009 por asociación delictuosa y peculadidio la noticia ante los medios. La confirmación desató una enorme polémica al interior de Colombia donde aún se mantenían vivas las esperanzas de la firma de la paz con la guerrilla. Mientras tanto en Estados Unidos se observaba con preocupación que finalmente tenían elementos más sólidos para hablar del enorme involucramiento de los grupos insurgentes colombianos con el tráfico de drogas – fenómeno que desde mediados de la década de 1980 el embajador de ese país en Colombia había bautizado como “narcoguerrilla”-.

El primer año del sexenio de Vicente Fox Quesada (1 diciembre, 2000 – 30 noviembre 2006) coincidieron con el último del colombiano Andrés Pastrana Arango. También la tocó vivir el controvertido proceso electoral que llevó a la presidencia estadounidense a George W. Bush (enero 2001 – enero 2009). En el periodo en el que coincidieron estos

---

<sup>608</sup> Llama la atención que durante este mismo periodo se destapó el escándalo por corrupción del zar antidrogas mexicano Jesús Gutiérrez Rebollo a quien se acusó de estar coludido con la organización de Juárez, liderada por el sinaloense Amado Carrillo Fuentes. Así, mientras en Colombia la administración de Samper realizaba enormes esfuerzos por legitimar su imagen frente al gobierno estadounidense persiguiendo y encarcelando a los principales líderes de las organizaciones de traficantes, en México seguían documentándose graves casos de corrupción de alto nivel. La no certificación de Colombia en los ejercicios de 1996 y 1997 era, en términos de la estrategia internacional estadounidense, mas tolerable que una posible des certificación de su vecino y socio comercial a raíz del TLCAN.

tres presidentes, la administración de Fox buscó fortalecer los mecanismos de cooperación antidrogas con las autoridades de ambos países. Por el lado de la cooperación entre México y Colombia, en abril del 2001 se negoció la creación de un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia en el que autoridades de ambos países se reunirían para intercambiar experiencias y montar estructuras internacionales que pudieran hacer contrapeso al criticado proceso de certificación estadounidense –que sería modificado en el 2002-. Dentro de la lógica gubernamental, la idea era armar un rompecabezas entre los tres países para mejorar las capacidades conjuntas en la estrategia contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Se fortalecía el eje Washington – Bogotá- México.

Ya con Álvaro Uribe en la presidencia de Colombia (2002 – 2010), después del fracaso del proceso de paz de Pastrana y una vez ocurridos los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, prosiguieron los esfuerzos gubernamentales para articular esfuerzos de una manera más eficiente. Para octubre del 2003 se llevó a cabo la Segunda Reunión conjunta de Seguridad en Bogotá. Ahí, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Fiscalía colombiana y la PGR de México. Se trataba de hacer más efectivos los instrumentos jurídicos en contra de los traficantes. También se acordó crear una base de datos conjunta que permitiera compartir la información. Para esos momentos era evidente que tanto las FARC como los diversos grupos paramilitares –que paradójicamente estaban en las negociaciones de una posible desmovilización- y una miríada de organizaciones de traficantes “purasangre” –de entre las cuales la del Norte del Valle era la mas importante- mantenían probadas relaciones con los diversos grupos de traficantes mexicanos. La preocupación de las autoridades de los tres países no era menor.

Mientras tanto, el gobierno colombiano se encontraba inmerso en una nueva ofensiva en contra de los grupos insurgentes. La administración de Álvaro Uribe fue enfática en la recuperación de la presencia del Estado colombiano en el territorio nacional. Durante el proceso de paz de Pastrana se habían desmilitarizado enormes regiones en el interior de país y la información disponible permitía pensar que esto fue aprovechado por algunos de los frentes del movimiento guerrillero para cometer abusos, cobrar “impuestos” o impulsar el avance de los cultivos ilícitos. De hecho la situación de inseguridad y el rechazo al fallido intento de Pastrana habían inclinado la balanza hacia Uribe quien desde hacía tiempo se había pronunciado en contra de lo que consideraba eran concesiones inaceptables del gobierno colombiano. Una vez en el cargo hizo eco de los discursos estadounidenses en contra del terrorismo. Así, la proximidad ideológica entre Uribe y Bush aseguró el fuerte anudamiento de los intereses de seguridad entre Colombia y los Estados Unidos. La guerra contra las drogas se fundió con la guerra contra el terrorismo y tanto se mantuvieron los recursos para el Plan Colombia, como se disminuyeron los candados que limitaban la actuación de las diversas agencias estadounidenses en Colombia. De la combinación de ambos, el gobierno colombiano ganó en la recuperación de su presencia sobre el terreno y las autoridades estadounidenses pudieron consolidar su presencia en un lugar de importancia geoestratégica, contribuyendo además a la reconstrucción de un orden afín a sus propios intereses.

En el lado mexicano, pronto comenzaron a hacerse visibles las colosales grietas heredadas de los tiempos del presidencialismo autoritario y el sistema de partido hegemónico. Conforme avanzó el sexenio de Fox y cambiaron las variables a considerar en la ecuación de la gobernabilidad, ahora incipientemente democrática, el enfrentamiento entre viejas tendencias y nuevas dinámicas obstaculizó el avance de las reformas institucionales que se necesitaban para adecuar la teoría y la práctica estatal mexicana. El edificio autoritario se había desmoronado y no se había construido nada para sustituirlo. Por diversas razones, tampoco se pudo avanzar mucho al respecto. En medio de todo esto resultó evidente que el poder político se fragmentó y el poder de los traficantes no.

En la parte final del sexenio las coaliciones de traficantes y las disputas entre estos eran ya un severo motivo de preocupación tanto para autoridades mexicanas como estadounidenses puesto que en muchos de los estados del norte del país la situación de seguridad estaba completamente deteriorada. A pesar de que se iniciaron las maniobras para tratar de recuperar la presencia del Estado –Operativo México Seguro, 11 de junio 2005- los resultados fueron altamente cuestionables y esto fue reconocido al interior mismo del gobierno. Operativos desbordados por el poder de los traficantes, falta de coordinación entre autoridades civiles y militares así como abusos en los derechos humanos formaron parte del balance final del operativo. Alarmadas, las autoridades estadounidenses tuvieron que esperar a la llegada del siguiente presidente para sondear las posibilidades de recomponer el camino.

De la articulación de variables se observa claramente como entre 2005 y 2006 venía corriendo ya un importante cambio de la percepción estadounidense sobre las condiciones de gobernabilidad en México y Colombia. Mientras la estrategia de “seguridad democrática” del gobierno de Uribe mostraba resultados concretos, en el caso mexicano sobresalía el rápido deterioro del orden público y la ausencia de una estrategia de seguridad coherente. Aunque las condiciones específicas de un caso y otro eran completamente diferentes, el avance del gobierno colombiano fue calificado como ejemplar. No pasaría mucho tiempo antes de que algunos elementos de la estrategia colombiana fueran aplicados en México, los gobiernos de ambos países se acercaran y se robusteciera como nunca el eje Washington- Bogotá- México.

Después de una controvertida campaña electoral Felipe Calderón fue declarado Presidente electo de México en septiembre de 2006. Una de sus primeras acciones fue realizar una gira de trabajo por diversos países de América Latina. En medio de su recorrido visitó Bogotá, en donde se reunió con el presidente colombiano Álvaro Uribe. Ahí, Calderón se mostró interesado por la experiencia colombiana, sobre todo respecto al funcionamiento de la Policía Nacional y los aparatos de inteligencia colombianos. En su declaración ante los medios de comunicación enfatizó que la política de seguridad democrática de Uribe era una de las mejores estrategias del continente y que, en virtud de que la lucha contra la inseguridad iba a ser una de las prioridades de su administración, era necesario aprender de ella. Uribe, receptivo, ofreció su respaldo a cualquier iniciativa que al respecto tomara su contraparte mexicana.

Felipe Calderón asumió el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de diciembre de 2006. A penas 10 días después dio inicio a un operativo conjunto entre militares, marinos y policías en Michoacán con la finalidad de recuperar las condiciones de orden público en un estado amenazado por el creciente poder de los traficantes. Estos operativos pronto serían replicados en otros estados del país. También comenzaron a realizarse extradiciones más numerosas de traficantes mexicanos a prisiones estadounidenses. Las detenciones relacionadas al tráfico de drogas crecieron considerablemente. Los reacomodos al interior de las organizaciones también fueron la constante y de la conjugación de todo lo anterior creció la violencia como nunca antes.

En el frente internacional, comenzó a negociarse con el gobierno estadounidense un ambicioso plan de asistencia para el fortalecimiento de las capacidades del gobierno mexicano en su lucha contra los traficantes de drogas ilegales que sería conocido como Iniciativa Mérida. Este causaría controversia entre medios de comunicación, académicos y algunos sectores de la clase política mexicana por las aparentes similitudes con el Plan Colombia, aunque en realidad poco se parecían. Una frontera compartida, y complejas relaciones históricas entre ambos países necesariamente traerían como resultado una negociación diferente. Incluso al momento de ponerse en marcha se observaron marcados contrastes en objetivos, estrategias y necesidades recíprocas. Sin embargo una similitud innegable con el Plan Colombia, ha sido que con la Iniciativa Mérida se institucionalizaron profundos mecanismos de cooperación conjunta en materia de seguridad con las autoridades estadounidenses. Así, muchos de los límites marcados por el régimen autoritario de desmoronaron en pedazos.

Por último, el acercamiento con las autoridades colombianas alcanzó niveles sin precedentes. Durante todo el año 2007 se llevaron 4 reuniones intersecretariales para trabajar en temas de procuración de justicia y seguridad. A estas se les debe sumar además las constantes reuniones de Calderón y Uribe. Para noviembre del 2008 se llevó a cabo una nueva reunión de alto nivel sobre seguridad y justicia entre las autoridades de ambos países donde se evaluaron los mecanismos de cooperación conjunta y se establecieron nuevos objetivos y líneas de acción específicas. Para el 2009, se intensificó el proceso de entrenamiento policial y capacitación judicial por parte de las autoridades colombianas a sus contrapartes mexicanas. Mientras tanto, la proximidad ideológica de los gobiernos de ambos países los llevaría a mostrar posturas afines en foros internacionales de seguridad y defensa. Esto trascendió incluso a foros comerciales.

El 5 de octubre del 2008 el jefe de la Policía Nacional de Colombia, el general Oscar Naranjo señalaba que traficantes de droga mexicanos y colombianos habían adoptado a Panamá como centro neutral para reunirse y negociar. Para esos momentos, agentes de la DEA habían reconocido que las organizaciones de traficantes mexicanas controlaban las rutas y el poder para mover la cocaína no solo al interior de los Estados Unidos si no también en Europa. Lo que no tenían, según la versión de los agentes estadounidenses, era la mercancía. Por ello las reuniones en Panamá, una vez que los principales surtidores colombianos de cocaína habían sido dados de baja o capturados. Los nuevos nombres que aparecían en escena eran los de Luis Calles Serna, alias *combatiente*, y Daniel Barrera, alias *el loco*. El primero aparecía como heredero de la organización Wilber Varela, alias

*Jabón* asesinado en Venezuela en el 2008 (facción de la organización del Norte del Valle) y el segundo como el nuevo dueño de los negocios que habían dejado los gemelos Víctor y Miguel Ángel Mejía Munera asesinado uno y detenido otro con tres días de diferencia (29 de abril, 2 de mayo 2008), quienes dirigían la banda conocida como *los mellizos*. Por el lado mexicano, en estas reuniones aparentemente habría representantes de Joaquín Guzmán, alias *el Chapo*, uno de los principales dirigentes de la organización de Sinaloa; de la familia Carrillo Fuentes, quienes lideraban la organización de Juárez y de los hermanos Beltrán Leyva que ya para esos momentos se habían escindido de la organización de Sinaloa.

A propósito de las reuniones, Naranjo comentó que era fundamental “neutralizar el eje Colombia – México” puesto que era “el fenómeno criminal más preocupante para el hemisferio en los últimos años”. Para Naranjo el reto era enorme pues se estaba “enfrentando [a] organizaciones que tienen visión global, alta movilidad y que están buscando alianzas no solamente en América sino en África y Europa”.<sup>609</sup> Las declaraciones de Naranjo, informadas en lo general dejaban abiertas una multiplicidad de interrogantes. De acuerdo al contexto y la forma como se habían dado estas, parecía que se había olvidado que las alianzas entre traficantes de ambos países tenían poco más de 20 años y por mucho estaban bastante adelantadas a los esfuerzos gubernamentales. Ciertamente había enormes desafíos para el combate de estas alianzas, pero la visión global y alta movilidad de los traficantes tampoco eran recientes. Por último, se hablaba con justa razón de un eje Colombia – México, en la órbita de los traficantes, pero al parecer se omitía, deliberadamente o no, que también existían traficantes al interior de los Estados Unidos o de lo contrario la distribución de la mercancía no ocurriría. Independientemente del origen étnico de los traficantes de drogas en los Estados Unidos sería difícil pensar que un importante porcentaje de ellos no fueran ciudadanos estadounidenses.

Considerando lo anterior, observamos podemos hablar del eje Washington -Bogotá - México en cuando menos dos diferentes niveles. El primero de ellos, en un sentido tradicional, en el que se haría referencia a la articulación de los esfuerzos de Estados Unidos, Colombia y México en su estrategia contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales. A lo largo de la presente investigación hemos podido documentar el camino que llevó a validar esta premisa. El proceso ha sido extraordinariamente complejo y múltiples variables se han conjugado para ello. Desde la perspectiva estadounidense, podemos hablar de un régimen que desde su intrincado funcionamiento interno ha impulsado como política de Estado la prohibición de la producción, tráfico y consumo, de ciertas sustancias a las que calificó de ilegales; una prohibición persistente que con el paso de los años se convirtió en una prohibición apoyada por la fuerza de las armas; infinidad de variables de contexto alimentadas por los cambios en el escenario político internacional, que fueron solidificando y perfeccionando el paradigma punitivo.

---

<sup>609</sup> Jineth Bedoya Lima. “El juego colombiano en la guerra que vive México”. *El Tiempo*, 5 de octubre 2008; Notimex. “revelan que narcos mexicanos y colombianos se reúnen en Panamá”. *El Universal* 5 de octubre de 2008.



En el caso colombiano, será necesario considerar un deteriorado régimen político que por diversas razones obstaculizó el funcionamiento de la práctica estatal, lo que generó el caldo de cultivo en el que los traficantes comenzaron a operar; un poder creciente por parte de las organizaciones de traficantes que pronto pudieron confrontar al gobierno de ese país y aunque al final fueron derrotadas, esto cobró miles de vidas; un conflicto armado interno en el que muchos de sus diversos protagonistas se nutrieron con los recursos de las drogas ilegales, además de una crisis y recomposición del gobierno colombiano con la intervención estadounidense como catalizador de ambos procesos.

Desde la perspectiva mexicana podemos hablar de un gobierno que al mismo tiempo padeció y se benefició de los primeros efectos de la prohibición; una evolución conjunta tanto del campo del tráfico de drogas como en el campo político; un autoritarismo corrupto que mientras pudo controlar la vida política nacional paradójicamente impidió la generalización de la violencia; un debilitamiento, crisis y transformación de estas prácticas autoritarias a las que le siguió un poder político fragmentado y un escenario de violencia creciente por parte de las organizaciones de traficantes ante la erosión de antiguo poder mexicano.

A grandes rasgos estos fueron algunos de los elementos que eventualmente contribuyeron a la consolidación de la alianza antidrogas entre Washington, Bogotá y México. Como telón de fondo de este proceso podemos observar además, que esto ha sido posible por un cambio en la percepción y operación de la idea del Estado. En cualquier otro momento histórico una alianza de semejantes proporciones hubiera sido extraordinariamente difícil. El avance de las dinámicas y prácticas sociales ha ido quitando muchos de los candados que en otros momentos se consideraban inamovibles. En el caso mexicano es donde se hace más visible esto. Para las autoridades de este país uno de los principios más arraigados había sido la defensa a ultranza de la soberanía, entendida durante mucho tiempo como la no intervención estadounidense en la vida política interna de México. Pero la situación ha cambiado. En un contexto en el que al avance de la integración económica y política se le suma la creciente cooperación en materia de seguridad con su vecino del norte (Iniciativa Mérida), este principio ha quedado fuertemente cuestionado.

Hasta el momento aclaramos la ruta de llegada y algunas de las condiciones que se tuvieron que satisfacer para hablar con mayor solidez del eje Washington – Bogotá México. Falta por precisar la forma como funciona. Ciertamente los comentarios vertidos por las autoridades mexicanas dejan ver la lógica de fondo al establecer sus respectivas alianzas con Colombia y Estados Unidos por separado pero con un fin común. La idea fundamental es mejorar en diferentes niveles y con diferentes direcciones, las capacidades gubernamentales para hacerle frente al poder de los traficantes. Dicho esto, se observa que el manejo del tema de México a Colombia se enfoca fundamentalmente para contrarrestar el comercio de cocaína, así como la detección y arresto de los diversos agentes sociales que participan en este (guerrilleros, paramilitares, traficantes). En dirección Colombia – México se persiguen los mismos fines mediante la capacitación de jueces, policías y encargados de instituciones de seguridad e inteligencia mexicanos.

Se observa una alianza por separado entre Estados Unidos y Colombia por un lado, y otra alianza entre Estados Unidos y México por el otro. Esto se explica por las necesidades específicas que se deben satisfacer en el tablero geopolítico de la unión americana. A manera de ejemplo, se debe señalar que las repercusiones de la inestabilidad en México, frontera sur de los Estados Unidos, no son las mismas que las que se derivan de los desequilibrios en la realidad colombiana. El manejo estratégico de una órbita y otra se realiza considerando estas particularidades. No obstante este manejo es flexible. En circunstancias adecuadas y cuando las necesidades operacionales así lo requieren, se articulan en los tres países esfuerzos conjuntos contra algunas de las mas poderosas organizaciones de traficantes. La creación de una base de datos compartida entre Estados Unidos, Colombia y México, combinada con seguimientos más cercanos de los posibles sospechosos, ha sido festivamente calificado por Karen Tandy -directora de la DEA hasta 2007- como la “tormenta perfecta”.<sup>610</sup>

En la otra cara de la moneda, ¿será posible hablar de un eje Washington – Bogotá – México en el nivel de las organizaciones de traficantes? Si bien hemos podido evidenciar que los gobiernos de esas tres naciones han buscado coordinar esfuerzos en materia del combate a las drogas ilegales, no cabe duda que esto se fundamenta en las acciones y alianzas previas entre los traficantes de los tres países, no solo de colombianos y mexicanos como enunció el general Naranjo. Aunque aún no existe un trabajo serio que documente la evolución de este fenómeno, consideramos que no es una hipótesis desdeñable.

Finalmente, no es ocioso remarcar que mientras no se modifiquen los paradigmas que sustentan esta lucha, se seguirá dando vueltas en círculo. Con toda probabilidad a mayores medidas represivas los traficantes de drogas mexicanos, colombianos o de cualquier otra nacionalidad encontraran la manera de evadirlas o contrarrestarlas. De alguna manera esto ha sido leído al interior del Congreso estadounidense que aparentemente comienza a dar los primeros pasos al respecto. En abril del 2009 el demócrata Eliot Engel, miembro de la Cámara de Representantes y el también demócrata Jim Webb, miembro del Senado estadounidense, trataron de impulsar algunas iniciativas en las respectivas cámaras para evaluar el establecimiento tanto de una comisión que evaluara la política antidrogas en el hemisferio (*Western Hemisphere Drug Policy Commission Act*, H. R. 2134, 2009) como de una comisión para hacer un diagnóstico sobre el sistema de justicia criminal en los Estados Unidos, lo que incluía necesariamente el tratamiento de la política antidrogas en el ámbito interno (*The National Criminal Justice Commission Act*, S. 714, 2009).<sup>611</sup> Aunque ambas iniciativas tuvieron dificultades para pasar en el proceso legislativo, cuando menos rompieron con el monopolio del sentido que venía imperando respecto a la política antidrogas en el Congreso de los Estados Unidos.

---

<sup>610</sup> Redacción. “Plan antidrogas elevó el precio de la cocaína en EU”. *El país*, 9 de noviembre 2007.

<sup>611</sup> Center for International Policy. “Rep. Engel’s Western Hemisphere Drug Policy Commission v. Sen. Webb’s Criminal Justice Commission”. May 6, 2009. Bajado de <http://justf.org/blog/2009/05/06/rep-engels-western-hemisphere-drug-policy-commission-v-sen-webbs-criminal-justice-co>. Consultado el 21 de enero 2009.

¿Será el inicio del camino hacia una postura menos ortodoxa respecto al paradigma punitivo que sustenta la estrategia contra el tráfico y los traficantes de drogas ilegales? El tiempo lo dirá.

## Anexo 1

### Variables a considerar en la formulación de políticas públicas contra las drogas ilegales en Estados Unidos

Variable	Descripción
1. Definición del problema	Entender los factores que inciden en la definición misma del problema es un elemento fundamental para interrelacionar estas variables. Esto permite encontrar elementos comunes en cuanto a la consistencia de una misión y un objetivo definidos. En el caso de las políticas contra las drogas, se articulan una multiplicidad de factores entre los que podemos encontrar: 1) una definición moral (bueno – malo) de su uso, producción y tráfico que, después de una compleja evolución histórica se ha fijado en códigos legales; 2) algunos de los forjadores de la política antidrogas estadounidense, asumen que la percepción internacional del problema será la misma que la que ellos establecen, lo que trae como resultado que objetivos, pasos de implementación y métodos difieran de país en país; 3) los grupos interinstitucionales En Washington manejan diferentes agendas institucionales y diferentes parámetros de efectividad, lo que ha contribuido a una deficiente coordinación que se fundamenta en intereses sectarios en un ambiente de competencia; 4) En las representaciones internacionales de los Estados Unidos, cada embajador le imprime sus propio sello a la guerra contra las drogas dependiendo de las prioridades estratégicas de Washington en el país cede o las aspiraciones personales del embajador, lo que refuerza la imagen de descoordinación y; 5) en la misma lógica los agentes de campo de CIA, DEA, FBI y demás agencias responsables, difícilmente trabajan juntos.
2. Condiciones estructurales de los Estados Unidos: separación institucional, federalismo y confrontación entre burocracias	La constitución de los Estados Unidos es muy enfática en la separación institucional de los poderes del Estado, lo que es conocido como el sistema de <i>checks and balances</i> , que a su vez tiene como función evitar que se acumule mucho poder en una sola de las instituciones del Estado . Esta separación invariablemente repercute en la definición, diseño y ejecución de las políticas antidrogas. Esto se ve reflejado en dos niveles: por un lado, en la competencia política e institucional entre el ejecutivo y el legislativo en cuanto a capacidades de formulación y vigilancia de resultados. En un segundo nivel en el ámbito federal se refleja en la separación de los gobiernos estatal y federal en cuanto a su implementación y desarrollo, gradualmente favoreciendo al gobierno federal en lo que se conoce como la “federalización del crimen” derivado de la posesión, uso y comercialización de drogas ilegales.
3. Ideales, normas y valores culturales.	Desde la configuración misma de la idea del Estado nación norteamericano, se desprende una amalgama de creencias en múltiples niveles sobre lo que es necesario que, tanto el Estado como el individuo deben hacer para justificar su propia existencia. En este sentido, el Estado norteamericano es el reflejo de una construcción cuasi religiosa que se alimentó del puritanismo y el calvinismo, movimientos protestantes desprendidos del cisma de la

	<p>iglesia católica. Así, la autoconcepción de algunos sectores de la población estadounidense se fundamenta en la percepción, bajo una lógica de condenación ética, del consumo de drogas como algo indiscutiblemente “malo” por la conjugación de dos factores: la negación del placer (calvinismo) y la censura a la improductividad (puritanismo). En palabras de Lupsha (1997: 61) “ los usuarios de las drogas no solo retiran sus inhibiciones y tienen relaciones sexuales, sueños, una alegría aparente, además de placeres sensuales, sino que a través de sus acciones nos amenazan, y aparentemente crean alternativas a los valores de la sociedad de la disciplina y el trabajo. ¿Que podría ser mas subversivo y amenazante a la productividad, y más aterrador a la clase media, que fijar un modelo contracultural de placer indisciplinado, inmerecido e ilícito en frente de sus niños!”</p>
<p>4. Preservación de las jerarquías de poder y dispositivos de control social.</p>	<p>Como en otras partes en el mundo, la participación en los dispositivos de poder se encuentra condicionada por la pertenencia o no a ciertos grupos o agentes sociales que tienen la capacidad de orientar las percepciones respecto a su particular noción de orden. Lo que hace diferente a los Estados Unidos es la resonancia que tienen los juicios de sus agentes sociales alrededor del mundo. En este sentido existe un escalafón de ideales que va de la mano con una jerarquía de agentes sociales que les dan forma, exhiben y ponen en circulación. La temática del tráfico de drogas ilegales tiene tratamientos diferenciados que frecuentemente están mediados por la cercanía o lejanía a estos grupos o agentes sociales. Así, en el sector interno del sistema, no es lo mismo el trato que se le da a una clase media o alta blanca –tradicionalmente enviados a centros de rehabilitación - que a los sectores menos favorecidos de emigrantes y personas de color- que habitualmente terminan en la cárcel. A la falta de alicientes políticos para modificar el <i>statu quo</i> de las drogas ilegales, le corresponde el hecho de que el mantenimiento de jerarquías es importante como dispositivo de control social. La problemática desprendida de las drogas, con el complemento de la ilegalidad, es un elemento al cual no sería conveniente renunciar en el juego de la política, al permitir desviar la atención de medios y público en general respecto a cuestiones de mayor importancia para el sistema político. Las drogas juegan aquí una suerte de comodín al que se recurre en términos de mostrar que se esta haciendo algo – por brumoso que esto sea- en beneficio de los ciudadanos, mientras al mismo tiempo profundizan las diferencias en cuanto al tratamiento que se les da a los que pertenecen a diferentes sectores económicos. En el plano internacional esto también tiene un efecto reflejo. En el momento en el que se establece un andamiaje jurídico con pretensiones de universalidad respecto a la prohibición de las drogas ilegales- en el cual Estados Unidos jugó un rol importante-, se establece a la par toda una serie de mecanismos que no libres de contradicciones y sin automatismos tienden a reproducir las condiciones jerárquicas de control y orden entre Estados donde, Washington se mantiene a la cabeza.</p>
<p>5. Dinero y presupuestos</p>	<p>En medio de todo lo anterior, el dinero aparece como una de las razones más importantes – mas no la única, siendo una entre varias - a considerar en la dinámica de la formulación de políticas antidrogas. Los presupuestos asignados para cada agencia que participa en las iniciativas federales contra las drogas ilegales son una razón de peso en el</p>

	<p>accionar de algunas de las diferentes agencias, tanto para misiones internas y externas. Mas allá de la importancia estratégica de las misiones –que a algunas agencias puede desviarlas de sus funciones primordiales-, el dinero del presupuesto “se convierte en el motor de las políticas” (Lupsha 1997:62). Al crear y consolidar burocracias federales afines a la lucha antidrogas, estas demandan dinero, y se esfuerzan por mostrar resultados. Esto genera círculos viciosos en los que lo más importante es la espectacularidad de los logros obtenidos, sin importar la magnificación de las amenazas, la coordinación con otras agencias, o incluso el empleo de medios fuera de la ley internacional para evidenciar resultados extraordinarios. La sobrevivencia de ciertas agencias como la DEA y la ONDCP se encuentra influenciada por estas lógicas.</p>
<p>6. Política doméstica y necesidades político- sociales, coyunturales y variables de contexto.</p>	<p>Para impulsar una política activa contra las drogas ilegales a nivel internacional, también hay que observar cuales son las diversas necesidades de la política interna en los Estados Unidos. La política exterior de un país refleja pautas de comportamiento, condiciones, valores, normas y coyunturas propias de un sistema político en específico en un contexto en particular, representándolas a nivel internacional . Estados Unidos no es la excepción y en gran medida, la política doméstica es uno de los factores claves para que se entienda su proceder en mundo. Intereses políticos y económicos básicos motivan una realidad decisional que fuera de los ropajes ideológicos o las proclamas vibrantes, ayudan a la comprensión de preocupaciones y ocupaciones, generando un sistema de estímulos y sanciones frente a aquellos agentes que son motivo de su interés.</p>
<p>7. Liderazgos individuales</p>	<p>Al interior de toda esta red de relaciones sociales que se ha tejido alrededor de la drogas ilegales, los liderazgos individuales también son una variable a considerar para entender las características particulares que adoptan las políticas antidrogas. Personajes inmersos en dinámicas de influencia y poder, interactúan entre si con la finalidad de prevalecer. Algunas de las especificidades que adoptan las diferentes políticas frente a las drogas ilegales, tienen la impronta de personajes concretos. Esto puede abarcar desde la figura presidencial (como Nixon y su guerra contra las drogas – que impulsó una estrategia que buscó combinar equilibradamente el control de la oferta y la demanda, o Reagan, que firmó la NSDD 221*, que declaró al trafico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional-con la exigencia externa del empleo masivo de militares incluida) hasta la figura de senadores concretos (como por ejemplo, Patrick Leahy, que impulsa la famosa enmienda Leahy, que prohíbe el apoyo económico a unidades extranjeras comprometidas en violaciones sobre los derechos humanos). Estos liderazgos son los ejes gravitacionales sobre los que gira el éxito o fracaso de disposiciones o políticas específicas.</p> <p>*Volveremos sobre esta mas adelante</p>
<p>8. Ciclos electorales</p>	<p>Así como los miembros de las diferentes agencias gubernamentales se esfuerzan por mostrar resultados frente a la problemática de las drogas y el crimen, los políticos no están exentos de ello. Aún mas, en la palestra de la lucha política, las drogas ilegales frecuentemente representan una moneda de cambio que paga buenos dividendos si se</p>

	<p>emplea con astucia en determinados contextos. La opinión de los votantes, oscila dependiendo del contexto y las posiciones respectivas en los diferentes distritos electorales. Así, en la marea de las campañas electorales, los votantes en ocasiones se pronuncian por los políticos de mano dura contra las drogas en ciudades con fuertes índices de delincuencia y consumo, o políticos más permisivos, en las ciudades en las que la conciencia social respecto a las drogas ha trascendido de la dicotomía de lo bueno y lo malo. Entre la exageración y la simplificación, algunos políticos juegan y construyen sus carreras políticas alrededor de la aceptación o rechazo a las drogas ilegales. En estos contextos, los horizontes del éxito político, tienen en las drogas un elemento que adiciona o resta puntos, por lo que depende de la habilidad de los políticos jugar sus cartas dependiendo de la temperatura pública de sus electores.</p>
<p>9. Élités y empresas con intereses especiales asociados al tráfico de drogas ilegales</p>	<p>Por último, este tipo de agentes sociales también pueden jugar un papel muy importante en la concepción, armado e instrumentalización de las políticas relacionadas con el tráfico de drogas ilegales. En este nivel podemos encontrar empresarios, contratistas, políticos e incluso votantes con la capacidad de exigir condiciones favorables a sus intereses particulares. Poseedores de capital económico y político, así como de influencia y poder en los círculos donde se toman las decisiones, este sector tiene la posibilidad de diseñar e implementar algunas partes – sin apostar todo a ello- de su futuro económico y tecnológico con el fundamento del cambio o la continuidad de las políticas antidrogas. Aunque dentro de las prioridades estratégicas de de estas élites y empresas las drogas ilegales puedan aparecer en un lugar poco preferente, su opinión cuenta y es escuchada en los círculos de poder de Washington.</p>

Fuente: Elaboración propia inspirada en Lupsha (1997: 53 – 87)

**Anexo II**  
**Empresas militares privadas que operan en Colombia**

<b>Empresa</b>	<b>Objetivos Oficiales</b>	<b>Objetivos Geopolíticos</b>	<b>Vigencia de los contratos</b>	<b>Valor de los contratos</b>
<b>Loockeed-Martin</b>	Suministrar técnicos, instructores y mantenimiento de distintos tipos de aviones y helicópteros militares. Ofrecer, entre otras prestaciones, asistencia a los helicópteros de combate y a los aviones de transporte de tropas.	Facilitar el traslado de las tropas del ejército colombiano en sucesos emergentes, especialmente en los combates contra las guerrillas.	Vigente	Presupuesto conjunto 26'616.919 dólares.
<b>DynCorp Aerospace Technologies, Inc.</b>	<p>Proporcionar entrenamiento a pilotos del Ejército y la Policía en zonas de riesgo “significativo” pues operan en zonas de conflicto, se le puede considerar una de las empresas más versátiles ya que suministra hasta cocineros. Esta empresa participa en el programa Colar (Colombian Army) y Helas (Helicopter Assimilation-UH-IN) Vuelan helicópteros Black Hawks y Huey II donados por E.U.</p> <p>Entrenar a pilotos del Ejército en el uso de visores nocturnos para misiones en Black Hawk.</p> <p>Tienen a seis contratistas en Tolemaida, lo hace bajo el nombre de DynCorp Aerospace Operations, Ltda.</p> <p>También tiene asesores para el programa de entrenamiento de perros antinarcóticos, especialistas en combustible, contadores, secretarias, conductores y varios más que prestan servicios al Ejército, al programa de erradicación de la Policía, al Inpec y a la sección antinarcóticos de la embajada de E.U. También opera bajo el nombre de DynCorp Aerospace Operations, Ltda.</p>	Su actividad, a decir de la versión oficial, se encuadra dentro de la lucha contra el narcotráfico, contra los guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y en la represión de movimientos sociales. Esta empresa fue comprada en 2003 por CSC (Computer Scince Corporation), uno de los mayores proveedores de sistemas de comunicaciones del Pentágono que interviene en Colombia	DynCorp está instalada en Colombia desde fines de 1993.	Con presupuesto de 85 367.017 dólares.
<b>DynCorp Aerospace Operations Ltda.</b>	Participar en el programa de entrenamiento de perros antinarcóticos y de especialistas en distintas materias que prestan servicio en el Ejército.	Desarrollar operaciones de contrainsurgencia en los lugares donde operan. Opera en la región sur del Colombia (Putumayo, Caquetá y Amazonas).	Participa en Colombia desde	Participó con una dotación de 5,000.000 de dólares



			2003	
<b>Bell Helicopter Textron Inc.</b>	Proporcionar helicópteros de combate al ejército colombiano, cuidado, mantenimiento y manejo de la tecnología adquirida para el combate al narcotráfico.	Permitir a los asesores del Pentágono y Defensa tener acceso directo a las zonas de operación de interés sin generar problemas legales, especialmente con el tope de militares establecidos por el Congreso de Estados Unidos. Estas empresas contratan personal de otros países, para evadir los obstáculos legales.	Vigente	ND
<b>Sikorski Aircraft Corp</b>	Proveer helicópteros de combate, apoyar al ejército colombiano en cuidado, mantenimiento y manejo de la tecnología adquirida.		Vigente	ND
<b>Air Park Sales and Service, Inc</b>	Instalar equipos de comunicaciones en aviones de la Armada. Dar asistencia técnica al avión Schweizer SA 2-37B.	Mantener la comunicación entre los distintos grupos contrainsurgentes en Colombia.	Vigente desde 2003	Apoyó con 1 1000.000 dólares.
<b>Northrop Grumman California Microwave Systems,</b>	Tiene en Colombia un sistema de recolección de imágenes aéreas de Inteligencia, con transferencia al Comando Sur de Estados Unidos, proporcionando aviones, mantenimiento, equipos y pilotos. Está dentro del rango de las empresas que participan en lugares de riesgo alto por operar sobre territorio controlado por las FARC. Northrop instaló y maneja siete poderosos radares, coordinados con un sofisticado sistema de espionaje aéreo.	Esta compañía entrena además a militares y paramilitares para "operaciones especiales". Por medio de la filial California Microwave Inc. Ofrece servicios militares y de espionaje en el ámbito de las telecomunicaciones y el control aéreo. Opera en el oriente y sur de Colombia, región rica en petróleo y biodiversidad.	Participa en Colombia desde 2003	Destinó un presupuesto de 86 000.000 dólares
<b>Grupo Rendón</b>	Proporcionar asesoría al Ministerio de Defensa, auxilia a los oficiales de policía y el Ejército a explicar el Plan Colombia		Ha participado en Colombia desde 1990	Participó con un presupuesto de 2, 400 000 Dolares
<b>Man Tech</b>	Proporcionar equipos y tareas de información vinculada a la DEA, maneja otras empresas con presupuestos inferiores al millón de dólares. Maneja bases de información de diferentes agencias involucradas en el Plan Colombia y las hace circular para otorgar información en "tiempo real" a las autoridades. Proporciona (entrena y usa) equipos para interceptar comunicaciones y recolectar imágenes. Se enfoca en el trabajo de la DEA.			Participó con 2 146.692 dólares

<b>ACS Defense</b>	Brindar apoyo logística y asesoramiento al personal de la embajada (implicado en el Plan Colombia).			
<b>Cambridge communications</b>	Mover radares y equipos desde Leticia hasta la base de Tres Esquinas			Participó con 450.000 dólares
<b>Imagery Analysis</b>	Manejar, supervisar, y realizar actividades de inteligencia. Se encarga del desarrollo y la difusión de imágenes de probables zonas del aterrizaje frente a cualquier enfrentamiento. Hace reconocimientos geográficos de forma aérea.			Participó con 255.336 dólares
<b>INS</b>	Apoyar y asesor personal de la embajada en logística.			Participó con 196.000 dólares.
<b>TRW</b>	Adquirir, instalar, integrar, ensayar, documentar y apoyar un sistema de radar para el procesamiento de información y un sistema de comunicaciones. Inteligencia antidrogas y contrainsurgencia.			Valor: 4'300.000 dólares.
<b>Integrated AeroSystems, Inc.</b>	Entrenar a pilotos de la Fuerza Aérea de Colombia (FAC) en el uso del avión Schweizer SA 2-37B y avión con sistema de supresión de sonido al volar (LANAS). Apiay, Barranquilla, Cali. Provee repuestos y componentes del LANAS. Valor. Entrenar a pilotos de las FAC en manejo de aviones AC-47. Valor, Apiay			Valor: 645.000 dólares

<b>ARINC Engineering Services, LLC</b>	Repotenciar seis aviones 0-47 de la FAC para convertirlos en aviones AC-47T. Instalación de visores nocturnos y sensores ópticos. El mismo trabajo en aviones A-37.	Operan un sistema aéreo para recolectar imágenes de Inteligencia (IMINT) y Comunicaciones de Inteligencia (COMINT). Toman fotografías aéreas en zonas de conflicto y de narcotráfico e interceptan comunicaciones. La información es transferida al Sistema de Reconocimiento del Comando Sur que sirve como plataforma y que a su vez comparte la información con las autoridades colombianas. La empresa proporciona aviones, mantenimiento, equipos y pilotos. Sus pilotos participan en cursos de supervivencia en la selva y antiterrorismo		Valor : 19 600.000 dólares.
<b>Science Applications International Corp.(SAIC)</b>	Analizar imágenes de inteligencia, pero relacionado con la seguridad de la Embajada y su personal.			Valor: 255.335 dólares.

Fuente: Diseño e investigación Mario Cruz\*.

\* Agradecemos al autor su generosidad por compartirnos el presente cuadro

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio (1998). *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*. Colegio de México- Grijalbo, México.
- Aguayo Quezada, Sergio (1998a). *1968. Los archivos de la violencia*. Grijalbo, México.
- Aguayo Quezada, Sergio (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo, México.
- Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda Gutman, Jorge (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. Grijalbo, México.
- Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda Gutman, Jorge (2009). *El narco: la guerra Fallida*. Punto de Lectura, México.
- Ai Camp, Roderic (2002). *La política en México. Siglo XXI*, México.
- Alape, Arturo (2000). *El bogotazo. Memorias del olvido*. Editorial Planeta colombiana. Bogotá.
- Aldrich, John (1995). *Why parties? The Origins and Transformation of Political Parties in America*. University of Chicago Press, Chicago
- Adkins, Randall (2008). *The evolution of political parties, campaigns and elections. Landmark Documents, 1787- 2007*. CQ press, Washington.
- Allison, William (2007). *American Military History. A survey from colonial times to the present*. Pearson, New Jersey.
- Anderson, Perry (1980). *El estado absolutista*. Siglo XXI, México, 1980.
- Anderson, Perry (1997). *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*. Siglo XXI, México.
- Andreas, Peter y Nadelmann, Ethan (2006). *Policing the Globe. Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, New York
- Arango, Mario y Child, Jorge (1986). *Coca coca. Historia, manejo político y mafia de la cocaína*. Editorial dos mundos, Bogotá
- Arango, Mario y Child, Jorge (1987). *Narcotráfico. El imperio de la cocaína*. Diana, México.

- Aranguren Molina, Mauricio (2001). *Mi confesión. Carlos Castaño Revela sus secretos*. Oveja negra, Bogotá.
- Arias, Ricardo (2003). *El episcopado colombiano. Intransigencia y laicidad (1850 – 2000)*. CESO – Universidad de los andes, Bogotá.
- Arquilla, John y Ronfelt, David (2002). *Redes y guerras en red. EL futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Alianza Editorial, Madrid.
- Ashton, T. S (1965). *La Revolución Industrial 1760-1830*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Astorga Almanza, Luis (1995). *Mitología del “Narcotraficante” en México*. UNAM, Plaza y Valdez, México.
- Astorga Almanza, Luis (2003). *Drogas sin fronteras*. Grijalbo, México.
- Astorga Almanza, Luis (2005). *El siglo de las drogas*. Plaza y Janés, México.
- Astorga Almanza, Luis (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Tusquets, México.
- Balcazar Salamanca, Alejandra y Gómez Garzón Fernando (2003). *La horrible noche. La fuga de Pablo Escobar*. Ediciones B, Bogotá.
- Baratta, Alessandro (2000). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. Siglo XXI,
- Bauman, Zygmunt (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Baylis, J & Smith, S & Ownes, P, (2006). *The globalization of world politics*, Oxford University Press, USA,
- Beck, Ulrich (1998). *¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, Barcelona.
- Bedolla Marín, Diego y Jaramillo Martínez, Julio (1991). *De la barra a la Banda. Estudio Analítico de la violencia juvenil de Medellin*. Editorial El propio bolsillo, Medellín.
- Betancourt, Darío y García María (1994). *Contrabandistas marimberos y mafiosos. Historia social de la mafia colombiana*. Tercer mundo editores, Bogota.

- Blancornelas, Jesus (2004). *El cártel. Los Arellano Félix la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. Random House, México.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Sistema, Madrid.
- Bowden, Mark (2001). *Matar a Pablo Escobar*. Editorial Diana, Barcelona.
- Boyer, Jean François (2001). *La guerra perdida contra las drogas. Narco dependencia en el mundo actual*. Grijalbo, México.
- Braun, Herbert (1998). *Mataron a Gaitán*. Norma, Bogotá.
- Brinkley, Alan (2003). *Historia de Estados Unidos. Un país en formación*. Mc Graw Hill, México.
- Broderick, Joe (1996). *Camilo Torres: el cura guerrillero*. Circulo de lectores, Bogotá.
- Bulnes, Francisco (1967). *Juárez y las revoluciones de Ayutla y Reforma*. Editorial H. T. Milenario, México.
- Bushnell, David (2007). *Colombia. Una nación a pesar de si misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Buzan, Barry (1991). *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post cold war era*. Lynne Rienner publishers, Boulder, Colorado.
- Camacho, Oscar y Almazán, Alejandro (2007). *La victoria que no fue. López Obrador: entre la guerra sucia y la soberbia*. Grijalbo, México.
- Cañon, Luis (2002). *El patrón. Vida muerte de Pablo Escobar*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Cardero María Elena (compiladora) (1996). *¿Que ganamos y que perdimos con el TLC? Siglo XXI, México*.
- Carpenter, Ted Galen (2003). *Bad Neighbor policy. Washington's futile war on drugs in Latin America*. Palgrave Macmillan, New York
- Carpizo McGregor, Jorge (2004). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI, México.
- Carpizo McGregor, Jorge y Andrade, Julián (2002). *Asesinato de un cardenal, ganancia de pescadores*. Nuevo Siglo Aguilar, México.

- Castaño, Alejandro (2007). *¿Cuánto cuesta matar a un hombre? Relatos reales de las comunas de Medellín*. Norma, Bogotá.
- Castillo, Fabio (1987). *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá.
- Cepeda, Iván y Rojas, Jorge (2008). *A las puertas de El Ubérrimo*. Random House Mondatori, Bogotá
- Cervantes Angulo, José (1980). *La noche de las luciérnagas*. Plaza y Janes, Bogotá.
- Chillier, Gaston y Freeman, Laurie (2005). *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*. Washington D.C. The Washington Office of Latin America,
- Cigler, Allan y Burdett, Loomis (eds.) (1995). *Interest Group Politics*. CQ Press, Washington, DC.
- Cooper, Robert (1996). *The post modern state and the world order*. Demos, London.
- Corporación Nuevo Arco Iris (2007). *Para política. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio, Bogotá.
- Cosío Villegas, Daniel (1975). *La sucesión presidencial*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- Courtwright, David (2002). *Las drogas y la formación del mundo moderno*. Paidós, Barcelona.
- Davenport – Hines, Richard (2003). *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas 1500 -2000*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Deas, Malcolm (1993). *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Tercer mundo editores, Bogotá.
- Delgado, Álvaro (2007). *El engaño. Prédica y práctica del PAN*. Grijalbo, México
- Díaz Espino, Ovidio (2003). *El país creado por Wall Street. La historia no contada de Panamá*. Planeta Colombiana, Bogotá.

- Doyle, Michael (1997). *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism (Paperback)*. London: W. W. Norton & Company
- Dudley, Steven (2008). *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Eisenhower, John S. D (1989). *So far from god. The US War with Mexico 1846-1848*. University of Oklahoma, Oklahoma.
- Elías, Norbert (1982). *La sociedad cortesana*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Escobar, Roberto (2000). *Mi hermano Pablo*. Quintero editores. Ciudad no mencionada.
- Estrada Álvarez, Jairo (compilador) (2002). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Unibiblos – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Falco, Mathea (1994). *The Making of a Drug Free America: programs that work*. Times Books, New York.
- Fazio, Carlos (1997). *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*. Joaquín Mortiz, México.
- Figueroa, Yolanda (1996). *El capo del Golfo. Vida y captura de Juan García Ábrego*. Grijalbo, México.
- Fernández Menéndez, Jorge (2001). *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*. Nuevo Siglo Aguilar, México.
- Fossier, Robert (1988). *La edad media. El tiempo de la crisis 1250 – 1520*, Vol. III. Crítica, Barcelona
- Foucault, Michel (2005). *Historia de la sexualidad I. La voluntad del saber*. Siglo XXI, México
- Foucault Michel (2005b). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Siglo XXI, México.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.



- Foucault, Michel (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fuentes Díaz, José (1969). *Los partidos políticos mexicanos*. Altiplano, México.
- Fuentes Mares, José (1984). *Génesis del expansionismo norteamericano*. El Colegio de México, México.
- Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta, México
- Garrido, Luis Javier (1986). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928- 1945)*. SEP- Siglo XXI, México.
- Garrido, Luis Javier (1993). *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. Grijalbo, México.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*.
- Planeta colombiana, Bogotá.
- Gaviria, José Obdulio (2006). *A Uribe lo que es de Uribe*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Gilmore, Louis (1995). *El federalismo en Colombia 1810 – 1858*. 2 Tomos Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Giraldo, Juan Carlos (2005). *Los Rodríguez Orejuela. El cartel de Cali y sus amigos*. Ediciones Gato azul, Bogotá
- González Graf, Jaime (1994). *Colosio: un candidato en la transición*. Grijalbo, México.
- Gootenberg, Paul (1999). *Cocaine. Global Histories*. Routledge, London.
- Gootenberg, Paul (2008). *Andean Cocaine, The making of a global drug*. University of Carolina Press, USA.
- Gutiérrez, Alejandro (2007). *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*. Planeta, México.
- Hartlyn, Jonathan (1993) *La política del régimen de coalición. La experiencia del frente nacional en Colombia*. Tercer mundo editores, Bogotá

- Held, David (1996). *Models of democracy. Second Edition* Stanford University Press. Stanford, California.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global*. Paidós, Barcelona.
- Held, David (2003). *Globalización / antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Paidós, Barcelona.
- Henestrosa, Andrés (1985). *Los caminos de Juárez*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández, Rogelio (1989). *Zorrilla. El imperio del crimen*. Planeta, México.
- Hintze, Otto (1968). *Historia de las formas políticas. Revolución de occidente*, Madrid.
- Hobbes, Thomas (1965). *Antología: del ciudadano. Leviatán*. Tecnos, Madrid.
- Huntington Samuel (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Paidós, Bogotá.
- IEPRI (2001). *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta colombiana, Bogotá.
- IEPRI (2007). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Jaramillo Parnesso, Jaime (2006). *La espada de Bolívar. El M- 19 narrado por José Yamel Riaño en conversación con Jaime Jaramillo Parnesso*. Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín.
- Jaramillo Arbelaez, Ana María y Salazar Jaramillo, Alonso (1992). *Medellín. Las subculturas del narcotráfico*. CINEP – Corporación Región. Bogotá.
- Jennings, Francis (2000). *The Creation Of America. Through Revolution To The Empire*. Cambridge University Press, New York.
- Kaplan, Robert. (2000). *La anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la posguerra fría*. Ediciones B, Barcelona.
- Katz, Friederich (1999). *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*. Era, México
- Katz, Friederich (1999a). *Francisco Villa. Volumen I*. Era, México

- Katz, Friederic (1999b). *Francisco Villa*. Volumen II. Era, México
- Kissinger, Henry (1995). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México
- Kissinger, Henry (2000). *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century*. Simon and Schuster, New York.
- Krauthausen, Ciro (1993). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Tercer mundo editores, Bogotá.
- Krauthausen, Ciro (1998). *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Krauze, Enrique et. al (1977). *Historia de la revolución mexicana: la reconstrucción económica. 1924 – 1928*. El Colegio de México, México.
- Krauze, Enrique (1998). *Místico de la autoridad. Porfirio Díaz*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Krauze, Enrique (2000). *Siglo de Caudillos. Biografía política de México 1810 – 1910*. Tusquets, México.
- Laïdi, Zaki (1998). *Geopolitique du sens*. París. D. de Brouwer.
- Lara, Patricia (1982). *Siembra vientos y recogerás tempestades*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Laurent Muriel (2008). *El contrabando en Colombia en el siglo XIX. Prácticas, y discurso de resistencia y reproducción*. Ediciones UNIANDES – CESO. Bogotá.
- Leal Buitrago, Francisco (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. IEPRI – Tercer mundo editores, Bogotá.
- Leal Buitrago, Francisco y Ladrón de Guevara, Andrés (1994). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Tercer mundo Editores, Bogotá.
- Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan (compiladores) (1994). *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Tercer mundo editores, Bogotá.
- Leal Buitrago, Francisco (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958 – 2005*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Leal Buitrago Francisco (editor) (2006b). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. CESO- Norma, Bogotá.

- López, Andrés (2008). *El cartel de los sapos*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Loyola Díaz, Rafael (1980). *La crisis Obregón – Calles y el estado mexicano*. Siglo XXI, México.
- Lozano Gracia, Antonio (2001). *La fuerza de las instituciones. Poder, justicia y seguridad pública en México*. Ariel, México.
- Luhmann, Niklas (1998) *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. Anthropolos. Barcelona.
- Luhmann, Niklas (1998b) *Sociología del riesgo*. Triana, México.
- Luhmann, Niklas (2006) *El derecho de la sociedad*. Herder, Madrid.
- Marsden, George (1982). *Fundamentalism and American culture. The Shaping of Twentieth Century evangelicalism. 1870 – 1925*. Oxford University press, New York
- Mead W. R (2001). *Special providence: American Foreign Policy And How It Changed The World*. Alfred Knopf, New York.
- Meyer, Lorenzo (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Océano, México.
- Meyer, Jean (2007) *La cristiada*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Musto, David (1993). *La enfermedad americana. Orígenes del control de narcóticos en EU*. Tercer mundo editores, Bogotá
- Nadelmann, Ethan (1993). *Cops across borders. The internationalization of U. S. Criminal Law*. Pennsylvania State University, Pennsylvania.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Tomo 4. Paidós, México.
- Oppenheimer, Andrés (2002). *México en la frontera del caos. La crisis mexicana de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*. Ediciones B. México.
- Orozco, Jose Luis (1992). *Razón de Estado y Razón de Mercado. Teoría y pragma de la Política Exterior Norteamericana*. Fondo de Cultura Económica, México

- Osorio, Jaime (2005). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Osorno, Diego (2009). *El cartel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. Grijalbo, México.
- Osorno, Diego (2007). *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*. Grijalbo, México.
- Palacios, Marco (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875 – 1994. Segunda edición, corregida y aumentada*. Norma, Bogotá.
- Pastrana Arango, Andrés (2005). *La Palabra bajo fuego*. Prologo de Bill Clinton. Planeta colombiana, Bogotá.
- Pavarini, Massimo (2003). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Siglo XXI, México.
- Pecaú, Daniel (2001). *Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953*. Norma, Bogotá.
- Pecaú, Daniel (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Norma, Bogotá.
- Pecaú, Daniel (2008). *Las FARC. ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Norma, Bogotá.
- Pérez, José Gregorio (2008). *Raúl Reyes. El canciller de la Montaña*. Norma, Bogotá.
- Pfaff, William (1994). *La ira de las naciones. La civilización y las furias del nacionalismo*. Andrés Bello, Santiago.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2002). *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro empresas electorales*, Working paper, January
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Polese, Mario (1998). *Economía Urbana y Regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Libro Universitario Regional, Costa Rica.
- Poppa, Terrence (1990). *El zar de la droga*. Selector, México.

- Quintero Editores (2005). *Las confesiones secretas de Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela*. Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Rabasa, Ángel y Chalk, Peter (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Instability*. RAND Corporation. Santa Mónica.
- Rae, Heather (2002). *State identities and the homogenization of peoples*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Randall, Stephen (1992). *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y EE. UU. desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Tercer Mundo Editores, Uniandes, Bogotá
- Rangel, Alfredo (2005). *El poder paramilitar*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Ravelo, Ricardo (2009). *Osiel. Vida y tragedia de un capo*. Grijalbo, México.
- Revueltas, José (1978). *México 68. Juventud y revolución*. Era, México.
- Reyes, Gerardo (2007). *Nuestro hombre en la DEA. La historia de un fotógrafo que negoció la libertad de más de un centenar de narcos en Estados Unidos*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Reyes Posada, Alejandro (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Reyes Heróles, Jesús (1982). *En busca de la razón de Estado*. Porrúa, México
- Richley, James (2000). *The life of the parties: a history of American political parties*. Rowman and Littlefield, New York.
- Riding, Alan (2002). *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. Joaquín Mortiz, México.
- Rodríguez Sumano, Alejandro (2008). *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. Taurus, México.
- Romero, Mauricio (2003). *Paramilitares y autodefensas, 1982 – 2003*. IEPRI – Planeta colombiana, Bogotá.
- Rouquié, Alain (1984). *El Estado militar en América latina*. Siglo XXI México.
- Rousseau Jean Jacques (1985). *Discurso sobre la economía política*. Tecnos, Madrid

- Rubio, Mauricio (1999). *Crimen e impunidad, Precisiones sobre la violencia*. CEDE Tercer mundo Editores, Bogotá.
- Ruiz Massieu, Mario (1995). *Yo acuso: denuncia de un crimen político*. Grijalbo, México.
- Sáenz Rovner, Eduardo (2005). *La conexión cubana. Narcotráfico, contrabando y juego en Cuba entre los años 20 y comienzos de la revolución*. Universidad Nacional de Colombia, CES, Bogotá.
- Safford, Frank y Palacios, Marco (2005). *Colombia, país fragmentado sociedad dividida. Su historia*. Norma, Bogotá.
- Salazar, Alonso (1990). *No nacimos pa' semilla*. CINEP, Bogotá.
- Salazar, Alonso (2001). *Drogas y narcotráfico en Colombia*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Salazar, Alonso (2001b). *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Samper Pizano, Ernesto (2000). *Aquí estoy y aquí me quedo. Testimonio de un gobierno*. El Áncora, Bogotá.
- Sánchez Gómez, Gonzalo y Meertens Donny (2006). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*. Punto de lectura, Bogotá.
- Sánchez Gómez, Gonzalo (2008). *Guerra y política en la sociedad colombiana*. Nomos, Bogotá.
- Schmith, Henry (1978). *The roots of lo mexicano. Self and society in Mexican thought 1900 – 1934*. University of Texas Press, Austin
- Serrano Cadena, Rosso José (1999). *Jaque Mate. De cómo la policía le gana la partida a “el ajedrecista” y a los cárteles del narcotráfico*. Norma, Bogotá.
- Shanon, Elaine (1988). *Desperados. Los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*. Lasser Press, México.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis (2003). *Enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. UIA- Plaza y Valdez, México.

- Silva Herzog, Jesús (2000a). *Breve historia de la revolución mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Silva Herzog, Jesús (2000b). *Breve historia de la revolución mexicana. La etapa constitucionalista y su lucha de facciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Singer, P.W (2003). *Corporate warriors. The rise of the privatized military industry*. Cornell, New York.
- Singh, Robert (2003). *American government & politics. A concise introduction*. SAGE, London.
- Spanler, John y Uslander, Erick (1994). *American Foreign Policy. Making And Democratic Dilemmas*. Macmillan, New York.
- Szasz, Thomas (2001). *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*. Anagrama, Barcelona.
- Tamayo, Joaquín. (1976). *Nuestro siglo XIX: la Gran Colombia*. Banco Popular, Bogotá.
- Tarazona, Jairo (2008). *El profeta de la muerte*. Planeta colombiana, Bogotá
- Tedesco, Laura (2008). *Under pressure: states in the global era*. FRIDE, Madrid
- Téllez, Edgar y Lesmes, Jorge (2007). *Pacto en la sombra. Los tratos secretos de Estados Unidos con el narcotráfico*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Therborn, G (1979). *¿Cómo domina la clase dominante? Siglo XXI*, México.
- Thoumi, Francisco (1995). *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia* , Boulder: Lynne Rienner.
- Thoumi, Francisco (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico economía y sociedad en los Andes*. IEPRI- Planeta, Bogotá.
- Tirado Mejía, Álvaro (2007). *El Estado y la política en el siglo XIX*. Nomos – Punto de Lectura, Bogotá.
- Tokatlian, Juan (2000). *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Norma, Buenos Aires.
- Tokatlian, Juan (2003). *The United States and Illegal Crops in Colombia: The Tragic Mistake of Futile Fumigation*. Class Working Paper. No. 3. University of California, Berkeley.



- Torres, Edgar y Sarmiento, Armando (1998). *Rehenes de la mafia*. Intermedio editores, Bogotá.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Trueba Lara, José Luis (1994). *Magnicidio*. Posada, 1994.
- Turner, John Kenneth (1978). *México bárbaro. Ensayo sociopolítico*. Época, México
- Uvalle Berrones, Ricardo (2007) *Teoría de la razón de Estado y la administración pública*. Plaza y Valdez – UNAM, México.
- Vargas, Mauricio (1993). *Memorias secretas del revolcón. La historia íntima del polémico gobierno de César Gaviria, revelada por uno de sus protagonistas*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Vázquez, Josefina Zoraida, y Meyer, Lorenzo (1995). *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776- 2000*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Vile, M.J.C. (2007). *Politics in the USA*. Routhledge, London.
- Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.
- Waldmann, Peter (2007). *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Norma, Bogotá.
- Weber, Max (1998). *Ensayos sobre sociología de la religión*. 3 Tomos. Taurus, Madrid.
- Weber, Max (2004). *Estructuras de poder*. Ediciones Coyoacan, México.
- Weber, Max (2008). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Woldenberg, José (2002). *La construcción de la democracia*. Plaza y Janés, México.
- Womack, John (1969) *Zapata y la revolución mexicana*. Siglo XXI, México.
- Yañez Romero, José (2002). *Policía mexicana, cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del D.F., 1821 – 1876*. Plaza y Valdez, México.

## Artículos en libros y revistas

- Aguilar Camín, Héctor (1985). “Los jefes sonorenses de la revolución mexicana” en Brading, D. A. *Caudillos y campesinos en la revolución mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguayo Quezada, Sergio “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”. En Aguayo, Sergio, y Bagley, Bruce. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México.
- Aguilar Camín, Héctor (2009). “¿PRI: el poder para que?” En Revista *Nexos*. No. 375. Marzo, México.
- Aguilera Peña, Mario (2007). “ELN: entre las armas y la política” en IEPRI *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Archila Neira, Mauricio (2002) “Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política”. *Revista Nueva Sociedad* No 182. Noviembre - Diciembre. Caracas.
- Arrigui, Giovanni (1994). “Siglo marxista, siglo estadounidense” en Robin Blackburn (compilador). *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*. Cambio XXI. México.
- Arzt Sigríd (2003). “La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana”. *USMEX 2003 – 2004 Working paper series*. Fundación Rafael Preciado.
- Astorga Almanza, Luis (2000) “Crimen organizado y la organización del crimen”. En Bailey, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Grijalbo, México.
- Astorga Almanza, Luis (2009) “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”. En Benítez Manaut, Raúl, Rodríguez Sumano, Alejandro y Rodríguez Luna, Armando (editores). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. CASEDE, México.
- Bagley, Bruce (2009). “La conexión Colombia – México- Estados Unidos”. En Benítez Manaut, Raúl, Rodríguez Sumano, Alejandro y Rodríguez Luna, Armando (editores). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. CASEDE, México.
- Benítez Manaut, Raúl (1999). “Las Fuerzas Armadas. Redefiniciones de fin de siglo”. En Sierra Guzmán, Jorge Luís (coordinador). *El Ejército y la Constitución*

- Mexicana. Combate al Narcotráfico, Paramilitarismo y Contrainsurgencia.* Plaza y Valdez, México.
- Benítez Manaut, Raúl (2005). “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”. En Benítez Manaut, Raúl (et. al). *Seguridad hemisférica, debates y desafíos.* Cuadernos de América del norte, UNAM, México.
  - Berruga Filoy, Enrique (1996). “Política exterior de los Estados Unidos” En Fernández de Castro, Rafael y Franco, Claudia (comps.) *¿Qué son los Estados Unidos?* McGraw Hill/ ITAM, México
  - Blumental, Hans (2001). “Plan Colombia: mitos y realidades”. En *Revista Nueva Sociedad* 172, Marzo, abril. Caracas
  - Bonett Locarno Manuel José (2008). “Seguridad integral”. En Bonett Locarno Manuel José (editor académico) *Seguridades en construcción en América Latina. Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia.* Tomo II. Universidad del Rosario / CEPI. Bogotá.
  - Borrero Mancilla, Armando (2001). “Defensa y Seguridad Nacional. Elementos para una política Democrática.” *Revista Análisis político* No. 42. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
  - Browne, William (1995). “Organized Interest, Grassroots Confidants and Group influence”. En Cigler, Allan y Burdett, Loomis. *Interest Group Politics.* CQ press, Washington.
  - Cepeda Ulloa, Fernando (2006). “Gobernabilidad democrática y seguridad”. En Rangel, Alfredo y Meyer, Heinrich. *La nueva seguridad andina. Avances y retos.* Legis, Bogotá.
  - Coomber, Ross (2003). “Drugs, cultures and controls in comparative perspective”. En Coomber, Ross y South Nigel (Cords.) *Drug use and cultural context. «Beyond the west». Tradition, change and post colonialism.* Bookchase, London.
  - Córdova Vianello, Lorenzo (2006). “2000- 2006. Claroscuros del Estado de Derecho”. En Sánchez Rebolledo, Adolfo (compilador). *¿Que país nos deja Fox? Claroscuros del gobierno del cambio.* Norma, México.
  - Cosío Villegas, Daniel (2002). “El tramo moderno” en Cosío Villegas, Daniel (et. al.) *Historia mínima de México.* Colmex, México.

- Craig, Richard B. (1978). “La campaña permanente: Mexico’s anti drug campaign.” En *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, Vol. 20 no. 2. May.
- Craig, Richard B. (1980). “Operation Condor: Mexico’s Campaign Enters a New Era.” En *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, Vol. 22, No 3. August.
- Craig Richard B. (1981). “Operación intercepción: una política de presión internacional”. En *Foro Internacional*, no 2 (86). México, el Colegio de México, octubre – diciembre.
- De Gregorio, Cristine y Rossoti, Jack (1995). “Campaigning for the Court: Interest Group Participation in the Bork and Thomas Confirmation Processes”. En Cigler, Allan y Burdett, Loomis. *Interest Group Politics*. CQ press, Washington.
- De Roux, Francisco (1990). “Construir la paz en el vacío ético y social”. En Varios. *¿En que momento de jodió Colombia? Oveja Negra*, Bogotá.
- Dziejcz, Michel (1997). “México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad”. En Aguayo, Sergio, y Bagley, Bruce. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2009). “El tráfico de drogas en México. Condiciones generales de evolución y estrategias de respuesta del Estado”, Working paper. *Norwegian Latin América Research Network*, Oslo.
- Gaitán, Pilar y Moreno Ospina, Carlos (1988). “Descentralización, democracia local y autonomía municipal en Colombia”. En *Revista Análisis político* No. 4. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- García, Andelfo (2001). “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática”. En IEPRI. *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta, Bogotá.
- Garzón, Juan Carlos (2005). “La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica”. En Rangel, Alfredo. *El poder paramilitar*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Gilibert, Luis Ernesto (2006). “Tranquilandia, el primer golpe al cartel de Medellín”. En Martínez Osorio, Glenda (dirección editorial). *Hablan los generales. Las grandes batallas del conflicto colombiano contadas por sus protagonistas*. Norma, Bogotá

- Gilly, Adolfo (1991). “La revolución mexicana”. En Semo, Enrique. *México un pueblo en la historia. Volumen 3. Oligarquía y revolución 1876- 1920*. Alianza Editorial, México.
- González, Guadalupe (1997). “Los desafíos de la modernización inconclusa. Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México”. En Aguayo, Sergio, y Bagley, Bruce. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México.
- González, Luis (2002). “El periodo formativo” En Cosío Villegas, Daniel (et. al.) *Historia mínima de México*. COLMEX, México.
- Guáqueta Alexandra (2006). “Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos”. En Camacho Guizado, Álvaro (Editor). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Obreal – Universitat de Barcelona. Barcelona.
- Gutiérrez, Francisco y Marón, Mauricio (2008). “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”. En IEPRI *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá
- Freeman Laurie y Sierra Guzman Jorge Luis (2005). “México: la trampa de la militarización”. En Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (editoras). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Biblos, Buenos Aires.
- Ikenberry, John (2006). “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”. En Tulchin, Josep (et. al). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo, Buenos Aires.
- Isaacson, Adam y Vaicius Ingrid (2003). *The «War on drugs» meets the «war on terror»*. Washington D.C., Center for International Policy.
- Krahmann, Elkie (2005). “From State to Non – State actors: The emergence of security of governance”. En Elke Krahmann (editor). *New Threats and new actors in international Security*, Palgrave. Macmillan, New York.
- Lair, Erick (1999). “El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al caso colombiano”. En *Análisis Político*, No 37. Mayo – Agosto. Bogotá.
- Lair, Erick (2003). “Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna”. En *Revista de Estudios Sociales*. No. 15. Junio

- Ledebur, Kathryn (2005) “Bolivia: consecuencias claras”. En Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (editoras). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Biblos, Buenos Aires.
- Litwark, Robert (2006). “Estados rufianes y el cambio de régimen de la política exterior de los Estados Unidos”. En Tulchin, Josep (et. al). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo, Buenos Aires.
- Loaeza, Soledad (2009). “Un combatiente de la Guerra Fría”. En Revista *Nexos*. No. 375. Marzo, México.
- López Restrepo, Andrés (2005). “Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005”. En Fundación Seguridad y democracia. *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Kimpress, Bogotá.
- López Restrepo, Andrés (2007). “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia” en IEPRI *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Lupsha, Peter (1995). “Trasnational Narco – Corruption and Narco Investment: A Focus on México”. En *Trasnational organized crime*, 1:1 (Primavera 1995)
- Marcella, Gabriel (2003). “The United States and Colombia. The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity” (Carlise Pa.: Strategic Studies Institute) USA.
- Mares, David R. (1997). “Intereses estratégicos en la relación México – Estados Unidos”. En Aguayo, Sergio, y Bagley, Bruce. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México.
- Margain, Hugo (1992). “Prologo”. En Smith, Peter (compilador) *El combate a las drogas en América*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Maza Márquez, Alfredo (1990). “Causas y efectos de la realidad colombiana” en Varios. *¿En que momento de jodió Colombia?* Oveja Negra, Bogotá.
- Morales, Francisco (2000). “La Iglesia católica en la historia de México. Siglo XIX”. En Legorreta Zepeda, José de Jesus (coompilador). *La Iglesia Católica y la política en el México de Hoy*. Universidad Iberoamericana, México.
- Nadelmann, Ethan, et al (1997). “El enfoque de reducción de daños para el control de drogas: progreso internacional”. En Thoumi, Francisco y Guáqueta, Alejandra (coomps.) *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*. Uniandes, Bogotá.

- Nef, Jorge. (2002). “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”. En Francisco Rojas Aravena (editor) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. UNESCO, FLACSO Chile, Santiago.
- Negrete, Martha Elena (2000). “La Iglesia católica en la historia de México. Siglo XX”. En Legorreta Zepeda, José de Jesús (compilador). *La Iglesia Católica y la política en el México de Hoy*. Universidad Iberoamericana, México.
- Neild, Rachel (2005). “Asistencia policial y políticas de control de drogas en Estados Unidos”. En Youngers, Coletta. *Drogas y democracia en América Latina : el impacto de la política de Estados Unidos*. Biblos, Buenos Aires.
- Restrepo, Luis Alberto (2004). “La difícil recomposición de Colombia” en *Colombia: tensiones y perspectivas*. *Revista Nueva Sociedad*. No 192. Caracas, Julio / Agosto 2004. pp. 46 – 58.
- Palacios, Marco (1996). “La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos.” *Revista Análisis Político* No. 29. Septiembre – Diciembre. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Pimentel, Stanley (2000). “Los nexos entre la política y el crimen organizado en México.” En Bailey, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Grijalbo, México.
- Pizarro Leongomez, Eduardo (2003). “Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe”. *Revista Nueva Sociedad* No. 186. Caracas, julio-agosto
- Pizarro Leongomez, Eduardo (2007). “Las FARC – EP ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?”. En IEPRI *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá.
- Perl, Raphael (1997). “La narcopolítica externa de los Estados Unidos y la función del Congreso: antecedentes, supuestos y tendencias emergentes”. En Thoumi, Francisco y Guáqueta, Alejandra (coomps.) *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*. Uniandes, Bogotá.
- Ramírez, María Clemencia, Stanton, Kimberly y Walsh, John (2005). “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”. En Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (editoras). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Biblos, Buenos Aires.
- Ramírez, Socorro (2001). “La internacionalización del conflicto colombiano y de la Paz en Colombia”. En IEPRI. *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta colombiana, Bogotá.

- Ramírez Tobón, William (1988). “Violencia y democracia en Colombia.” *Revista Análisis Político* No. 3. Enero – Abril. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Ramírez Tobón, William (2001). “Colonización armada, poder local y territorialización privada”. En *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 7: 2. December.
- Ramírez Tobón, William (2008). “Violencia, conflicto armado y narcotráfico”. En Varios. *La batalla perdida contra las drogas. ¿Legalizar es la opción?* Edición y prologo Alfredo Rangel. Intermedio, Bogotá.
- Randall L. Schweller (2003). "The Progressiveness of Neoclassical Realism", pp. 311-347 in Colin Elman and Miriam Fendius Elman eds., *Progress in International Relations Theory*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Recio, Gabriela (2002). “Drugs and alcohol. US Prohibition and the Origins of Drug Trade in México 1910- 1930”. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34. No. 1, Febrero. Cambridge University Press.
- Reyes Posada, Alejandro (1996). “Las mafias, la crisis política y las perspectivas de la guerra civil”. En Saúl Franco (editor) *Colombia Contemporánea*. IEPRI – ECOE ediciones, Bogotá.
- Restrepo, Luis Alberto (2001). “El Plan Colombia: una estrategia fatal para una ayuda necesaria” En IEPRI. *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta colombiana, Bogotá.
- Restrepo, Luis Alberto (2004). “La difícil recomposición de Colombia” en *Revista Nueva Sociedad*. No 192. Caracas, Julio / Agosto.
- Reuter, Peter (1997). “La demanda de drogas provenientes de América Latina”. En Thoumi, Francisco y Guáqueta, Alejandra (coomps.) *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*. Uniandes, Bogotá.
- Reuter, Peter (2006). “Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia”. En Álvaro Camacho Guizado (editor). *Narcotráfico: Europa, EEUU y América Latina*. OBREAL, Barcelona.
- Rico Ferrat, Carlos (1984). “El efecto de la «crisis de consenso» en la toma de decisiones de política exterior de los Estados Unidos. Algunas consideraciones preliminares.” En Maira, Luis. *Estados Unidos, una visión latinoamericana*. FCE – CIDE, México.
- Rodríguez, Juan Carlos (2002). “«Cambiar todo para que nada cambie» Reforma política y adaptación: un análisis de la circunscripción nacional para el senado” en



- Varios. *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Norma – IEPRI, Bogotá.
- Rojas Aravena, Francisco (2005). “Introducción. Seguridad humana: un concepto emergente En Francisco Rojas Aravena, (editor) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. UNESCO, FLACSO Chile, Santiago.
  - Rojas Diana Marcela (2007). “Estados Unidos y la Guerra en Colombia”. racia en Perú”. En IEPRI. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma, Bogotá.
  - Sáenz Rovner, Eduardo (2007). “La prehistoria de la marihuana en Colombia”. En *Cuadernos de Economía*, v. XXVI, n. 47. Bogotá.
  - Samper Pizano, Ernesto (1979). “Marihuana: entre la represión y la legalización” en ANIF *Marihuana: legalización o represión*. Biblioteca ANIF de economía. Bogotá.
  - Sánchez Rebolledo, Adolfo (2006). “Introducción”. En Sánchez Rebolledo, Adolfo (compilador). *¿Que país nos deja Fox? Claroscuros del gobierno del cambio*. Norma, México.
  - Santos Calderón, Juan Manuel (2005). “El apoyo político a la seguridad democrática”. En Alfredo Rangel (compilador). *Sostenibilidad de la seguridad democrática*. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
  - Schettino, Macario (2009). “El siglo perdido”. En Revista *Nexos*. No. 375. Marzo, México.
  - Schulz, Donald (1997). *Between a Rock and a Hard Place: The United States, México and the Agony of National Security*. SSI. Special Report, US Army War College
  - Serrano, Mónica (2005). “Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”. En Mats Berdal y Mónica Serrano. *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. Fondo de Cultura Económica, México.
  - Solana, Javier. “La seguridad global en un entorno geopolítico cambiante: la perspectiva europea”. En Manuel Castells y Narcís Serra, eds. *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Tusquets, Barcelona.
  - Speeding, Allison (2004). “Coca use in Bolivia: tradition of thousands of years”. En Coomber, Ross y South Nigel (Cords.) *Drug use and cultural context. «Beyond the west»*. Tradition, change and post colonialism. Bookchase, London.

- Stuart, Douglas (2008). “Constructing the Iron Cage: the 1947 National Security Act” en Marcella, Gabriel (edit.). *Affairs of State: the Interagency and National Security*. Carlise Pa.: Strategic Studies Institute, USA.
- Tapia Valdez, Carlos (1988). “La doctrina de seguridad nacional y el rol político de las Fuerzas Armadas”. En Rubinstein, Carlos (coompilador). *El Estado periférico latinoamericano*. Eudeba, Buenos Aires.
- Thoumi, Francisco (1997). “Las políticas contra las drogas en Estados Unidos y la certificación de Colombia”. En Thoumi, Francisco y Guáqueta, Alejandra (coomps.) *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*. Uniandes, Bogotá.
- Tello Peón, Jorge (1997). “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría”. En Aguayo, Sergio, y Bagley, Bruce. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México.
- Thoumi, Francisco (2005). “Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas y algunas referencias al caso colombiano”. Centro de Estudios y observatorio de Drogas y Delito (CEODD) Facultad de Economía. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Thoumi, Francisco (2005 b). “The Causes of illegal drug industry growth in the Andes, anti – drug aid policies end their effectiveness”. Centro de Estudios y Observatorio de drogas y delito (CEODD). Facultad de Economía, Universidad del Rosario. Bogotá.
- Toro, María Celia (1999). “The internationalization of police. The DEA in México”. En *Journal or American History*, Vol. 6, No. 2, Organization of American Historians, USA. September.
- Tuomioja, Erkki (2003). “Democracia, solidaridad y gobernanza global”. En Manuel Castells y Narcís Serra, eds. *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Tusquets, Barcelona.
- Ugalde, José Luis (2010). “Por una democracia liberal (Para erradicar el clientelismo). En Revista *Nexos*. No. 386, Febrero, México
- Uribe Vélez, Álvaro (2005). “La seguridad democrática es sostenible”. En Alfredo Rangel (compilador). *Sostenibilidad de la seguridad democrática*. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

- Vilanova, Pere (2003). “Lo Nuevo y lo Viejo en el sistema internacional” En Manuel Castells y Narcís Serra, eds. *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Tusquets, Barcelona.
- Went, Alexander (1992). “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” En *International organization* 46, 2, spring.
- Wills Obregón María Emma (2002). “Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación”. Revista *Análisis Político* No. 46. Mayo – Agosto. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Witherspoon, Richard (1997). “Foreword”. En Schulz, Donald *Between a Rock and a Hard Place: The United States, México and the Agony of National Security*. SSI. Special Report, US Army War College
- Youngers, Coletta (2006). “Drogas, narcoterrorismo y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”. En Álvaro Camacho Guizado (editor). *Narcotráfico: Europa, EEUU y América Latina*. OBREAL, Barcelona.
- Zaldívar, Carlos Alonso (2003). “El gran desequilibrio”. En Manuel Castells y Narcís Serra, eds. *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Tusquets, Barcelona
- Zertuche Muñoz, Fernando (2007). “El Congreso Constituyente de 1856 – 1857. El decenio de su entorno”. En Valadez, Diego y Carbonell Miguel. *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la constitución de 1857 y a 90 de la constitución de 1917*. UNAM, México

## Cibergrafía

- Alexander Hamilton. *The federalist papers*. No 78.
- <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed78.htm>.
- Anslinger, Harry (1937). “Marihuana the assassin of the youth”. En *The American Magazine*, July <http://www.cannabis.net/assassin-of-youth.html>.
- Carpenter, Ted Galen. Mexico Is Becoming the Next Colombia." November 15, 2005. [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=5149](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=5149)
- Center for International Policy. [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)
- Center for International Policy. “Rep. Engel’s Western Hemisphere Drug Policy Commission v. Sen. Webb's Criminal Justice Commission”. May 6, 2009. Bajado de <http://justf.org/blog/2009/05/06/rep-engels-western-hemisphere-drug-policy-commission-v-sen-webbs-criminal-justice-co>.

- *U.S. Military and Police Trainees Listed By Country, All Programs, Entire Region, 1999-2008.* [http://justf.org/All Trainees Country](http://justf.org/All_Trainees_Country).
- Declaración del Mayflower <http://www.cpax.org.uk/cpa/Mayflower.php>.
- Declaración de la independencia de los Estados Unidos de América.
- <http://americanrevwar.homestead.com/files/declara.htm>.
- Department of State <http://www.state.gov/p/wha/>
- Drug Enforcement Administration. *DEA History Book A tradition of excellence 1973 - 2003.* [http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/history\\_part2.pdf](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/history_part2.pdf)
- National Center for State Courts. [https://www.ncsconline.org/D\\_Dev/fotc/](https://www.ncsconline.org/D_Dev/fotc/)
- National Security Desition Directive 221. Bajado de <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>
- Office on Drugs and Crime – United Nations. *Global Illicit Drug Trends 2003.* Bajado de [http://www.drugsandalcohol.ie/5525/1/UN\\_Global\\_trends2003.pdf](http://www.drugsandalcohol.ie/5525/1/UN_Global_trends2003.pdf).
- ONDCP. *National Drug Control Strategy 2009 annual report.* The White House. Disponible en
- <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs09/2009ndcs.pdf>
- Powell, Colin. “Redesignation of Foreign terrorist Organizations” U.S. State Department <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm>
- Presidencia de la república. “Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del Operativo México Seguro contra crimen organizado”. 11 de junio de 2005. Bajado de <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>
- Procuraduría General de la República, México. [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)
- Revista Cambio, 2 de noviembre de 2008. “Con la extradición de Mancuso quedan sin esclarecer mas de 5,000 muertes en el catacumbo”. Bajado de [http://www.cambio.com.co/paiscambio/777/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4188303.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/777/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4188303.html).
- Revista *Semana*, lunes 19 de febrero de 1990. “¿Cumplirá Pablo Escobar? Bajado de:
- <http://www.semana.com/noticias-nacion/cumplira-pablo-escobar/27765.aspx>
- Revista *Semana*. lunes 10 de agosto de 1992 ¿Conversación en la catedral? Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/conversacion-catedral/51320.aspx>.

- Revista *Semana*, lunes 23 de junio de 1997 “El proceso 8000”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-especiales/proceso-8000/32648.aspx>
- Revista *Semana*., lunes 17 de mayo, 1999. “Del despeje se pasó al despojo”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/del-despeje-paso-despojo/39773.aspx>
- Revista *Semana*, lunes 8 de noviembre de 1999. “Viento en coca”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/viento-coca/40253.aspx>
- Revista *Semana*, viernes 1 de marzo 2002. “Por Knock Out”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/knock-out/369.aspx>
- Revista *Semana*, domingo 26 de mayo 2002 “El triunfo de la tenacidad”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/triunfo-tenacidad/21950.aspx>
- Revista *Semana* lunes, 23 de diciembre de 2002. “Uribe. Un paso a la derecha”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/uribe-paso-derecha/67266.aspx>
- Revista *Semana*, lunes 23 de diciembre de 2002. “¿A quien ayuda Estados Unidos?” Bajado de <http://www.semana.com/noticias-mundo/quien-ayuda-estados-unidos/67279.aspx>
- Revista *Semana*, domingo 10 de octubre 2004. “¿Hubo narcos en la toma del palacio de justicia? Bajado de <http://www.semana.com/noticias-portada/hubo-narcos-toma-del-palacio/82348.aspx>
- Revista *Semana*, lunes 13 de octubre 2003. “La metamorfosis”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/metamorfosis/73835.aspx>
- Revista *Semana*, lunes 19 de enero de 2004. “El fin del clan Henao” Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/fin-del-clan-henao/75855.aspx>
- Revista *Semana*, domingo 5 de diciembre de 2004. “Conflicto armado o amenaza terrorista” Bajado de <http://www.semana.com/noticias-on-line/conflicto-armado-amenaza-terrorista/83452.aspx>
- Revista *Semana*, sábado 2 de febrero de 2008. “Jabón cabo su propia tumba”. Bajado de [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=109168](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=109168)
- Revista *Semana*, lunes 11 de febrero 2008. “El poder de Machos y Rastrojos”. Bajado de [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=109367](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=109367)

- Revista *Semana* sábado 19 de Julio de 2008 “Como se acabó un Cártel”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/como-acabo-cartel/113719.aspx>
- Revista *Semana*, martes 3 de marzo 2009. “La batalla por el trono de los narcos caídos”. Bajado de <http://www.semana.com/noticias-narcotrafico/batalla-trono-narcos-caidos/121332.aspx>
- Secretaría de la Defensa Nacional. Discurso del C. General Guillermo Galván Galván, Secretario de la Defensa Nacional, en el desayuno con motivo al “Día del Ejército”. 19 de febrero de 2010. Bajado de [http://www.sedena.gob.mx/index.php?id\\_art=3804](http://www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=3804)
- Tercera División del Ejército Nacional de Colombia, 26 de enero de 2008. “Diezmada banda criminal de los machos.”
- <http://www.terceradivision.mil.co/index.php?idcategoria=197893>
- The Federalist Society for Law and Public Studies Society. “Humberto Alvarez-Machain v. United States: The Ninth Circuit Panel Decision of September 11”. Bajado de [http://www.fed-soc.org/publications/pubID.108/pub\\_detail.asp](http://www.fed-soc.org/publications/pubID.108/pub_detail.asp)
- The Washington Office on Latin America. [www.wola.org](http://www.wola.org)
- US Embassy in Mexico. “Principales Resultados de la cooperación binacional México Estados Unidos contra las drogas ilícitas. 1995 – 2000”. <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>
- US. Embassy in Mexico. “Presidente electo Felipe Calderón y Presidente Bush se reúnen en Washington DC.” 8 de noviembre 2006. Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp061108Calderon.html>
- US. Embassy in Mexico. “Día histórico de extradiciones de México a los Estados Unidos”. 20 de enero 2007. Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp070120extradiciones.html>
- US. Embassy in Mexico. “Congreso Aprueba Iniciativa Mérida. Declaración del Embajador Antonio O. Garza”. 27 de junio de 2008. Bajado de <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080627Merida.html>.
- Verdad Abierta. <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico-periodo4>

## Conferencias.

- ❖ Astorga, Luis (2008). “Prohibición, tráfico de drogas ilegales y política”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional *Legalidad, delincuencia*

*organizada y sociedad civil. Historia y problemas.* FLACSO sede México. 5 – 7 de noviembre de 2008.

- ❖ Bagley, Bruce (2007) “Drug Control Policies In The United States What Works And What Doesn’t?” Paper for the conference. *Dialogo entre Europa y America Latina sobre las drogas ilícitas: ¿Es posible replantear la estrategia de la lucha contra las drogas?* París, November 19 and 20.
- ❖ Monte Alejandro Rubido Subsecretario de prevención, vinculación y derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. “Políticas de Seguridad y derechos humanos”. Ponencia presentada en el foro *Vientos de Cambio. La política de drogas en el mundo.* Ciudad de México 22 – 23 de febrero 2010.
- ❖ Tickner, Arlene (2001) “US foreign policy in Colombia: bizarre side effects of the war on drugs” Paper for the conference *Democracy, Human Rights and Peace in Colombia* Notre Dame University, March 26 – 27.

### **Entrevistas – Fuentes orales.**

Por la complejidad del tema, algunos de los entrevistados exigieron conservar el anonimato. En ese caso en el texto se les asignó una letra para identificarlos. En Otros casos los que permitieron ser citados fueron

- Conversatorio. Mokus, Antanas. Ex candidato a la presidencia de Colombia en 2006 y 2010. Ex alcalde de Bogotá y ex rector de la Universidad Nacional. Bogotá, Colombia 20 de abril, 2009.
- Entrevistas. Astorga Almanza, Luis. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y coordinador de la Cátedra UNESCO sobre transformaciones políticas y sociales en materia de drogas. 2007 – 2010, México. Tutor de la investigación presente.
- Entrevista. Báez Soto, Oscar. Catedrático Instituto Nacional de Ciencias Penales. Ciudad de México, 5 de febrero 2010.
- Entrevista. Benítez Manaut, Raúl. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte y ex viceconsejero de Seguridad Nacional. Ciudad de México 28 de diciembre de 2009.
- Entrevista. Duncan, Gustavo. Profesor – Investigador de la Universidad de los Andes. Especialista en el conflicto armado colombiano en sus vertientes de tráfico de drogas y paramilitarismo. Bogotá, 23 de abril 2009.
- Entrevista. Flores Pérez, Carlos Antonio. Investigador de la Universidad de Oslo. Ciudad de México – Oslo, 29 de enero, 5 de marzo y 20 de julio de 2010.

- Entrevistas. Jaramillo, Ana María. Investigadora de la Corporación Región de Medellín. Especialista en temas relacionados con el tráfico de drogas y el desplazamiento derivado del Conflicto Armado. Medellín, Colombia 2009 – 2010.
- Entrevista. Pecaut, Daniel. Sociólogo francés especialista en política colombiana. Profesor del instituto de Altos Estudios de Ciencias Sociales de la Universidad de París. Medellín, Colombia, 18 de septiembre de 2009, 30 de julio 2010.
- Entrevista. Rosovsky, Aidee, Especialista sobre adicciones y miembro del Grupo de Contacto de Alto Nivel México – Estados Unidos durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Ciudad de México 17 de marzo del 2010.
- Entrevista. Shultze – Kraf, Markus. Director de la sección de América Latina del International Crisis Group. Bogotá, Colombia 23 de abril de 2009.
- Entrevista. Thoumi, Francisco. Director del Centro de estudios y Observatorio de Drogas y Delito de la Universidad El Rosario. Fue Jefe de Sección del Banco Interamericano de Desarrollo y Fellow del Woodrow Wilson International Center For Scholars. Bogotá, Colombia, 20 de abril 2009.
- Entrevista, Tokatlian, Juan Gabriel. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. Miembro Fundador del IEPRI. Buenos Aires, Argentina 13 de Mayo 2010.

## **Tesis**

- Alarcón Gil, César (2007). *Estados Unidos y la estructuración de arquetipos criminales: el narcotráfico como estrategia geopolítica para América Latina*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales. UNAM, Ciudad Universitaria, México.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2005). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y sociales con orientación en Ciencia Política. UNAM, Ciudad Universitaria, México