

ANTROPOLOGÍAS • HISTORIAS • LENGUAJES • SOCIOLOGÍAS



Carlos Antonio Flores Pérez

**EL ESTADO EN CRISIS:
CRIMEN ORGANIZADO Y POLÍTICA.
DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA**

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

El Estado en crisis:
crimen organizado y política.
Desafíos para la consolidación
democrática

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

El Estado en crisis:
crimen organizado y política.
Desafíos para la consolidación
democrática

Carlos Antonio Flores Pérez



364.133

F623e

Flores Pérez, Carlos Antonio.

El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos
para la consolidación democrática / Carlos Antonio Flores Pérez.

-- México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología
Social, 2009

358 p. : il. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)

ISBN 978-607-486-024-5

1. Crimen organizado - Aspectos sociales - México. 2. Derechos humanos -
México. 3. Violencia - Aspectos sociales - México. 4. Crimen organizado -
Colombia. 5. Estado, el - México. 6. Delincuentes. I. t.

Corrección: Beatriz Stellino

Diseño de portada: Gabriel Salazar

Primera edición: 2009

© Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan, C.P. 14000, México, D. F.
difusion@ciesas.edu.mx

ISBN 978-607-486-024-5

Impreso y hecho en México

A Maricela, Yolanda y Carlos.

Índice

Introducción.	11
1. Estados en crisis: de la transición democrática a la democracia incierta.	19
Consideraciones generales sobre el Estado	20
Crisis del Estado y democracia <i>no liberal</i>	44
2. Crimen organizado y política	69
Crimen organizado.	71
Génesis y evolución histórica del concepto de crimen organizado.	71
Perspectivas teóricas sobre el crimen organizado y definiciones conceptuales	78
El carácter transnacional del crimen organizado.	90
Condiciones estructurales endógenas favorables para el surgimiento del crimen organizado.	96
Consideraciones teóricas sobre las relaciones entre poder y crimen organizado	105
El modelo evolutivo de Lupsha	110
El modelo de Bailey y Godson	113
El modelo de Williams y Godson	115
Modelo teórico propuesto para el análisis de las relaciones entre crimen organizado y política.	119
Reglas y acuerdos: ¿quién controla a quién?	131

3. Crimen organizado y política en México.	
Del centralismo vertical a la atomización multidireccionada	137
Estado y régimen en México.	140
La seguridad en el Estado mexicano.	153
Organismos de seguridad. La función formal	153
La crisis de seguridad del Estado mexicano	160
Crimen organizado y política en México	165
Los testimonios: el <i>modus operandi</i> en el modelo	
<i>Centralizado-descendente-incremental</i> y su tránsito	
hacia el modelo <i>Atomizado-multidireccionado-incremental</i> . . .	169
4. Colombia: el modelo <i>Atomizado-multidireccionado-incremental</i> . . .	229
Estado y régimen en Colombia	232
La seguridad en el Estado colombiano	252
Las instituciones de seguridad encargadas	
del combate al narcotráfico	252
La crisis de seguridad colombiana	265
Crimen organizado y política en Colombia	271
Los testimonios: el arquetipo del modelo	
<i>Atomizado-multidireccionado-incremental</i>	279
Conclusiones	319
Bibliografía.	339

Introducción

Diversos Estados que han transitado recientemente hacia regímenes formalmente democráticos se encuentran en condiciones de crisis, que se aprecia al menos en tres aspectos: el Estado, entendido como conjunto de burocracias capaces de cumplir su tarea con eficacia; la efectividad en el apego al orden legal a lo largo del territorio; y el carácter público de las acciones de los organismos estatales. Tal es el caso de varios Estados considerados en vías de desarrollo. Comparten, de manera variable, el hecho de ser Estados notablemente débiles, que cuentan con un alto grado de heterogeneidad, tanto en su presencia territorial como en su control efectivo sobre las diversas dimensiones del ámbito público y los diferentes actores sociales. En ellos, la vida pública doméstica se caracteriza por un notable hiato entre la institucionalidad formalmente establecida y las prácticas realmente adoptadas.

Uno de los supuestos fundamentales de las teorías del Estado aceptadas hoy en día es que existe una alta homogeneidad en los alcances territoriales y funcionales del Estado; sin embargo esta condición no se cumple en los casos a los que aquí se alude. En ellos, el poder público, se constituye como un sistema de poder privatizado. La ley se aplica discrecionalmente, con base en la asimetría de poder existente. Cuando dichos Estados han pretendido desarrollar el entramado institucional de la democracia representativa, sólo lo han hecho de manera parcial. En ellos, la democracia sólo se cumple en su aspecto electoral, mientras que los componentes esencialmente liberales de la misma —poder acotado por leyes, igualdad ante el Estado, libertades individuales y derechos humanos— se encuentran notablemente disminuidos

y la distinción entre los ámbitos público y privado es incierta. La democracia que se ha generado en ellos puede ser definida como un régimen que adolece, de manera crónica, de la falta de institucionalización de muchas de las garantías liberales, generalmente consideradas pilares de la democracia contemporánea. La debilidad presencial y funcional del Estado en que este régimen se asienta y los escasos márgenes para la institucionalización del conflicto que genera, hacen más vulnerables a sus instituciones y su sociedad, ante actores sociales violentos, entre los que se encuentra el crimen organizado.

El crimen organizado ha puesto en entredicho la capacidad de gobierno de diversos Estados debido a que: a) amenaza con sustraer porciones considerables de sus respectivos territorios del control efectivo del Estado; b) vulnera la capacidad estatal de asignar valores públicos y garantizar su vigencia a través de la ley y la coerción legítima; c) ha debilitado a distintas instituciones gubernamentales, donde la mixtura entre intereses políticos e ilícitos ha dado pauta a múltiples acciones de corrupción y deslealtad, por parte de los funcionarios públicos que en ellas se desempeñan; d) ha favorecido el descrédito de tales países ante la opinión internacional y en diversos momentos ha tensado sus relaciones con otros países del mundo, particularmente con Estados Unidos, y finalmente; e) ha permitido el escalamiento de los índices de violencia e impunidad delictiva de manera que el Estado incumple su función básica de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Todas estas condiciones suponen por sí mismas importantes riesgos para la viabilidad del régimen político que estos Estados han adoptado, que formalmente es la democracia representativa.

En estos casos, la escasa distinción entre intereses públicos y privados, aunada a la notable falta de apego a los marcos legales formalmente establecidos, se ha traducido frecuentemente en el hecho de que diversos funcionarios públicos —oficialmente encargados de proteger los intereses estatales— sostengan intereses comunes con grupos delincuenciales. Este tipo de prácticas corruptas no son desde luego exclusivas de este tipo de Estados, pero en ellos alcanzan dimensiones notablemente mayores. Todas estas condiciones hacen que el crimen organizado

genere efectos desestabilizadores más amplios y profundos en estos Estados que en sus contrapartes del mundo occidental desarrollado. Los primeros están sufriendo un proceso de paulatina ruptura (pérdida de legitimidad, tanto del Estado en general como de diversas estructuras de gobierno; de gobernabilidad; de soberanía territorial y de monopolio legítimo de la violencia).

El primer capítulo del trabajo aborda específicamente la reflexión sobre las premisas de las teorías contemporáneas del Estado –weberiana y marxista– y la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas, que se presenta como condición crónica en el tipo de Estado al que se hace referencia. Se analiza así la concepción esencial del Estado como monopolio de la violencia legítima, así como otra de tipo instrumental, que lo entiende como mecanismo garante de la reproducción de relaciones de producción. Se hace énfasis en destacar que en los Estados de referencia, la violencia no suele ser monopólica, ni cabalmente legítima, en tanto el control del aparato estatal es deficiente, lo mismo que la reciprocidad entre gobernantes y gobernados, indispensable para legitimar las relaciones de dominación. Se destaca cómo los Estados así caracterizados cuentan con condiciones estructurales especialmente favorables para el desarrollo incremental de la criminalidad organizada y para el surgimiento de vínculos de contubernio con los funcionarios públicos formalmente responsables de perseguirla. En el mismo capítulo se aborda la discusión politológica sobre la transición y consolidación democrática, y la caracterización de la democracia que se ha adoptado en varios países, que constituye un marco especialmente favorable para la potenciación de la violencia y la erosión de las instituciones públicas, generadas por el crimen organizado.

En el subcontinente latinoamericano, al menos cuatro Estados nacionales pueden considerarse particularmente en riesgo por las actividades del crimen organizado: Bolivia, Perú, Colombia y México. Resulta digno de llamar la atención el hecho de que la violencia asociada al crimen organizado se ha recrudecido en tres de estos países justamente a partir de los años ochenta, cuando en términos generales, estos Estados iniciaban un periodo de reflujo de los diversos regímenes autoritarios que se habían asentado en el área durante

décadas anteriores (Perú, en 1979; Bolivia, en 1982 y México, con su gradual proceso de liberalización política que se aceleró a partir del mismo año). El caso de Colombia muestra una situación donde los procesos políticos internos se han visto continuamente inmersos en condiciones de violencia, independientemente de que en lo formal, la democracia ha sido el régimen político de ese Estado desde hace ya varias décadas. Es decir, el fenómeno del crimen organizado se incrementó paralelamente a la instauración de procesos de liberalización política, que condujeron finalmente a la transición democrática, o en condiciones donde ya operaba, si bien tangencialmente, un régimen democrático.

Otro tanto ocurre en latitudes distintas, como en la Europa del Este, donde por ejemplo, Rusia se ha visto inmersa crecientemente en una situación potencialmente caótica, donde intereses de diversos grupos insertos en la burocracia gubernamental, particularmente en las áreas de seguridad, se han imbricado con los propios de grupos delincuenciales, y han formado importantes redes con influencia transnacional. Todo ello a partir de la desarticulación del aparato institucional soviético y la adopción formal de la democracia como régimen político.

Resulta inverosímil considerar el fenómeno del crimen organizado como fenómeno surgido de la transición democrática, e inexistente en los regímenes autoritarios precedentes. Sin embargo, el hecho de que la violencia del crimen organizado y su capacidad de socavar los fundamentos del Estado se haya incrementado notablemente a partir de la democratización de varios de los países señalados, invita a indagar si existe algún condicionamiento entre el tipo de régimen político de un Estado, la fortaleza intrínseca del mismo y el desarrollo de la delincuencia. Y esto conduce necesariamente a analizar cuáles son las interacciones entre el poder y el crimen organizado, en distinto tipo de régimen político.

La literatura existente respecto a la criminalidad, en particular la que se refiere al crimen organizado, es basta. En general, son dos las perspectivas que se ocupan del tema: la primera parte de un enfoque jurídico-criminológico, que estudia los ordenamientos legales o las políticas estatales destinadas a

contrarrestar sus efectos, así como la naturaleza misma de la acción criminal; la segunda sería un enfoque sociológico que se encarga de indagar por las causas y condiciones sociales que conducen a la desviación de la conducta de los sujetos sociales hacia comportamientos delictivos. Aunque ambas perspectivas son de interés tangencial para esta investigación, es preciso señalar que la preocupación de la misma es cómo interactúa el fenómeno del crimen organizado con el poder político en general, y con distintos tipos de Estado y régimen, en lo particular.

La investigación parte de la hipótesis fundamental de que distintos tipos de Estado y régimen favorecen un esquema diferente de relación entre el poder y el crimen organizado. Un Estado fuerte genera esquemas de vinculación que pueden ser caracterizados a partir de los modelos *Monopólico-descendente-limitado* y *Fragmentado-multidireccionado-limitado*, según cuente con un régimen autoritario o democrático. Por el contrario, un Estado débil genera nexos de tipo *Centralizado-descendente-incremental* o *Atomizado-multidireccionado-incremental*, nuevamente, según se trate de un régimen autoritario o democrático.

De la anterior se deriva una segunda hipótesis, que sostiene que un Estado débil, funcional y presencialmente heterogéneo, que opera con un régimen democrático con contenidos liberales escasamente institucionalizados, es más susceptible de ser desestabilizado por las relaciones de contubernio que se establecen entre las autoridades políticas y el crimen organizado. De lo anterior se deduce que la persistencia y combinación de estas condiciones obstaculizan de manera importante la consolidación de un régimen democrático, más allá de aspectos electorales.

En el segundo capítulo se presentan algunas reflexiones sobre la génesis histórica del concepto de *crimen organizado*, se exponen algunas de las principales corrientes que la criminología contemporánea y disciplinas afines emplean en su estudio. El enfoque de la interrelación del crimen organizado y la política suele ser poco abordado. En este capítulo se explican y describen los modelos que forma parte de la tipología que es propuesta en este trabajo, previo análisis de los que actualmente existen y que han sido generados por algunos autores

que han trabajado el tema, como son John Bailey, Roy Godson, Phil Williams y Peter Lupsha. Como se verá, las insuficiencias que, a juicio del autor, se derivan de los modelos aportados por ellos, dan lugar a la propuesta de una tipología propia.

El trabajo se inscribe dentro del marco general de la política comparada. Como casos concretos a analizar se eligió a México y Colombia por considerarse ejemplos arquetípicos de países cuyo Estado es funcional y presencialmente heterogéneo, donde el crimen organizado ha alcanzado una notable capacidad de influir en cuestiones de orden político, o bien, donde el fenómeno ha generado condiciones de inseguridad que de algún modo han puesto gravemente en entredicho la hegemonía estatal. En ambos casos, el crimen organizado—específicamente en su modalidad de narcotráfico— ha cobrado dimensiones nunca antes vistas, y ha potenciado de manera importante la corrupción que, por distintos motivos, ya afectaba en buena medida a estos países.

El periodo que abarca la investigación inicia esencialmente a principios de la década de los ochenta, periodo en el que el fenómeno del crimen organizado se acrecienta sensiblemente en México y Colombia, hasta inicios de 2005. Desde luego, fue preciso hacer referencia a acontecimientos previos, si bien la investigación se centra en el periodo mencionado. En ambos casos, la metodología empleada fue la exposición panorámica de las principales características del régimen político y de la historia reciente de estos países; de las instituciones que integran su sistema de seguridad; de los factores que permiten sostener la noción de existencia de una crisis en este ámbito; y la recopilación de testimonios sobre las relaciones de contubernio entre funcionarios y delincuentes, a lo largo de esos años. Se trata del testimonio confidencial de fuentes personales que, por la naturaleza de su trayectoria profesional en el servicio público, o por condiciones especiales de vida, han estado en circunstancias especialmente favorables para apreciar la mecánica general como operan estos nexos clandestinos. Dentro del marco general del crimen organizado se eligió, para los dos casos, el análisis de los grupos dedicados al narcotráfico, debido a que han sido éstos los que han logrado

una mayor relación con el poder y han generado condiciones de violencia y corrupción más graves para el funcionamiento de las instituciones estatales.

El tercer capítulo se ocupa del caso de México. En él se podrá apreciar cómo una estructura centralizada del poder, con una capacidad importante para ejercer el control de los actores sociales, dio lugar a un esquema de extorsión de los funcionarios sobre los delincuentes, en condiciones donde éstos precisaban de la protección estatal para el desarrollo de sus actividades ilícitas, y donde las autoridades tenían el poder para dictar clandestinamente las directrices principales a las que debía apegarse la delincuencia, bajo pena de ser fuertemente reprimida en caso de incumplimiento.

El caso mexicano permitirá específicamente ilustrar el modelo *Centralizado-descendente-incremental*. Se podrá apreciar también cómo la transición democrática, que este país ha llevado a cabo en los últimos años, ha favorecido la evolución hacia el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, donde la preeminencia de los funcionarios públicos en el control de la relación ha sido cuestionado por los delincuentes, que parecen cada vez menos dispuestos a aceptar la hegemonía del poder, teniendo por resultado umbrales cada vez más amplios de violencia.

El cuarto capítulo desarrolla el caso de Colombia. Ahí se describe cómo un Estado notablemente débil, con una añeja incapacidad para garantizar su monopolio de la violencia, ejercer su hegemonía territorial y controlar a los distintos actores sociales, ha dado lugar a una estructura de poder atomizada, donde las relaciones corruptas entre funcionarios y delincuentes han socavado notablemente a las instituciones, al grado en que estos últimos han tenido, en no pocas ocasiones, la capacidad para imponer sus designios al poder político.

El caso colombiano permitirá ilustrar el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, y mostrar cómo la atomización de los actores involucrados en el negocio ilícito del narcotráfico, la disputa por la hegemonía entre los mismos, y la perduración de condiciones favorables a la prevaricación en las responsabilidades públicas, generan circunstancias altamente favorables para el incremento de la violencia ocasionada por las actividades ilegales y la extensión —o al menos continuidad— de la corrupción.

En general, se aconseja la lectura integral y ordenada del trabajo, a fin de lograr la mejor comprensión de los planteamientos que la tipología propuesta sostiene. Ello resulta de particular importancia debido a que ésta constituye la columna vertebral de esta investigación. Las siguientes páginas suponen un aporte humilde a un tema de amplio interés para la ciencia política, como lo es sin duda el factor que desempeñan para obstruir el logro de objetivos estatales o el desempeño de instituciones, actores que, sin perseguir un propósito esencialmente político, pueden influir de manera notable en la toma de decisiones públicas y su puesta en marcha, como lo es el crimen organizado. La relación con el mundo del poder es una realidad innegable.

La propia naturaleza del objeto de estudio y la percepción general de riesgo que comúnmente se asocia a este tipo de temas, han favorecido que su tratamiento sea notablemente limitado, y en ocasiones nulo. Pero el fenómeno se encuentra presente, y la influencia que ejerce en el aparato político —directa o indirectamente— es un factor real de poder que, se quiera o no, afecta necesariamente a la cosa pública. Por todo esto, se considera que el tema de la investigación reviste también un interés particularmente relevante para los estudios estratégicos y del desarrollo.

Las limitaciones del trabajo se derivan, naturalmente, de las propias para acceder a fuentes dispuestas a brindar su testimonio, y al hecho en sí de que la visión más completa del fenómeno exigiría el acceso a documentos gubernamentales confidenciales y la recopilación de las versiones de personajes que no tienen entre sus prioridades darlas a conocer al público. De cualquier manera, la ventana que aquí se abrió constituye un punto de partida que ofrece vetas de investigación atractivas para quien se interese por el tema. Acaso, el pequeño aporte que aquí se realiza contribuya a la mejor comprensión del fenómeno, y además, a generar nuevas indagaciones que sumen testimonios y estudios sobre otras realidades, que ayuden en su momento a fortalecer las capacidades estatales y las expectativas democráticas de Estados que comparten la misma problemática que México y Colombia.

1. Estados en crisis: de la transición democrática a la democracia incierta

La presente investigación parte de una apreciación básica: en diversos países que recientemente han transitado a la democracia el Estado se encuentra en crisis. Esta crisis supera aspectos relativos al régimen político y se ve reflejada por la incapacidad variable de sus respectivos aparatos estatales para dar cumplimiento razonable a premisas fundamentales que definen en lo general aspectos que la ciencia política contemporánea considera imprescindibles para la existencia del Estado.

Un aspecto significativo de esta crisis, aunque desde luego no su única manifestación, es la erosión en la capacidad de maniobra de estos Estados, motivada por las relaciones de contubernio entre grupos dedicados a actividades delictivas y autoridades públicas, electas o designadas, nominalmente encargadas de combatirlos. Esta condición, variable en su dimensión histórico-geográfica, está subvirtiendo diversos aspectos de la dinámica sociopolítica de estos países, mismos que la teoría política contemporánea considera imprescindibles para la existencia de un Estado moderno.

La magnitud y las implicaciones de este contubernio no permiten ubicarlo meramente como un fenómeno de interés para la criminología, sino que obliga a considerar las repercusiones que tiene en la definición y articulación de las decisiones de interés público, es decir, tiene una dimensión de carácter político. En varios países las relaciones de cooperación ilegal e ilegítima entre grupos criminales y funcionarios públicos no son un problema menor limitado a casos aislados de las jerarquías inferiores de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, sino que se han mostrado ampliamente difundidas,

horizontal y verticalmente, en varias de sus estructuras burocráticas encargadas de aplicar las decisiones públicas y las normas estatales; en estas condiciones, la dimensión política de este contubernio se vuelve insoslayable y constituye, por tanto, un tema de interés para la ciencia política.

Dado que muchos de estos países han adoptado estructuras y reglas institucionales basadas en el pensamiento político occidental, las dimensiones y las consecuencias del contubernio referido obligan a la politología a evaluar si efectivamente en estos países se cumplen las premisas con las que esta disciplina concibe y analiza la existencia del Estado y su funcionamiento. La explicación de las condiciones vigentes en estos países se dificulta más, sin embargo, porque varios de los conceptos empleados por la ciencia política han sido desarrollados a partir de la reflexión sobre circunstancias históricas que no se empatan con las propias de los países a analizar. Así, conceptos como *Estado*, *transición democrática*, *consolidación democrática*, *régimen democrático*, sufren notables dificultades cuando se aplican a realidades no pertenecientes al occidente desarrollado. Por ello, las siguientes páginas pretenden contrastar algunas de las premisas de diversos conceptos empleados en el estudio de los procesos de democratización con las circunstancias en ellos vigentes. Como se verá, gran parte de lo que se da por hecho al hablar de estos conceptos está lejos de cumplirse en los casos que se abordan en este trabajo.

Consideraciones generales sobre el Estado

En este apartado se desarrolla una visión panorámica de la teoría del Estado, a través de dos de los paradigmas de mayor influencia en la ciencia política contemporánea: el marxista y el weberiano.¹ Se pretende también proporcionar

¹ Otros autores han influido ampliamente en la concepción del Estado moderno, y entre ellos se puede contar destacadamente a teóricos de la razón de Estado como Maquiavelo, de la soberanía como Bodin y Hobbes, del origen contractual del Estado, como el propio Hobbes, Locke y Rousseau, y del Estado democrático de derecho, como Jellinek. En este trabajo se recuperan las concepciones

una perspectiva histórica del surgimiento del Estado nacional soberano. El propósito es doble: por una parte, apreciar los principios que, desde estos enfoques teóricos, explican y dan sentido al Estado; por otra, resaltar la falta de coincidencia entre los axiomas de origen y funcionamiento del Estado postulados por estas dos escuelas de pensamiento, con la realidad histórica que ha caracterizado a varios Estados no pertenecientes al mundo occidental desarrollado.

Diversos Estados nacionales, en su devenir cotidiano, no se apegan cabalmente a los preceptos clásicos de las teorías del Estado, independientemente de si el enfoque con el cual se aborde su análisis sea weberiano o marxista. Es un hecho reconocido que todo concepto de las ciencias sociales pretende simplificar la realidad para hacerla cognoscible, y por esta razón ningún concepto de este tipo puede traducirse a la perfección cuando se aplica a una dimensión histórica concreta. Sin embargo, las discrepancias invitan, si no a teorizar conceptualmente sobre aquellos Estados cuya realidad no se alcanza a explicar por las teorías políticas más difundidas —pretensión que rebasa por mucho los fines de este trabajo—, sí al menos a tener en cuenta estas diferencias y a mantener una disposición receptiva a la posibilidad de descubrir que, en estos Estados, muchos otros aspectos que son preconcebidos como condición común en cualquier Estado nacional, no sólo no están presentes, sino que, en caso de hacerlo, frecuentemente se encuentran articulados con una lógica y unos objetivos distintos de los que formalmente persiguen y que oficialmente les dan razón de ser.

La literatura se refiere comúnmente a estos Estados con términos diversos: *tercermundistas* —referente a la división bipolar del mundo durante la

del Estado que ofrecen Marx y Weber porque son los paradigmas que teorizan sobre el mismo atendiendo a la generalidad de sus fundamentos: la articulación de relaciones de dominación basadas en el monopolio de la violencia (Weber) y su instrumentación para establecer y dar continuidad a determinadas relaciones de producción y distribución de bienes económicos (Marx). Estas dos dimensiones permiten apreciar la razón de ser y el mecanismo de operación más básico del Estado, con independencia del tipo de relaciones institucionales que con estos propósitos articule, es decir, más allá de la caracterización del régimen político.

Guerra Fría—, *subdesarrollados* —con fuertes connotaciones etnocentristas y teleológicas—, entre otros. En todo caso, se les distingue por carecer de diversas condiciones políticas, sociales y económicas, o por poseerlas de manera limitada en comparación con el mundo occidental. Esta condición de carencia o debilidad crónica ha sido enunciada de diversas maneras. Así, por ejemplo, un reconocido especialista en materia de seguridad opina que estos países se caracterizan por diversos rasgos que los ubican como Estados débiles con gobiernos fuertes.² Otros autores han considerado una amplia variedad de aspectos como rasgos esenciales —aunque diversos y desigualmente presentes— del denominado subdesarrollo de estos países.³

² Barry Buzan considera que el Estado tercermundista es esencialmente un Estado débil, que se caracteriza por poseer los siguientes rasgos:

- Altos niveles de violencia política.
- Cambios mayores recientes en sus instituciones políticas.
- Importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica.
- La policía cumple importantes roles políticos en la relación cotidiana con los ciudadanos.
- Importantes conflictos políticos sobre la ideología que debe emplearse para organizar al Estado.
- Carencia de identidad nacional o identidades nacionales contrapuestas dentro del mismo Estado.
- Carencia de una clara jerarquía, explícita y realmente operante, de la autoridad política.
- Alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación.
- Presencia de una clase media urbana proporcionalmente pequeña respecto al resto de la población.

Por el contrario, la presencia inversa de todos estos rasgos sugiere la existencia de un Estado fuerte. Sin embargo, Buzan afirma que incluso la existencia de una sola de estas características obliga a dudar de la fortaleza de un Estado. Barry Buzan, “People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World”, en Edward Azar y Chung-in Moon, en *National Security in the Third World*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1988, pp. 20-21.

³ Como rasgos fundamentales del subdesarrollo se han señalado, por ejemplo: “Variedad de formas autocráticas de gobierno: gobiernos militares, oligarquías, ‘democracias autoritarias’, imperios, monarquías, principados[...]

- Variedad de formas de dominación dentro de estos Estados: paternalismo y personalismo, caudillismo, caciquismo, líderes étnicos, religiosos o carismáticos, segmentación por tribus, castas, etnias, regionalismos...
- Inestabilidad institucional, cambios frecuentes de formas de dominación [...].
- Alto grado de represividad: en la mayoría de estos países los ‘derechos humanos’ se violan en

Independientemente de que varias de las concepciones de este tipo de aproximaciones académicas pueden poseer fuertes cargas ideológicas o teleológicas, como es el suponer, explícitamente o no, que todo país debe organizar sus estructuras políticas y socioeconómicas en apego a los modelos occidentales, bajo pena de aparecer atrasado y subdesarrollado, la presencia efectiva de muchos de los rasgos señalados en este tipo de países muestran la insuficiencia de las teorías tradicionales del Estado para explicar su realidad. O, en todo caso, remarcan una situación de crisis crónica por la cual dichos

forma más o menos sistemática; persecución política, tortura y asesinato están a la orden del día.

- En general hay un alto grado de violencia como medio de lucha política: golpes de Estado como método corriente de transferencia del poder, movimientos de liberación, organizaciones guerrilleras, terrorismo parapolicial, guerras de religión, de etnias o de tribus [...]
- Hipertrofia del aparato burocrático.
- Contradicción, discontinuidad, falta de coordinación y de sentido práctico de la acción estatal.
- Incompetencia, corrupción, nepotismo, demagogia como rasgo recurrente de los funcionarios públicos [...]
- Hipercentralización jerárquica de todas las decisiones políticas en el Estado, y dentro del Estado en la cumbre.
- Hipercentralización regional de las autoridades políticas y administrativas en la capital respectiva.
- Numerosas funciones económicas directas del Estado, fuerte incidencia en procesos y decisiones económicos ("estatización de lo privado").
- Como contrapartida, apoyo estatal a los fines económicos de grupos reducidos, llegando hasta la instrumentalización del Estado para intereses particulares ("privatización del Estado") [...]
- Fuerte injerencia de potencias extranjeras a través de intervenciones abiertas o solapadas de organismos económicos, militares, diplomáticos, de servicio secreto, sindicales, religiosos, etcétera.
- Los grandes intereses económicos extranjeros logran zafarse del control estatal, si no es que ellos mismos controlan el Estado.
- Parte del territorio nacional está sustraído al control del gobierno central: zonas controladas por caciques, jefes de tribu, latifundistas, empresas agrícolas o mineras extranjeras, por fuerzas armadas irregulares de insurgentes o de traficantes ilegales.

Así que la soberanía que ostenta el Estado hacia fuera y hacia dentro es sólo una *soberanía restringida*".

Ver Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 8-9.

Estados atraviesan, a la luz de lo que cabría esperar de ellos de acuerdo con los esquemas teóricos prevalecientes.⁴

En el pensamiento político contemporáneo el desarrollo del concepto de *Estado* se complementa con la idea de *soberanía*. La concepción de Estado parte de la idea básica de la existencia de un poder central que apela a diversos criterios de legitimidad, en función de los cuales proclama su derecho a monopolizar una autoridad suprema, que le permite decidir e imponer los lineamientos fundamentales de la vida comunitaria que se desarrolla en un territorio determinado, con autonomía de todo poder exterior.⁵

En el contexto histórico, esta premisa política se difunde en Europa tras el fin de la Edad Media, entre los siglos xv y xviii, y se enmarca en las controversias sobre la naturaleza de la autoridad política que siguieron a la devaluación de las instituciones medievales. Es en este periodo que ocurre el predominio y centralización del poder de las monarquías sobre las estructuras feudales heredadas del medioevo, cuando cristalizan en Francia, Austria, España y Rusia las monarquías absolutas, al tiempo que en Inglaterra y

⁴ Cabe señalar que en la actualidad sólo los Estados islámicos se han mantenido ajenos a la concepción del Estado vigente en el mundo occidental, y reacios a adoptarla, así sea solamente de manera formal o parcial.

⁵ David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997, 1ª ed. en español, pp. 53-57. También A. D. Lindsay *El Estado democrático moderno*, FCE, México, 1945, 1ª.ed. en español, pp. 94-95. La globalización ha puesto en entredicho el principio de soberanía de los Estados nacionales, sobre todo, de los más débiles. Al menos, en lo que se refiere a la capacidad de determinar sus propias decisiones con autonomía de toda influencia externa. Intercambios económicos —no siempre legales— cada vez menos controlados por parte del Estado, flujo de información sin límites territoriales y una incrementada movilidad de los individuos han hecho mucho más difícil que los Estados nacionales puedan efectivamente tomar decisiones y aplicarlas con prescindencia de influencias extraestatales. Se puede apreciar, sin embargo, que el impacto de la globalización no ha sido homogéneo en la soberanía de todos los Estados: aquellos que cuentan con mayor poderío tradicional (militar, económico, tecnológico), han sido más capaces de resistir sus efectos, e incluso, de determinar su rumbo, y en ocasiones presionan a Estados más débiles a adoptar su concepción de globalización, al tiempo que ponen en práctica discursos y estrategias notoriamente soberanistas. El ejemplo por antonomasia es Estados Unidos.

Holanda lo hacen las monarquías constitucionales. La soberanía del Estado surge también como instrumento de contención del poder del imperio eclesiástico del papa. Con la aparición y difusión de nuevas ideas políticas y un cambio en la correlación de fuerzas hasta entonces imperante, es posible la unificación territorial bajo sistemas de autoridad efectivos a lo largo de toda la geografía sobre la cual se asientan;⁶ todo ello en contraste con la dinámica política feudal, generalmente caracterizada por la existencia de estructuras de autoridad fragmentadas y autónomas, no subordinadas a un gobierno central, que tenían por fundamento una red de vínculos y obligaciones personalizadas y locales.⁷ La centralización del poder, y la proclamación de la soberanía sobre un territorio con fronteras claramente delimitadas constituyen así el principio político para el surgimiento del Estado nacional.⁸

En su dimensión social y económica, las bases del Estado nacional se articulan gradualmente a partir del florecimiento de centros de poder económico, dedicados a la manufactura, al comercio e incluso al desarrollo de actividades financieras, con mayores márgenes de independencia frente a la estructura feudal medieval.⁹ El creciente auge comercial facilitó la interconexión de diversas regiones y brindó elementos adicionales para sustentar las futuras fronteras del Estado nacional. Los intereses monárquicos y los del incipiente capitalismo de los burgos se unificaron en el objetivo de minar el poder de las estructuras feudales. Las monarquías, en favor de su propósito de centralizar el poder e incrementar sus propios ingresos fiscales;

⁶ Held, *La democracia y el orden global...*; Lindsay, *El Estado democrático...*, p. 279.

⁷ Lindsay, *op. cit.*, pp. 54-55. Cabe destacar, sin embargo, que aunque la estructura política feudal no suponía la subordinación central a ninguna autoridad, es preciso aclarar que en todo se hace caso referencia a una autoridad nacional, pues por otra parte, y como Held refiere en esta misma obra, sí existía una autoridad supranacional centralizada y suprema: el papa, cuya autoridad se ejercía sobre todo el mundo cristiano, en tanto jerarca máximo de la Iglesia católica. Ver también Lindsay, *op. cit.*, p. 94.

⁸ Held, *op. cit.*, p. 59.

⁹ *Ibid.*, p. 55.

la burguesía, con el fin de dismantelar las diversas barreras que la aristocracia feudal imponía a la expansión de las relaciones comerciales.¹⁰

El Estado nacional moderno es producto de dos procesos simultáneos: el surgimiento de una concepción política novedosa –la soberanía–, y la difusión de un modo de producción distinto –el capitalismo–. No se trata de procesos históricos divorciados, sino paralelos, cuyo análisis teórico, sin embargo, ha dado pauta a que uno u otro de estos aspectos, político o económico, sea retomado con preponderancia frente al otro y sea privilegiado como elemento explicativo del fenómeno complejo de la aparición y existencia histórica del Estado nacional. De este modo, es posible apreciar dos grandes paradigmas en torno a los cuales se articulan los estudios contemporáneos sobre el Estado: el marxista y el weberiano, que privilegian respectivamente una explicación económica y política del mismo.

En la concepción marxista, el Estado es un instrumento de dominación de clase, mediante el cual se garantiza la reproducción del modo de producción vigente, en razón de lo cual, el Estado moderno es el capitalista colectivo ideal que protege dicha dinámica económica de los embates del proletariado o de los capitalistas en lo individual.¹¹ Bajo una perspectiva economicista, la función del Estado –que aparece como superestructura de un referente material concreto, la base económica– es aplicar su poder de represión en

¹⁰ Held, *La democracia y el orden global...*, p. 89. Cabe destacar, sin embargo, que en el complejo proceso de construcción de los Estados nacionales, la relación entre los diversos actores, monarquía, aristocracia y burguesía, fluctuó en diversos sentidos. Así, por ejemplo, monarcas y aristócratas tuvieron un interés fundamental en generar un cuerpo militar y administrativo capaz de garantizar su supremacía frente al creciente poderío económico burgués. Y por su parte, más allá de la coincidencia entre burgueses y monarcas por minar el poder de la antigua aristocracia feudal, la burguesía tuvo un interés fundamental en disminuir los márgenes de control del monarca en la economía y en incrementar sus propios espacios de participación en la toma de decisiones. La capacidad de la burguesía para ser incluida dentro de la comunidad política y ganar espacios de representación y garantías frente al monarca dependió generalmente de la propia fuerza que aquélla tuviera frente a los terratenientes y aristócratas. Ver Held, *op. cit.*, pp. 58, 88-90

¹¹ F. Engels, “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en Karl Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, t. III, Progreso, Moscú, 1974, pp. 153-155.

favor de la dominación burguesa sobre el proletariado, de manera que sea posible mantener el sistema de extracción y enajenación del plusvalor. Y de un esquema teórico se deducía una previsión histórica: la existencia del Estado perdería razón de ser una vez que se anulara la propiedad privada de los medios de producción, con ello la división clasista de la sociedad, y, por lo tanto, la necesidad de conservar un mecanismo de coerción de clase. El fin del Estado como mecanismo de dominación de clase requería, desde esta perspectiva, de la implantación de la dictadura del proletariado, encabezado por una vanguardia progresista capaz de dar fin a la división de clases burguesa y de llevar a cabo las reformas estructurales que condujeran a la plena vigencia del modo de producción socialista. La dimensión y el propósito fundamental del trabajo no permiten ofrecer sino un esquema de la concepción del Estado desde el paradigma marxista, donde aquél aparece esencialmente, en conjunto con la actividad política en general, como fenómenos subsidiarios de la economía.¹² El Estado nacional, como fenómeno histórico, sólo aparece –según explica este paradigma– una vez que el modo de producción capitalista ha enraizado suficientemente en las relaciones sociales que se desarrollan en una región geográfica determinada, a partir de su interconexión comercial.¹³

Por lo que se refiere a la concepción weberiana del Estado, su desarrollo histórico fue posterior y, en parte, en respuesta a la perspectiva marxista.¹⁴

¹² Diversos autores intentaron, sin embargo, generar dentro de la teoría marxista una concepción del Estado y de la política menos unilateralmente determinados. Entre ellos destacan Antonio Gramsci, Louis Althusser y Nikos Poulantzas. Sin embargo, en la medida en que la concepción general del marxismo descansa esencialmente en el análisis privilegiado sobre los modos de producción, la pretensión mencionada no logró cumplirse del todo.

¹³ Esta concepción se aprecia claramente en Edilberto Torres Rivas, “La nación: problemas teóricos e históricos”, en Norbert Lechner, *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 2000, séptima edición en español. El autor afirma: “Si bien la nación como forma de existencia comunal aparece en el largo periodo precapitalista, sólo en la sociedad burguesa encuentra su forma más acabada, el Estado nacional [...] El concepto moderno de nación es el de una comunidad política, cuya unidad se encuentra en la existencia dinámica de un mercado interior”, pp. 87-88.

¹⁴ Por ejemplo, en respuesta a la interpretación marxista del surgimiento del Estado nacional, basada en consideraciones económicas que le explican a partir del fortalecimiento de relaciones comerciales

En este caso, la pretensión fue reducir al mínimo las características y tareas del Estado para determinar su naturaleza esencial. Para Weber, el factor mínimo que permite ubicar la esencia del Estado es su potencial para ejercer la violencia. De acuerdo con Weber, por Estado “debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.¹⁵ Para Weber no es posible definir al Estado por sus fines, sino por los medios que emplea para hacer cumplir sus mandatos, pues considera que no hay un solo propósito que sea común a todos los Estados, ni un solo objetivo que ocasionalmente no se apreciara como logro deseable por dichas asociaciones políticas.¹⁶ Desde esta perspectiva, aunque el empleo de la coacción física no es el medio cotidiano para hacer cumplir todos los lineamientos del Estado, se constituye como *ultima ratio* cuando todos los demás medios de control fracasan.¹⁷ Pero además de la coacción física, se evidencia otro elemento de interés fundamental para la concepción de Estado weberiana: la territorialidad, sobre la cual el monopolio de la violencia pretende ejercerse de manera exclusiva.¹⁸ Solamente

sobre determinada geografía, Weber señala: “sólo existe una comunidad política ‘específica’ cuando la comunidad *no* es meramente ‘económica’ y, por tanto, cuando posee ordenamientos que regulan cosas distintas de la posesión económica de bienes y de la prestación de servicios... Para la constitución de una comunidad ‘política’ especial basta [...] un ‘ámbito’ o dominio [territorio], la posesión de poder físico para afirmarlo y una acción comunitaria que no se agote en el esfuerzo económico para la satisfacción de las comunes necesidades, sino que regule asimismo las relaciones entre los hombres que lo habitan”, Max Weber, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1983, 2ª ed. en español, pp. 661-662.

¹⁵ Weber, *op. cit.*, pp. 43-44.

¹⁶ *Ibid.*, p. 44. El autor observa, más adelante en la misma obra: “Lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado —el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)—, todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales, sino únicamente como comunidad ocasional amorfa”, p. 664.

¹⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁸ *Loc. cit.*, p. 44.

el control monopolístico de la violencia dentro de un territorio determinado puede garantizar la vigencia de un sistema de normas, puesto en marcha por un cuadro administrativo.¹⁹

Tales son los supuestos básicos de las dos principales perspectivas teóricas con que se ha abordado el estudio del Estado en la ciencia política contemporánea. Si se contrastan, es posible apreciar que las dos teorías tienen preocupaciones cognitivas diferentes: la explicación marxista del Estado se enfoca a evidenciar el propósito del mismo; es decir, sus fines, lo que ubica a su análisis en una perspectiva instrumental del Estado. La teoría marxista analiza al Estado nacional capitalista como *instrumento* de dominación de clase. Por el contrario, la concepción weberiana del Estado no atiende a los fines sino a sus medios: el Estado es monopolio de la coerción física sobre un territorio determinado, independientemente de su tipo, dimensión y ubicación histórica. Desde este enfoque, si el Estado no puede ser comprendido por sus fines, sólo puede serlo por sus medios, que esencialmente no son otros sino la aplicación monopolizada de la violencia legítima.

Sin regresar al reduccionismo economicista como la que se encuentra generalmente en los textos marxistas, se puede resaltar un hecho indiscutible: si bien el Estado es esencialmente coerción monopolizada sobre un territorio, esta coerción no es etérea, sino que articula una relación social de dominación, donde diversas instituciones que cuentan con la supremacía de la coacción en un ámbito territorialmente acotado, a las que se les considera legítimas, organizan las relaciones sociales establecidas dentro del espacio sobre el cual ejercen dominio.²⁰ El Estado reproduce relaciones sociales que implican intereses concretos y un esquema de reparto específico de los diversos recursos que fluyen en una sociedad: reconocimiento, influencia, privilegios económicos, información, control ideológico, entre otros. Este reparto es

¹⁹ *Ibid.*, p. 663.

²⁰ Esta perspectiva del Estado recoge esencialmente las consideraciones de Guillermo O'Donnell en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pp. 70-71.

generalmente asimétrico.²¹ Una perspectiva instrumental del poder político²² permite apreciar que éste es frecuentemente empleado como un medio para ejercer control sobre otro tipo de recursos, o bien, para acceder a ellos.

La confrontación social que se desprenda de una articulación específica de la coerción monopolizada, derivada de su protección de intereses concretos depende, entre otras cosas, del grado de legitimidad de dicho monopolio y de la mayor o menor medida en que permita u obstaculice el acceso de los diversos actores sociales a los recursos considerados deseables por la sociedad a la cual norma.²³ Una concepción instrumental de la coerción física monopolizada territorialmente para favorecer u obstaculizar el acceso a diversos recursos sociales permite dimensionar los conflictos políticos que tienen lugar en el seno de diversos Estados nacionales y entender las distintas disputas entre la clase política vigente, que controla el aparato estatal, y los agentes sociales que pretenden ser incluidos dentro de la comunidad política o acceder a determinados recursos sociales. Es así como se puede apreciar la razón por la cual durante el proceso de formación histórica de un Estado, e incluso mucho tiempo después, sean frecuentes las luchas internas por el deseo de los distintos grupos sociales por establecer protecciones mínimas ante la voluntad de los gobernantes, mediante la búsqueda explícita del reconocimiento de la condición de ciudadanía y de diversos derechos políticos y civiles.²⁴

En el Estado democrático liberal moderno, estas protecciones ciudadanas incluyen derechos como la libertad personal, la libertad de palabra, de

²¹ O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 3.

²² No sólo el marxismo. También toda teoría política que se base en una concepción contractual del nacimiento del Estado posee necesariamente una concepción instrumental del mismo.

²³ Más adelante se mostrará una concepción de Estado que sintetiza algunos de los postulados de las concepciones weberiana y marxista del Estado, en la que éste aparece como una abstracción analítica del aspecto eminentemente político de un fenómeno más amplio: la dominación social, hecho que permite apreciar sus dos dimensiones: esencial e instrumental. Esta propuesta se encuentra desarrollada en O'Donnell, Guillermo. *Apuntes para una teoría del Estado*, Buenos Aires, CEDES/G.E./núm. 9, Flacso, Noviembre de 1977.

²⁴ Held, *La democracia y el orden global...*, p. 91.

pensamiento y creencias, el derecho a la propiedad y a suscribir contratos y la igualdad de trato por parte del gobernante, esto es, la igualdad ante la ley. La ciudadanía ha supuesto un principio que proporciona a los individuos, en lo general, igualdad de derechos y responsabilidades, de manera que se establezcan condiciones de reciprocidad entre el Estado y la comunidad política.²⁵ De ahí que en los Estados que han ordenado sus instituciones normativas de acuerdo con los principios liberales sea uso común, a contrapelo de la negativa weberiana, atribuir fines específicos al Estado conferirle tareas irreductibles, como el mantenimiento de la paz, la aplicación del derecho y la administración de la justicia.²⁶ La concepción propia del Estado democrático liberal moderno confiere fines específicos al Estado.

De la calidad de esta condición de reciprocidad entre el poder político y la comunidad sobre la cual se ejerce depende en gran medida la legitimidad de los Estados contemporáneos. En las democracias liberales modernas, la condición de ciudadanía permite la articulación de intereses en condiciones limitadas, pero efectivamente pluralistas, lo que contribuye a la legitimidad del Estado en la medida en que no haya intereses sistemáticamente negados. Dicha legitimidad coincide generalmente con un criterio de apego a la legalidad en el acceso y el ejercicio del poder.²⁷ Si la reciprocidad de derechos y deberes entre gobernante y gobernado convierte al poder de facto en dominación legítima, su institucionalización en reglas impersonales y permanentes, a las cuales ambos obedecen por igual, brinda la posibilidad, al menos en principio, de distinguir entre intereses públicos e intereses privados. Todos estos elementos son premisas esenciales para la existencia de la dominación burocrática-legal, que sirve como fundamento a los Estados modernos.²⁸

²⁵ *Ibid.*, p. 91. En este caso, la noción de ciudadanía que aplica O'Donnell va más allá de la concepción jurídica de la misma, que comúnmente la identifica con el derecho a participar en la elección de los gobernantes.

²⁶ Lindsay, *El Estado...*, p. 283.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Sobre las premisas y características de la dominación burocrática-legal, ver Weber, *Economía...*, pp. 172-176.

La existencia y cumplimiento de condiciones de reciprocidad institucionalizada entre gobernantes y gobernados fortalece el carácter legítimo del monopolio de la coerción física, esencial para la existencia del Estado, y hace menos evidente o más tolerable el hecho de que tal monopolio de la violencia no puede ser ajeno a la reproducción de determinado orden, referido al acceso y reparto de recursos socialmente considerados deseables, que incluyen, pero no se limitan, a los económicos.²⁹ Mientras más incluyente sea dicho ordenamiento, respecto al acceso y distribución de recursos sociales deseables entre la comunidad a la cual norma, y mientras más eficientes y efectivos sean los mecanismos estatuidos para garantizar las condiciones de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, cabrá esperar mayor legitimidad del orden instituido y del aparato burocrático encargado de aplicarle. En estas condiciones el monopolio de la violencia sobre un territorio determinado sería más legítimo en la medida en que se cumplan las condiciones señaladas.³⁰

Sin embargo la teoría weberiana del Estado refleja los esquemas de surgimiento y evolución del Estado nacional de Europa occidental³¹ y Norteamérica, y por esta razón da por hecho aspectos de la teoría que no se encuentran necesariamente presentes en los Estados nacionales de otras latitudes, carencia

²⁹ En una concepción del Estado como instrumento que garantiza una relación social de dominación esencialmente desigual, como la que sostiene O'Donnell, la condición de ciudadanía, como postulación de igualdad abstracta de los individuos ante el Estado, constituye la negación formal de la dominación en la sociedad, lo que en esta perspectiva supone el “fundamento de un poder sesgado hacia la reproducción de la sociedad y de la dominación de clase que se articula”. Ver de este autor *Apuntes para una teoría del Estado*, p. 37. De cualquier manera, la relación de dominación que constituye el Estado brinda un orden predecible y la condición de ciudadanía da lugar a la expectativa del cumplimiento de garantías mínimas para el individuo, lo que facilita la aceptación del orden impuesto. Ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, pp. 263-264.

³⁰ El monopolio de la violencia es un principio abstracto que en realidad nunca se cumple de manera absoluta, al igual que ocurre con la vigencia del Estado de Derecho. En ambos casos, la diferencia entre los diversos países es necesariamente de grado.

³¹ Como opina Held: “la historia de la formación del Estado moderno es en parte la historia de la formación de Europa y viceversa [...] Tanto es así que los debates acerca de la naturaleza del Estado moderno derivan en modo importante de las tradiciones intelectuales europeas”, *La democracia y el orden global...*, p. 53.

que tiene importantes consecuencias para la forma en que es concebido el Estado y la dinámica que adopta en estos casos. Así, por ejemplo, no tiene una implicación menor el hecho de que varios Estados nacionales que se constituyeron tardíamente, y fueron originalmente colonizados, o que se incorporaron de manera retrasada al sistema capitalista no cuenten frecuentemente con la misma capacidad para autodeterminar sus acciones, es decir, para ejercer su soberanía, que sus pares de Europa occidental y Norteamérica. No tiene tampoco una implicación teórica menor el hecho de que estos Estados carezcan frecuentemente de mecanismos de reciprocidad efectivos, que se traduzcan en la legitimación de la autoridad y en estabilidad política, y que, por el contrario, padezcan de continuas disputas sobre la legitimidad de sus autoridades y de su aparato institucional, dadas las condiciones de exclusión política, social y económica a la que se encuentran sometidos amplios grupos poblacionales.

El Estado, entendido como monopolio de la coerción legítima sobre un territorio; es decir, como esencia mínima, se convierte en una categoría poco fructífera para el análisis de contextos históricos si no se atiende también a su carácter instrumental. El análisis de casos históricos concretos obliga a atender el aspecto instrumental del Estado, que además de monopolio de la violencia legítima es también garante y reproductor de condiciones determinadas de acceso y reparto de los recursos sociales disponibles y constituye diversos umbrales de reciprocidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Ambos factores afectan necesaria y directamente el grado de legitimidad que dentro de determinado territorio puede tener el monopolio de la coerción, el aparato institucional mediante el cual se ejerce, y el grupo de individuos encargados de aplicarla.

El carácter variable del papel instrumental del Estado, en su dimensión histórica, permite apreciar el igualmente variado apego de una realidad geográfica-temporal al cumplimiento de la premisa esencial mínima de la teoría del Estado weberiana: si el Estado es monopolio de la violencia, en diversos contextos históricos el monopolio estatal ejercido puede ser bastante precario, y la legitimidad de la cual goza notablemente baja. En su dimensión

histórica, el monopolio de la violencia puede ser real, pero no necesariamente legítimo, o bien, la legitimidad de la autoridad constituida puede ser efectiva, no así su capacidad real para monopolizar la coerción dentro del territorio sobre el cual se asienta.

En muchos de estos Estados-nación formalmente modernos y apegados a los principios de racionalidad burocrático-legal que describe Weber, el aparato estatal no alcanza a monopolizar efectivamente la violencia sobre su territorio —base fundamental de la soberanía y condición mínima de existencia del Estado—, sino que puede en ocasiones carecer de bases sólidas de legitimidad desde la percepción de los ciudadanos. Estos ciudadanos se constituyen como tales sólo de manera nominal, debido a que la institucionalización de garantías y protecciones a los derechos políticos, pero sobre todo civiles, es ineficaz o poco observada. En estos casos, si la esencia del Estado —el monopolio legítimo de la violencia sobre un territorio dado— no se cumple cabalmente, su carácter instrumental, en cambio, como aparato de coerción y protección de intereses particulares de determinados grupos sociales, se refleja claramente en la conformación de un *statu quo* que mantiene sumamente estrechas las vías de acceso a los recursos sociales para amplios segmentos de la población, en beneficio de los grupos privilegiados.³² Esta condición, variable desde luego según el caso histórico, opera en contra de la legitimidad del Estado al disminuir la disposición de los gobernados a obedecer al conjunto de instituciones estatales, tanto normativas como burocráticas, que son percibidas entonces como instrumentos de protección de los intereses particulares más poderosos y, por tanto, carentes de credibilidad como garantes del interés público.

Estos Estados nacionales tampoco se apegan cabalmente a los axiomas marxistas clásicos. Se les ha identificado por su incorporación tardía al

³² De acuerdo con O'Donnell, varios de los Estados que él denomina Burocrático-Autoritarios muestran una notable supresión de las mediaciones de reciprocidad entre el aparato estatal y la sociedad, de manera que el aspecto instrumental del Estado, en su carácter de reproductor de condiciones desiguales de acceso a los recursos sociales, aparece expuesto de la manera más cruda. Ver *Apuntes para una teoría del Estado*, p. 31.

desarrollo capitalista, de manera que se aprecia en ellos una condición crónica de subdesarrollo, motivada por la manera peculiar en que se han integrado al sistema capitalista mundial, como periferias de los grandes centros del capital,³³ donde sus elementos esenciales de producción y reproducción económicas quedan sometidos a los intereses de aprovechamiento y al control político de las clases privilegiadas de los países centrales.³⁴ Desde la teoría de la dependencia se considera que, en la división internacional del trabajo, organizada por los países centrales, a los países periféricos les son asignadas funciones que tienen por fin fundamental afianzar y acelerar la acumulación en los centros capitalistas.³⁵ Esta teoría, que esencialmente recoge las premisas del materialismo histórico, considera que el resultado de esta condición de reproducción dependiente del mercado mundial es el surgimiento de una formación social heterogénea, donde el modo de producción capitalista es el predominante, pero no el único, a lo largo de la geografía del Estado nacional. Como consecuencia de la causalidad económica que el marxismo atribuye a todos los fenómenos sociales, las lógicas distintas de producción económica que confluyen dentro del territorio de estos Estados se traducen en la articulación de una estructura social sumamente desequilibrada.³⁶

Todo esto supone que, en diversos países de tardía incorporación al sistema capitalista mundial, el Estado no obedece sino tangencialmente a los preceptos clásicos de explicación del Estado que ofrece el marxismo. Bajo esta perspectiva, el Estado no es el capitalista colectivo ideal que protege y genera las condiciones favorables para la reproducción del capital, aún por

³³ Por periferia capitalista se entiende “aquellas formaciones sociales en las que el capitalismo no se desarrolló a raíz de su surgimiento históricamente primario en Europa occidental, sino que se impone en forma históricamente secundaria a partir de la existencia del capitalismo como modo de producción dominante en los centros hegemónicos mundiales”, Evers, *El Estado...*, p. 13.

³⁴ Conceptualmente, esta condición es definida como “reproducción dependiente del mercado mundial”, *ibid.*, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, pp. 18-19.

³⁶ En términos generales, esta condición es definida como “heterogeneidad estructural”, ver *ibid.*, p. 26.

encima de los intereses de los capitalistas individuales. En el marxismo clásico el Estado protege los intereses genéricos del capital autóctono, hecho que no ocurre en el esquema dependentista, pues en este caso la burguesía local es mera intermediaria de los grandes capitales internacionales cuyos intereses protege el Estado periférico.³⁷

Desde esta perspectiva, la heterogeneidad estructural que surge de la reproducción dependiente del mercado mundial impide el cumplimiento de los preceptos legales que enuncia el Estado, dada la gran diferenciación entre los actores destinados a fungir formalmente como ciudadanos. En la medida en que diversos grupos no se insertan plenamente en las relaciones de producción capitalista y que el aparato jurídico administrativo protege intereses de una comunidad extranacional que escapa a los alcances del Estado periférico, el derecho y las leyes que de él emanan arrastran dificultades serias para hacerse cumplir.³⁸

Evers aprecia además que frecuentemente la violencia, en estos casos, tampoco es un monopolio estatal, pues al lado de aquella que ejerce el Estado coexisten otras de tipo privado, en forma de servicios de vigilancia de empresas, de guardaespaldas con funciones no sólo defensivas, guardias blancas, sindicatos de tipo mafia, guerreros tribales, etc. De este modo, el monopolio estatal de la violencia está limitado por otros sistemas de dominación no integrados efectivamente al poder estatal: dominios tradicionales o regionales, latifundistas caciquiles, zonas territoriales prácticamente controladas por

³⁷ Evers observa: “En el plano de las clases sociales la diferencia entre el capitalismo ‘endógeno’ y el ‘exógeno’ radica en que el surgimiento del modo de producción capitalista en los lugares de nacimiento del capitalismo condujo a la superación de las clases dominantes históricamente caducas por parte de clases y capas progresistas, mientras en las colonias la imposición del capitalismo va acompañada de la subyugación —económica y muchas veces también política— de la totalidad de la sociedad autóctona a las clases dominantes de una sociedad extranjera. Con eso, las clases dominantes locales se convierten en meros intermediarios de una hegemonía extranjera (con mayor o menor margen de autonomía), se crea una mezcla sumamente contradictoria de clases y capas sociales y se obstaculiza la posibilidad histórica de que surjan clases sociales nuevas que logren convertirse en protagonistas de un nuevo ciclo de desarrollo económico”, *El Estado...*, p. 19.

³⁸ *Ibid.*, pp. 150-152.

empresas extranjeras, así como zonas de intereses económicos ilegales militarizados (contrabandistas, traficantes de esclavos, productores de drogas, etc.) o de fuerzas insurgentes.³⁹

La heterogeneidad estructural se traduce también en otra de carácter funcional del aparato de Estado, que se encuentra sometido a múltiples exigencias en extremo contradictorias, a las cuales sólo puede responder de manera parcial, fragmentada y con intervenciones muchas veces reñidas entre sí. El aparato estatal se hipertrofia, como respuesta a la variedad de exigencias a las cuales tiene que hacer frente, pero su capacidad de mediación permanece igual.⁴⁰ Dada la aguda diferenciación social con la que trata cotidianamente, las instituciones administrativas son desbordadas y la autoridad forma nuevas estructuras de decisión no formalizadas y prácticas no avaladas por la estipulación legal.⁴¹ En la medida en que las decisiones que toma por estas vías suelen ser también contradictorias —en atención a la amplia diversidad de intereses a los cuales pretende dar respuesta—, su capacidad de mediar entre los actores sociales disminuye aún más, y ante tales dificultades suele recurrir a la violencia, como único medio de regir a una sociedad atomizada.⁴² Sin embargo, los grupos a reprimir son igualmente muy diversos, de manera que se reproduce la hipertrofia del aparato burocrático a los organismos de seguridad del Estado, que se desdoblán en múltiples corporaciones o agencias.⁴³ Cuando los organismos de seguridad son desbordados en condiciones de conflicto agudo, es posible que se delegue a grupos privados el uso de una violencia desligada de criterios legales —guardias blancas, escuadrones de la muerte, y agrupaciones similares.⁴⁴

³⁹ Evers, *op. cit.*, pp. 75 y 166.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 170.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 168-169.

⁴² *Ibid.*, p. 163.

⁴³ *Ibid.*, p. 167.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 166.

La fragmentación del aparato estatal que produce la heterogeneidad estructural referida se traduce en una tendencia hacia la captación de los diferentes segmentos por intereses particulares, de manera que la división entre intereses públicos y privados, que formalmente caracteriza al Estado moderno, se muestra desdibujada.⁴⁵ La consecuencia es que las contradicciones que afronta este tipo de Estado se traducen en una oscilación errática entre estatización y particularización, centralización y dispersión en donde el Estado a su vez pierde cohesión interna. Las contradicciones de una sociedad atomizada trasladan su disputa de intereses hacia el interior del aparato estatal, donde diversas instituciones o facciones burocráticas se han aliado con intereses privados. Y como observa Evers: “De la privatización de segmentos del estado hay sólo un paso hacia la ‘feudalización’ de ciertos reductos oficiales. Así, muchas agencias estatales en países del ‘tercer mundo’ ofrecen la imagen de fuentes celosamente custodiadas de caudales y poderes de un clan, una minoría étnica o regional o de una ‘mafia’, independizándose por completo el interés por la conservación de la prebenda de la finalidad funcional originaria del respectivo órgano de Estado”.⁴⁶

Si de acuerdo con la teoría del Estado contemporánea el Estado moderno supone, al menos en su dimensión estrictamente política, la conjugación efectiva de diversos aspectos fundamentales –territorialidad con fronteras claramente demarcadas; monopolio de la violencia y los medios de coerción; estructura impersonal del poder y una estructura de mando vinculada estrechamente a

⁴⁵ Evers, *El Estado...*, p. 171. De acuerdo con Evers: “La función estatal y el interés privado se entrelazan, resulta difícil discernir si una agencia determinada sigue siendo un órgano o ya se ha convertido en antesala de uno u otro grupo de presión y en su representación ante el Estado”. Esta reflexión es particularmente significativa a la luz de la fragmentación que se aprecia, desde esta teoría, en los aparatos de seguridad de este tipo de Estados. La vinculación de su personal con intereses del crimen organizado ha convertido a algunos de esas dependencias estatales en estructuras de mediación entre el poder y los grupos delictivos, de modo que su función originaria y formal de combatirlos queda puesta en duda, según se verá en capítulos posteriores.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 171. En este tipo de Estados este hecho se aprecia en varias corporaciones estatales de seguridad.

un criterio de legitimidad—,⁴⁷ los Estados a los que se hace referencia suelen tener, comparativamente, un escaso control de sus fronteras (cuando la delimitación de éstas no se encuentra bajo disputa) y un control de los medios de violencia que nunca llega a ser razonablemente monopólico. Son Estados ineficaces en su capacidad para movilizar recursos con fines preestablecidos. Evidencian una marcada incapacidad para asegurar el cumplimiento de sus leyes y sus políticas a lo largo de todo el territorio y por parte de todos los estratos sociales. Suelen contar con una estructura de autoridad fuertemente personalizada, clientelar y patrimonialista, que cuenta con poca claridad de los límites entre los intereses públicos y privados, y que coexiste con esferas de poder territorialmente establecidas, que se encuentran en mayor o menor grado sustraídas al control estatal.⁴⁸ En diversas regiones de países con una tardía formación del Estado nacional y con lenta incorporación al sistema capitalista mundial, es frecuente observar poderes locales que operan con procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos con la legalidad establecida oficialmente por el Estado, en condiciones donde se favorecen de manera asimétrica los intereses privados más influyentes, incluso desde los organismos estatales que se asientan en dichas zonas y que se vuelven parte de los circuitos de poder privatizados. El resultado es la sustracción del aspecto público del orden legal y del aparato burocrático que generalmente es considerado como elemento fundamental para el funcionamiento del Estado moderno.⁴⁹

Se trata pues de Estados que, a la luz de la concepción de las teorías del Estado más difundidas y aceptadas en la ciencia política contemporánea, muestran condiciones de crisis crónica al no cumplir satisfactoriamente, en mayor o menor medida, diversos de sus axiomas básicos, entre los que se encuentran los siguientes.

⁴⁷ Held, *La democracia y el orden global...*, pp. 71-72.

⁴⁸ O'Donnell, *Contrapuntos...*, pp. 266-267.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 267. Es interesante hacer notar que el autor ejemplifica con la manera en que ha prosperado el narcotráfico en estas zonas, frecuentemente aliado con autoridades locales y nacionales, lo que acentúa aún más la privatización del poder público en estas regiones.

Desde el enfoque weberiano:

- 1) Monopolio de la violencia legítima a lo largo del territorio nacional, que funciona como premisa necesaria para la vigencia de la ley y la eficiencia en el cumplimiento de los ordenamientos estatales en toda la geografía nacional y por parte de todos los actores sociales.
- 2) Separación de los intereses públicos de los intereses privados, que da lugar a criterios de reciprocidad entre gobernantes y gobernados de los cuales depende en grado importante la legitimidad de la relación de dominación que implica el Estado.
- 3) Racionalidad burocrático-legal en la acción del aparato administrativo estatal, que además de la separación de intereses públicos y privados supone la adopción de criterios de eficiencia en la delimitación de medios y fines de la acción estatal, en la movilización de recursos para lograr objetivos determinados, y en la pretensión de que la acción estatal está orientada por alguna concepción de bien público explícitamente enunciado.

Desde el enfoque marxista:

- 1) Incapacidad crónica de estos Estados para hacer de las relaciones de producción capitalistas las únicas vigentes a lo largo de todo el territorio nacional y para unificar los criterios de decisión y acción del aparato público. En condiciones de heterogeneidad estructural el aparato estatal se caracteriza por su fragmentación, que se traduce a su vez en el predominio de intereses parciales dentro de diversas dependencias estatales que se encargan de protegerles, en lugar de desempeñar sus tareas formalmente establecidas y de protección general del sistema capitalista en su conjunto. No es posible fetichizar el interés público del Estado, dado que su aparato funciona evidentemente a favor de intereses privados.

- 2) Incapacidad para hacer del Estado el garante de los intereses capitalistas colectivos nacionales, en un esquema no dependiente, es decir, donde el Estado proteja efectivamente al capitalismo nacional y no a los intereses económicos de las metrópolis.
- 3) Incapacidad para hacer valer mediaciones mínimas de legalidad y reciprocidad que permitan mostrar al Estado como factor de arbitraje, formalmente superpuesto a las clases sociales y, en cambio, frecuente empleo estatal de la violencia como recurso virtualmente único para garantizar la reproducción de las relaciones de dominación de clase existentes.

Es evidente que las teorías clásicas del Estado no alcanzan a abarcar satisfactoria y plenamente la realidad de diversos países ajenos al mundo occidental desarrollado, sin embargo, cuando se aplican a dichas realidades ambas teorías conducen a la identificación de condiciones y carencias similares o complementarias. Sea que se le aborde desde un enfoque que atienda a su esencia o a su aspecto instrumental, el análisis sobre el tipo de Estado al que se ha hecho referencia conduce a conclusiones similares o complementarias en cuanto a las condiciones en que opera el Estado en estos países.⁵⁰ De manera

⁵⁰ De hecho hay propuestas de conceptualización del Estado que en cierto modo sintetizan algunos aspectos de ambas teorías, marxista y weberiana. Así, por ejemplo, O'Donnell concibe al Estado como abstracción analítica del aspecto eminentemente político de un fenómeno más amplio que es la dominación social, que si bien se caracteriza esencialmente por constituir el monopolio legítimo de la violencia sobre un territorio determinado, reproduce también relaciones sociales asimétricas de dominación, caracterizadas por un reparto desigual de los recursos sociales disponibles, entre los cuales los económicos ocupan un lugar fundamental, pero no exclusivo. La definición de Estado que propone O'Donnell es la siguiente: "Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada sobre un territorio dado. Muchas de las relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo

variable, tales características están presentes en estos países, con independencia del régimen político establecido en ellos. De ahí que autores dedicados a estudiar el cambio político, como Samuel Huntington, consideren que, en estos casos, la diferencia fundamental no se refiere a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan.⁵¹

Un rasgo compartido por todos estos países es el carácter exacerbado del papel instrumental del Estado como medio de dominación y de control del reparto y acceso a los recursos sociales. Según se ha visto, esta condición repercute en una baja legitimidad de las instituciones y autoridades políticas, dada la fragilidad de reglas de reciprocidad entre gobernantes y gobernados. En este contexto, la toma de decisiones y su puesta en marcha cotidiana a través del aparato estatal, no son necesariamente coincidentes con criterios de bienestar comunitario, que en principio deberían regir la lógica de un Estado moderno. Esto se traduce en un constante recelo y desconfianza entre gobernantes y gobernados. Los ciudadanos acatan las leyes, pero no las cumplen, lo que refleja su rechazo secular a relaciones de dominación que no acaban de legitimarse por completo. Las autoridades, por su parte, decretan leyes y adoptan decisiones políticas que frecuentemente no tienen otro fin que fortalecer intereses de clan, grupo o partido.

Estas condiciones persisten en estos Estados, independientemente del tipo de régimen político que se implante en ellos. Desde luego, el carácter del mismo —democrático o autoritario— atenúa o agudiza las circunstancias mencionadas, sin que éstas alcancen a desaparecer del todo. Es por ello que los tipos de régimen de estos Estados son descritos en ocasiones ambiguamente como “dictablandas” o “democraduras”.⁵² En ellos, salvo contadas excepciones, las

burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas”, Ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 262.

⁵¹ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1972, p. 13.

⁵² La concepción original de Samuel Huntington respecto a la dificultad para determinar con claridad el tipo de régimen de estados débilmente institucionalizados le hacía sostener: “Resulta virtualmente imposible clasificar tales Estados sobre la base de su forma de gobierno. No cabe duda de que Estados Unidos es una democracia constitucional y la Unión Soviética una dictadura comunista.

bases endeblas del Estado impiden el cumplimiento integral de las premisas de un régimen democrático o autoritario.⁵³

Muchos de estos Estados han emprendido procesos de democratización durante las dos décadas finales del siglo xx. Al establecerse sobre bases estatales endeblas la democracia que se ha establecido en ellos está lejos de extirpar condiciones sociopolíticas que la teoría atribuye generalmente a regímenes autoritarios, como lo es la falta de relaciones de garantía y reciprocidad entre gobernantes y gobernados y la desigualdad *de facto* ante el poder. En varios casos, la democratización fue paralela a un proceso de debilitamiento de las bases del Estado, lo que a su vez ha disminuido la calidad del nuevo régimen.

¿Pero cuál es el sistema político de Indonesia, de la República Dominicana, de Vietnam del Sur, Birmania, Nigeria, Ecuador, Argentina, Siria? Estos países llevaron a cabo elecciones, pero es evidente que no son democracias en el sentido en que los son Dinamarca o Nueva Zelanda. Han tenido gobernantes autoritarios, pero no son dictaduras reales, como los Estados comunistas. Otras veces fueron dominados por juntas militares o gobernantes carismáticos y personalistas. Son inclasificables en términos de cualquier fórmula gubernamental específica, porque su característica distintiva es la fragilidad y la fugacidad de todas sus formas de autoridad”. Ver *El orden político...*, pp. 82-83. En obras posteriores, Huntington cambió esta perspectiva por la de reconocer como democracias aún a todo régimen que adoptara procesos electorales libres, como se verá más adelante.

⁵³ El régimen democrático que se instaura en este tipo de Estados sólo lo hace de manera parcial, como se verá en el siguiente punto. Y a contrapelo de la distinción que hace Linz entre regímenes autoritarios y totalitarios, en este tipo de Estados, los rasgos de un régimen autoritario no difieren necesariamente en esencia, en comparación con regímenes totalitarios de Estados sólidos, sino en su capacidad de movilizar recursos respecto a fines determinados y en sus posibilidades para ejercer control efectivo y perdurable sobre todos los agentes sociales. El rasgo esencial que comparten los regímenes totalitarios y autoritarios es su concepción orgánica del Estado y de la relación vertical entre gobernantes y gobernados, que aparece como naturalmente dada, donde el gobierno tiene la pretensión de mandar infalible e incontestablemente y el ciudadano no tiene otra opción que obedecer, bajo pena de aparecer como “enfermedad social” digna de extirpación. La ideologización exacerbada del régimen totalitario refleja la capacidad de las instituciones estatales para subsumir las acciones de todos los actores sociales bajo un programa relativamente sistemático y para movilizar recursos sociales en pos de objetivos determinados, por aberrantes que éstos sean. Es así como la diferencia entre la DINA de Pinochet y la Gestapo de Hitler se encuentra en su grado de efectividad y no en la esencia que les da razón de ser. Sobre la concepción orgánica del Estado en los regímenes autoritarios ver Carlos Antonio Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia*, México, tesis de maestría, capítulo 1.

Las próximas páginas están dedicadas a analizar el tipo de democracias que se han implantado en estos sistemas, y su efecto en la relación entre los gobernantes y los distintos actores sociales, entre los cuales se incluye la criminalidad organizada.

Crisis del Estado y democracia no liberal

En páginas anteriores se pudo apreciar la debilidad del Estado —comparado a la luz de lo que cabría esperar de él, de acuerdo con las teorías predominantes— en diversos países que han sido denominados indistintamente tercermundistas, subdesarrollados, en vías de desarrollo, entre otras designaciones. Ahora es preciso atender a la manera en que esta condición afecta a las instituciones que estructuran la toma de decisiones y permiten su puesta en marcha, es decir, al régimen político.

Uno de los exponentes más reconocidos de la teoría del desarrollo político, Samuel Huntington, apuntaba ya, hace treinta años que, en estos países, la inestabilidad, la corrupción, la falta de legitimidad de la estructura de autoridad, la ineficacia gubernamental, el escaso cumplimiento de las normas legales, y en general los desórdenes prevalecientes en su vida política, eran efectos de la debilidad del Estado, más que de características del régimen.⁵⁴

⁵⁴ Huntington ejemplificaba la distinción entre Estados desarrollados y subdesarrollados —en estricto sentido político— a partir de las siguientes observaciones: “Los Estados totalitarios comunistas y los liberales de Occidente pertenecen por lo general a la categoría de los sistemas políticos eficaces, no a la de los débiles. Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen formas de gobierno diferentes, pero en los tres sistemas el Estado cumple su función específica. Cada país constituye una comunidad política en cuyo pueblo impera un consenso absoluto sobre la legitimidad del sistema. En cada uno de ellos, asimismo, los ciudadanos y sus dirigentes comparten la misma visión del interés público de la sociedad y de las tradiciones y principios en que se basa la comunidad política. Los tres poseen instituciones políticas sólidas, flexibles, coherentes: burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante ingerencia del gobierno en la economía, y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político.

El mismo autor describió años después el proceso de democratización que emprendieron muchos de estos países durante el último tercio del siglo xx, en lo que denominó la “tercera ola” de la democracia.⁵⁵ El dismantelamiento de diversos regímenes autoritarios en diversas regiones del mundo provocó un efecto de repetición en otros países, lo que motivó cierto ambiente de optimismo general respecto al futuro de la democracia y la proliferación de estudios académicos sobre los procesos de transición democrática, que en ocasiones proporcionaban incluso consejos para la acción los activistas que están a favor de la misma.⁵⁶

El derrumbe de los regímenes socialistas de Europa del Este fue percibido en algunos casos como la evidencia empírica inexorable de que los regímenes políticos alternos a la democracia liberal de occidente tenían pocas expectativas de sobrevivencia: más allá de la conmoción teórica que recorrió los espacios de pensamiento marxistas, la desarticulación de la Unión Soviética suponía, en la práctica, el cese de apoyos políticos y económicos hacia regímenes socialistas instaurados o en proceso de formación; y simultáneamente, reblandecía la confrontación bipolar de la Guerra Fría, lo que a su vez implicaba en principio la menor disposición del gobierno estadounidense para apoyar regímenes autoritarios, guardianes anticomunistas.

Más tarde, el optimismo inicial habría de decaer cuando se hizo evidente que la implantación de procesos electorales democráticos en estos países no se tradujo, las más de las veces, en mejores condiciones de estabilidad

Cuentan con la lealtad de sus ciudadanos y, por lo tanto, pueden recaudar impuestos, reclutar mano de obra e innovar y realizar sus políticas. Si el Politburó, el gabinete o el presidente adoptan una decisión, es muy probable que se la ponga en práctica por medio del aparato gubernativo”, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵ Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

⁵⁶ Entre estos textos se cuenta la ya mencionada “tercera ola” de Huntington, y desde luego la reconocida obra de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires, 1986, además los libros coeditados en esa colección por el propio Schmitter y Lawrence Whitehead.

política y eficiencia gubernamental. No se tradujo tampoco en mayor equidad socioeconómica, hecho que para muchos politólogos escapaba en principio a los objetivos del cambio democrático, al ser esencialmente éste la apertura de la posibilidad de elección libre de los gobernantes, y no la panacea para todos los males del subdesarrollo.⁵⁷

En esas circunstancias surgió el debate sobre la consolidación democrática, es decir, sobre los objetivos a alcanzar para arraigar el régimen democrático. La Babel teórica que se erigió no permitió, sin embargo, arribar a conclusiones terminantes, pues si bien la consolidación democrática fue concebida alguna vez como la condición en la que la democracia constituyera *the only game in town*, según lo expusiera Juan Linz,⁵⁸ la situación real de los regímenes recientemente democratizados evidenciaba que en ellos, pocos aspectos distintos a los meramente electorales operaban de acuerdo con la lógica que la ciencia política contemporánea identifica comúnmente con la democracia liberal.

La dificultad para encauzar teóricamente la consolidación democrática proviene de la multiplicidad de concepciones que en sí misma la democracia implica, la variedad de sentidos que distintos autores le otorgan a este concepto y al de régimen político, y a la complejidad de establecer de manera clara y no tautológica el momento en el cual determinado régimen puede considerarse consolidado.

En la ciencia política contemporánea predominan, *grosso modo*, dos grandes concepciones de la democracia: una de ellas la aborda esencialmente como un procedimiento de elección de la autoridad, donde distintas élites se disputan el favor de los ciudadanos para alcanzar las posiciones de gobierno mediante procesos electorales claramente reglamentados y acotados. Esta perspectiva

⁵⁷ Ver Manuel Antonio Garretón, *Reconstruir la política transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago, Chile Andante, 1987. Y del mismo autor: *Democracia y democratización*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1999.

⁵⁸ “Essentially, we mean by a consolidated democracy a political situation in which, in a phrase, democracy has become “the only game in town [...] Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems on Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996, pp. 5-6.

fue propuesta por Joseph Schumpeter y a ella se adhieren diversos autores, incluyendo a Huntington.⁵⁹

La segunda no es atribuida a un solo autor, pero ha sido frecuentemente identificada con la noción de poliarquía de Robert Dahl, donde se evalúan diversas características del régimen político, agrupadas en dos dimensiones: participación política y competencia electoral.⁶⁰ En *La poliarquía*, Dahl hace referencia a libertades políticas que permiten combinar ambos aspectos, participación y competencia, que al concurrir de manera equilibrada e incremental, marcan un derrotero hacia la poliarquía.⁶¹ Otros autores, como Norberto Bobbio, han resaltado con mayor énfasis los contenidos liberales de la democracia, como son su dimensión constitucional-garantista, plasmada en un Estado de Derecho que fija y regula las condiciones de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, en reivindicación de la perspectiva contractual del liberalismo. Esta perspectiva ha abundado en la coincidencia entre legitimidad y legalidad en las democracias liberales, y resalta la importancia de la igualdad de trato del Estado hacia todos los ciudadanos.⁶² En general, esta perspectiva parte de un enfoque que añade a la cuestión electoral la dimensión liberal de la democracia.

Ambas perspectivas comparten al menos una concepción fundamental: que la democracia implica la realización de elecciones libres y competidas cuyo resultado es acatado. Sin embargo es claro que, para el enfoque de procedimiento electoral, la realización de comicios competidos constituye la

⁵⁹ Huntington, *La tercera ola...*, p. 20.

⁶⁰ Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

⁶¹ El énfasis de Dahl es político, por ello en esa obra señala sólo de paso a libertades civiles que constituyen un factor fundamental para aspectos no electorales del régimen democrático. Por ello, aunque Huntington considera que la perspectiva democrática procedimental da por hecho la existencia de libertades políticas y civiles, la deficiencia que los regímenes democráticos muestran en estas últimas, tiene un impacto amplio en el tipo de democracia que ahí se erige, según se verá más adelante.

⁶² Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985. También de Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986; y *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1989.

esencia de la democracia, y considera a todos los demás aspectos de la misma como elementos deseables, pero no imprescindibles. En contraste, el enfoque liberal pone de relieve características básicas, sin las cuales considera perdido no solamente el sentido axiológico de este tipo de régimen, sino cuestiones institucionales fundamentales para el funcionamiento efectivo del mismo, que implican, pero rebasan con mucho los aspectos meramente electorales, como son la vigencia del estado de derecho, la rendición institucional de cuentas –vertical y horizontal–, el respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles y el cumplimiento real de la ciudadanía, es decir, de la igualdad ante la ley, en todos los aspectos de la vida común legalmente reglamentados.

Inmerso en esta confrontación conceptual, el debate sobre la consolidación del régimen democrático en los Estados que recientemente habían transitado hacia este arreglo institucional se ha complicado, pues para aquellos autores que refrendan la concepción de procedimiento electoral de la democracia se da por hecho que la celebración de elecciones libres en varios de estos Estados les otorga en sí misma el carácter de democracias representativas. Imperfectas y mal gobernadas, quizá, pero indudablemente democracias.⁶³

Por su parte, muchos autores que destacan una concepción liberal de la misma piensan que las transiciones democráticas de la “tercera ola” han desembocado en regímenes que en su dimensión política cumplen con

⁶³ Por ejemplo, Huntington establece: “la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Para algunas personas, la democracia debe o debería tener connotaciones movilizadoras y más idealistas. Para ellos, la ‘verdadera democracia’ significa *liberté, égalité, fraternité*, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y participación, y otras virtudes cívicas. Éstas son, para la mayor parte, cosas buenas, y la gente puede, si lo desea, definir la democracia en estos términos. Haciéndolo así, sin embargo, aparecen todos los problemas que han acabado con las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos. Las normas borrosas no permiten análisis útiles. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*. Los gobiernos creados por medio de elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, de cortas miras, irresponsables, dominados por intereses concretos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público. Estas cualidades los convierten en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos”, *La tercera ola...*, pp. 22-23.

aspectos imprescindibles para la democracia, como son las elecciones libres y respetadas, pero que debido a serias deficiencias en el componente garantista del binomio, no pueden ser cabalmente consideradas democracias liberales. En este grupo se cuentan Larry Diamond⁶⁴ y Guillermo O'Donnell.⁶⁵

La conclusión que se aprecia en este último caso no fue inmediata ni sencilla, e implica en cierto modo el término del optimismo inicial con que diversos académicos acogieron los procesos de transición democrática. En general, durante los ochenta, en los primeros años de las democracias recién instaladas, muchos estudiosos de la transición coincidían con lo expuesto por O'Donnell en el sentido de que este proceso en su conjunto implicaba dos etapas: la primera, que transcurría desde el inicio de la liberalización política, por parte del régimen autoritario, hasta lograr la alternancia en el poder mediante las elecciones; la segunda, desde el inicio del gobierno democráticamente electo hasta el afinamiento institucional que hiciera efectivo el funcionamiento integral del régimen democrático, es decir, hasta su consolidación.⁶⁶

Al paso de los años, sin embargo, muchas de las democracias de reciente nacimiento en América Latina, Europa del Este, Asia y África acusaban la persistencia de aspectos que se suponían exclusivos de los regímenes autoritarios precedentes y que se consideraba habrían de ser extirpados con el arribo del nuevo régimen. Paradójicamente, a pesar de que la democracia supondría en principio mayor transparencia en la acción de gobierno y mayores

⁶⁴ Diamond señala: “the scope of democratic progress in the world is partly illusory, for regular, free and fair elections do not ensure the presence of other important dimensions of democracy. A more comprehensive conception –what I have elsewhere termed “liberal democracy”– encompasses extensive protections for individual and group freedoms, inclusive pluralism in civil society as well as party politics. Civilian control over the military, institutions to hold officeholders accountable, and thus a strong rule of law secured through an independent, impartial judiciary”, Larry Diamond, “Introduction: In search of consolidation”, en Larry Diamond *et al.* (eds.) *Consolidating the Third Wave Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1997, p. XVII.

⁶⁵ Ver el capítulo “Otra institucionalización”, en O'Donnell, *Contrapuntos...*

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 220-221.

garantías de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, en muchos países recientemente democratizados continuaban vigentes condiciones de graves arbitrariedades cometidas por la autoridad, corrupción, clientelismo y actitudes patrimonialistas en el ejercicio del gobierno. Persistieron la falta de coincidencia entre leyes y prácticas, la discrecionalidad e inequidad en la aplicación de la ley y las violaciones de derechos humanos.⁶⁷ A pesar de estas circunstancias, que en principio suponen serias contradicciones con los fundamentos de la democracia liberal, la realización de elecciones competidas se ha mantenido en la mayor parte de los Estados de reciente democratización.⁶⁸

Todas estas condiciones obligaron a aquellos académicos no satisfechos con equiparar en general a la democracia representativa con la realización de elecciones libres, a llevar a cabo nuevos intentos por precisar las características del tipo de régimen que emergió en diversos países tras los recientes procesos de democratización, así como el concepto de consolidación de la democracia.

La primera definición de consolidación democrática que propuso este autor se realizó en los siguientes términos:

Entiendo que una democracia consolidada es un régimen: 1) donde reina la democracia política (o la poliarquía, para recordar la definición de Robert Dahl) y ninguno de los actores democráticos tiene como preocupación central

⁶⁷ Diamond retoma la evaluación que *The Freedom House*, construye respecto al grado de libertad que existe en un momento determinado en diferentes países del mundo, a partir de la consideración de diversos indicadores. Los resultados muestran que si bien el número de los países que realizaban elecciones democráticas se incrementó entre 1980 y 1990, el grado de libertad en general se ha estancado, lo que muestra que muchos de los nuevos gobiernos democráticamente electos no cumplen aspectos paralelos de libertad democrática. Diamond, *op. cit.*, p. XVII.

⁶⁸ Algunos autores han señalado, sin embargo que, en varios países, la instauración y conservación de mecanismos electorales democráticos se ha basado en consideraciones de conveniencia práctica, en un entorno internacional unipolar, donde la no adhesión a este tipo de gobierno podría traducirse en la pérdida de apoyos de las agencias de cooperación y de la megapotencia estadounidense, más que a un proceso de cambio integral en la dinámica política y social de dichos Estados. Ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 326.

la prevención de una regresión autoritaria (súbita o lenta) y, en consecuencia, ninguno subordina sus decisiones (u omisiones) a esa preocupación; 2) donde los actores sociales y políticos que controlan los recursos de poder más importantes (aún cuando no sean estrictamente democráticos habitualmente someten sus interrelaciones a las instituciones específicas de la democracia política por medio de prácticas compatibles con la reproducción de esas instituciones, instituciones que, les guste o no, creen que se mantendrán indefinidamente; 3) donde el carácter rutinario de estas prácticas y el fortalecimiento de esas instituciones (que por lo tanto lograron afirmarse como espacios importantes, aunque no exclusivos, del poder nacional) mantienen el “consenso procedimental”... y promueven la naturaleza incierta de los resultados de elecciones limpias y competitivas; 4) donde este conjunto de relaciones políticas es cada vez más consistente con la extensión de relaciones similarmente democráticas (o al menos no despóticas o arcaicas) en otras esferas de la vida social; 5) donde los gobernantes asumen la distinción entre lo público y lo privado y existen mecanismos razonablemente efectivos de sancionar sus acciones antirrepublicanas.⁶⁹

Años más tarde, en 1997, a la luz de la apreciación de las características particulares mostradas por muchas de las nuevas democracias, este autor habría de rechazar su propia definición inicial, por considerarla demasiado teleológica, y retomó, en cambio, la definición minimalista de Linz y Stepan, que concibe a la consolidación democrática como la situación en que la democracia se constituye como *the only game in town*. Sin embargo, cuando los propios Linz y Stepan desarrollaron con más precisión las implicaciones de esta definición, su contenido se acerca bastante a lo planteado originalmente por O'Donnell:

Essentially, we mean by a consolidated democracy a political situation in which, in a phrase, democracy has become “the only game in town”...

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 251-252.

- Behaviorally, a democratic regime in a territory is consolidated when no significant national, social, economic, political, or institutional actors spend significant resources attempting to achieve their objectives by creating a nondemocratic regime or turning to violence or foreign intervention to secede from the state.
- Attitudinally, a democratic regime is consolidated when a strong majority of public opinion holds the belief that democratic procedures and institutions are the most appropriate way to govern collective such as theirs and when support for antisystem alternatives is quite small or more or less isolated from the pro-democratic forces.
- Constitutionally, a democratic regime is consolidated when governmental and nongovernmental forces alike, throughout the territory of the state, become subjected to, and habituated to, the resolution of conflict within the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process.⁷⁰

Según establecen estos autores, esta definición permite estar en guardia de lo que denominan la “falacia electoral”, que es considerar a las elecciones libres como condición suficiente de la democracia.⁷¹

⁷⁰ Linz y Stepan, *Problems on Democratic Consolidation. Southern Europe, South America and Postcommunist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 5-6.

⁷¹ *Ibid.*, p. 4. En alguna medida, el propio O'Donnell sucumbió a esta perspectiva procedimental al desechar su propia definición original de consolidación democrática por otra minimalista que, sin embargo, al ser operativizada y explicitada en sus presunciones, se asemeja bastante a su primera propuesta. Su argumento, según el cual desechó esa definición amplia de la consolidación por considerarla sumamente teleológica, pierde necesariamente validez cuando se trae a cuenta que la concepción misma del proceso de transición a la democracia es evidentemente teleológico. En alguna medida, el problema es la definición de régimen político de la cual parte O'Donnell, que es “el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso”. Ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 270. Esta definición, que propuso junto con Schmitter en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, se centra en los aspectos inherentes a los mecanismos para arribar al poder, no para su ejercicio. Esta perspectiva le acerca a un enfoque procedimental de la democracia, que lo introduce en una

Por lo tanto, la consolidación democrática supone la idea de institucionalizar –dotar de valor y perdurabilidad, en el sentido expuesto por Huntington⁷²– determinados procedimientos y estructuras de autoridad, que garantizan la constitución del gobierno mediante elecciones libres y competidas, y su ejercicio acotado por normas claras y cumplidas, de aplicación para todos los ciudadanos, con rendición de cuentas, con distinción entre las dimensiones

contradicción: por una parte, la perduración de elecciones libres en países que recién abandonaron prácticas de mayor exclusión política le lleva a considerar que, en efecto, se trata de democracias que no carecen de consolidación, sino que han institucionalizado dinámicas contrarias a los principios básicos de la democracia liberal (O'Donnell, *Contrapuntos...*, pp. 306-307 y 313-314); por otra parte, la contradicción que dichas prácticas muestran respecto a las propias de la democracia liberal, le llevan a distinguir entre los regímenes de reciente transición y las democracias liberales, de manera que denomina a las primeras como democracias delegativas, que tienen por único rasgo democrático la realización de elecciones, y que evidencian una serie de carencias institucionales que, a la luz de una concepción schumpeteriana de la democracia no serían consideradas sino meros errores de gobierno, no de régimen, según se pudo apreciar con los señalamientos de Huntington expuestos más arriba. Una definición de régimen más acorde con la perspectiva garantista implica no sólo las reglas y mecanismos de acceso al poder, sino también aquellos empleados en su ejercicio, como la que propone Lawrence Whitehead: “The term ‘political regime’ denotes a defined set of institutions and ‘rules of the game’ that regulate access to, and the uses of, positions of public authority in a given society”. Ver Gerardo L. Munck, “Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization”, Documento de trabajo núm. 228, agosto 1996. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, p. 29. Si se añade la dimensión de la forma en que se ejerce el gobierno, como aspecto igualmente definitorio del régimen, entonces deja de ser contradictoria la definición de la democracia delegativa como régimen de elección libre de gobierno que se diferencia sin embargo de la democracia liberal en su forma de ejercer el poder. Permite incluso posiciones más radicales, como la de Linz y Stepan que, dadas las características del ejercicio de gobierno que evidencian los regímenes de reciente transición, dudan en general de la posibilidad de denominarlos democráticos: “no regime could be called democracy unless its rulers govern democratically. If freely elected executives (no matter what the magnitude of their majority) infringe the constitution, violate the rights of individuals and minorities, impinge upon the legitimate functions of the legislature, and thus fail to rule within the bounds of a state of law, their regime are not democracies [...] when we talk about democracy, we are not dealing with liberalized nondemocratic regimes, or with pseudodemocracies, or with hybrid democracies where some democratic institutions coexist with nondemocratic institutions outside the control of the democratic state. Only democracies can become consolidated democracies”, Juan Linz J. y Alfred Stepan, “Toward Consolidated Democracies”, en Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1997, pp. 14-15.

⁷² Huntington, *El orden político...*, pp. 22-23.

pública y privada, y con la existencia de garantías diversas de los ciudadanos ante el poder.

En muchas de las democracias de reciente formación, los aspectos mencionados, salvo la realización de comicios electorales, muestran notables deficiencias. Fue O'Donnell quien destacó –tras el fin del optimismo inicial hacia los procesos de transición– las carencias de la mayor parte de los nuevos regímenes asentados en Asia, África, América Latina y Europa del Este, respecto a aspectos sustantivos de la dimensión liberal propia de la democracia representativa, tal y como la concibe el enfoque institucional de la teoría de la democracia, cuyo bagaje conceptual es, por lo tanto, insuficiente para explicar la dinámica política de estos arreglos institucionales.⁷³ O'Donnell señaló un hecho que la teoría de la democracia pasa generalmente por alto, al considerarlo obvio: el Estado, al constituir un arreglo de dominación asimétrico en toda sociedad, influye necesariamente en las características del régimen democrático que pueda asentarse en él.⁷⁴ La debilidad estructural de muchos de los Estados de reciente tránsito a la democracia, ya revisados en el apartado anterior, se ha traducido en que los nuevos regímenes operan con premisas muy distintas a aquellas con que lo hace la democracia representativa de los países de Norteamérica y Europa occidental.

Se ha visto ya que en este tipo de Estados existen, en mayor medida que en sus contrapartes del primer mundo, amplias zonas geográficas escapan *de facto* al control territorial del aparato estatal.⁷⁵ En estas zonas el Estado no es capaz de garantizar los ordenamientos legales de los cuales dispone ni el cumplimiento general de sus políticas, o lo hace sólo de manera precaria,

⁷³ O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 262.

⁷⁴ *Loc. cit.*

⁷⁵ El Estado puede estar presente en estas regiones, que pueden incluso contar con oficinas públicas diversas y demás elementos de representación gubernamental en las localidades, sin embargo, la ley y las decisiones públicas sólo se aplican parcialmente y de manera diferenciada. Ver Guillermo O'Donnell "Polyarchies and the (Un)Rule of Law", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1999, p. 313.

debido a que, en los hechos, es incapaz de mantener la vigencia del monopolio legítimo de la violencia. El Estado, en tanto mecanismo garante de una relación de dominación social asimétrica es, en estas circunstancias, incapaz también de hacer valer las políticas surgidas de las instituciones públicas y la ley con el mismo peso para todos los actores involucrados y en todos los aspectos de la vida comunitaria legalmente reglamentados. El aparato estatal es poco cohesionado y frecuentemente prioriza y protege intereses particulares con los instrumentos que le brindan las instituciones públicas.

Todas estas condiciones se traducen en que el régimen democrático que se instaure en un Estado con semejantes características se ve imposibilitado de llevar a la práctica muchos de los criterios básicos de la democracia representativa, tal y como es concebida por el enfoque institucional de la teoría democrática. O'Donnell definió tentativamente a estos regímenes como *democracias delegativas*.⁷⁶ En las áreas geográficas con poco control estatal, rasgos democráticos coexisten con prácticas autoritarias y excluyentes que niegan a los preceptos democráticos del Estado de Derecho.⁷⁷

El debate sobre la forma de concebir o categorizar a las democracias a las que se hace alusión es vigente. Algunos politólogos criticaron el aspecto “delegativo” del concepto, que supondría la existencia de un Ejecutivo poderoso, plebiscitario —en el sentido de que tiende a apelar al respaldo de las masas para imponer sus decisiones—, e incluso abusivo. Desde esta perspectiva, destacan que en algunas de las democracias de reciente transición, el Ejecutivo no cuenta siempre con la capacidad de imponer su voluntad a los demás poderes existentes, sean instituciones estatales o grupos de presión. Se señala, por ejemplo que, bajo esta consideración, el Perú de Fujimori habría sido democracia delegativa hasta su caída, a partir de la cual habría dejado de serlo.⁷⁸

⁷⁶ *Ibid.*, ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, capítulos 9, 10 y 11.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 271.

⁷⁸ Sobre esta opinión ver, por ejemplo, Steven Levitsky y Lucan A. Way, “Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism”, <http://www.temple.edu/polsci/Faculty/>

En efecto, una de las limitaciones que presenta este concepto para el análisis de los casos analizados en este trabajo –el mexicano y el colombiano– estriba precisamente en que el carácter de virtual omnipotencia, que se atribuye en lo general al titular del ejecutivo en este tipo de regímenes, se encuentra ausente en ambos. Por lo menos hasta mediados de 2005, ni en México ni en Colombia la democratización ha tenido por consecuencia el arribo de presidentes especialmente poderosos.

Más allá de la fortuna del término “democracia delegativa”⁷⁹ –que suele remitir a la noción de un Ejecutivo carismático sobre el cual se delegan virtualmente todas las decisiones–, para los propósitos de este trabajo, la caracterización que hace O'Donnell resulta de gran interés para describir los tipos de regímenes a los que se hace referencia. Independientemente de la agudización del carácter plebiscitario del Ejecutivo, la descripción que ofrece de la debilidad de las bases del Estado y las deficiencias en los aspectos liberales que cabría esperar de la democracia representativa –especialmente la distinción entre ámbitos público y privado y el cumplimiento de la ley en todos los aspectos de la vida comunitaria regulados por ella– permiten apreciar, en gran medida, el tipo de contexto político y social que favorece el agravamiento del contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes.

Para evitar la confusión que puede originar las connotaciones del término “democracia delegativa”, en su implicación de la existencia de un ejecutivo virtualmente omnipotente, se empleará en lo consiguiente, a lo largo de las

Bios/Way/Rise%20of%20Competitive%20Authoritarianism.doc, p. 2. Siguiendo a Linz, estos autores han preferido considerar a los regímenes donde coexisten elecciones y rasgos autoritarios como autoritarismos blandos. De hecho, los han denominado “Autoritarismos competitivos”. La referencia a Linz se encuentra en Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, Boulder, Co., 2000, p. 34.

⁷⁹ En el marco de una conferencia ofrecida en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, el 16 de mayo de 2005, el propio O'Donnell reconoció, a pregunta expresa del autor, que acuñó tal término ante la dificultad de nombrar lo que denominó un régimen híbrido, y reconoció que el presidente mexicano, Vicente Fox, no parecía adecuarse a sus criterios respecto a lo que cabría esperar de un “presidente delegativo”.

siguientes páginas, una definición operativa de este tipo de regímenes como democracias *no liberales*, con lo cual se desea expresar solamente que se trata de regímenes donde el aspecto garantista de la democracia –más allá del ámbito electoral– se encuentra escasamente institucionalizado. En esta lógica, esa dimensión garantista integra justamente el conjunto de condiciones de reciprocidad que protegen al ciudadano y reglamentan la vida comunitaria en aspectos no limitados al proceso de elección de gobernantes. Tal carencia es producto de la debilidad estructural del Estado sobre el que se asienta el régimen político que, en consecuencia, opera con francas limitaciones respecto a lo que cabría esperar de sus propias premisas. En consecuencia, este tipo de democracias no se ha distinguido por instituir una mayor transparencia en la relación entre gobernantes y gobernados, ni por garantizar una mayor responsabilidad del gobernante, en el ejercicio de sus funciones, ante la ciudadanía que le confiere su mandato o cargo público.

Hacer referencia a la democracia representativa remite necesariamente a los fundamentos del contractualismo liberal, cuya teoría supone que los ciudadanos ceden parcialmente su voluntad individual para construir un entramado legal-institucional que brinde un marco de solución a las disputas entre los hombres. Esta es la finalidad de la estructura estatal. El Estado, bajo esta tradición, es el conjunto de instituciones políticas y jurídicas que se derivan de la adición de voluntades individuales, que han cedido por igual los ciudadanos, con el propósito de salvaguardar los intereses que en lo personal, cada uno de ellos comparte: la conservación de su vida y sus bienes.

La concepción contractual del Estado implica de modo inexorable que tal entidad se encuentra subordinada al mandato colectivo de aquellos que le dan vida: la ciudadanía a través de sus representantes. El Estado protege el interés público, que es aquel que todos los ciudadanos comparten en beneficio general. La referencia a intereses colectivos obliga de inmediato a la constitución del Estado como una entidad subsidiaria, pero independiente de los individuos. Para que el Estado opere de acuerdo con las premisas del liberalismo, cada uno de los ciudadanos en lo individual ha de recibir un

trato igualitario por parte de las instituciones estatales, sin que en ningún momento la acción de la autoridad obedezca a los intereses particulares de un ciudadano o grupo de ellos.

En tal lógica, el Estado nunca puede ir en contra de los intereses generales de los ciudadanos, aunque tampoco puede estar a merced del interés privado de los mismos. El Estado liberal protege el interés público, precisamente al diferenciarlo del interés privado de los ciudadanos y los gobernantes. La concepción liberal del Estado obliga a unos y otros a ceñir sus acciones a normas preestablecidas y aceptadas. El Estado, desde la concepción liberal, supone no solamente la existencia del poder de hecho, sino del poder de derecho, que es el origen de su legitimidad. En este contexto, la legalidad que integra al Estado es legítima en tanto producto de la voluntad ciudadana.⁸⁰

Aunque es claro que el Estado naturaleza y la realización del contrato social no son sino una construcción ideal, y no una realidad histórica concreta, ambos constituyen parte fundamental de una concepción del poder político que subordina éste al interés colectivo de los individuos. Esto, a su vez, implica, por principio, que los gobernantes representan el interés de los ciudadanos, por lo que las acciones que realizan en su encargo, deben tener necesariamente por trasfondo la persecución del interés público y no de sus propios objetivos privados.

El liberalismo surge como una corriente de pensamiento contraria al ejercicio arbitrario del poder. El Estado liberal es la respuesta histórica a una situación de hecho donde los gobernantes ejercían el poder despóticamente, sin la fijación de límites en su trato hacia sus gobernados. Tanto en Locke como en Rousseau, el Estado liberal tiene por premisa ser el instrumento que garantiza los intereses generales de los ciudadanos, entre los que se encuentran, de manera destacada, su seguridad y supervivencia. Los ciudadanos ceden parte de su soberanía individual al Estado a fin de que éste les brinde garantías para la conservación de su vida y bienes materiales.

⁸⁰ Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Orígenes y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalbo, México, 1993, pp. 21-36.

Los efectos prácticos de la teoría liberal, respecto a la relación gobernantes-gobernados es, evidentemente, distinta a la propia de las teorías que sustentaban a las formas de gobierno absolutistas, donde el poder era ejercido estrictamente de manera vertical y descendente. En los regímenes autoritarios, el criterio de distinción entre intereses públicos y privados se encuentra virtualmente inexistente, pues el poder se ejerce de manera patrimonial, y del ciudadano no se espera que participe en la decisión gubernamental, sino meramente que la obedezca.

La concepción básica de la democracia representativa remite a la existencia de un aparato estatal que se apega en sus disposiciones y acciones a los preceptos instituidos legalmente. Una característica fundamental de la democracia representativa, en su dimensión liberal, es la igualdad de los ciudadanos ante la ley.⁸¹ Es esta la condición esencial de la ciudadanía: iguales derechos-iguales obligaciones. La condición de ciudadanía no es meramente un elemento que permite la participación en el proceso de elección de los gobernantes, sino la garantía de reciprocidad de obligaciones y derechos entre los individuos y el Estado. El Estado de derecho democrático, por lo tanto, reglamenta aspectos no sólo electorales, sino en general, diversos ámbitos de la vida comunitaria, que sin estar directamente relacionados con la actividad política, sí constituyen aspectos relevantes para la conservación del orden de dominación que el Estado establece dentro de su territorio. Diversas cuestiones del ámbito privado se encuentran reglamentadas por leyes; su cumplimiento y aplicación homogénea a lo largo de toda la geografía nacional y por parte de todos los miembros de la sociedad, sin distinción, es un factor muy relevante para la presencia efectiva de la dimensión liberal de la democracia representativa.⁸² Como observa O'Donnell, el cumplimiento de

⁸¹ Larry Diamond, *Is the Third Wave of Democratization Over?* Documento de trabajo núm. 237, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, marzo, 1997, p. 13.

⁸² Guillermo O'Donnell, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law", pp. 307-308. En estas páginas O'Donnell muestra como un supuesto básico del estado de derecho, propio de una democracia, es que la ley se aplica de igual manera a todos los individuos, en todos los ámbitos a los cuales

las disposiciones del derecho enfocadas al ámbito privado es tan importante como el de las propias enfocadas al ámbito público, como elemento constitutivo de la ciudadanía.⁸³ En las democracias donde la dimensión liberal se encuentra poco institucionalizada, la ciudadanía sólo se hace valer en su aspecto político, en el momento de emitir el sufragio. En todos los demás aspectos priva la manipulación de la ley a favor de los intereses de los grupos más privilegiados.⁸⁴ La condición de reciprocidad entre gobernantes y gobernados –necesaria para la legitimidad de toda relación de dominación asimétrica, que es el Estado en su aspecto instrumental– que el régimen democrático articulaba de manera más eficiente que otros regímenes políticos, se ve así notablemente erosionada, en detrimento del propio funcionamiento de la democracia, de su posibilidad de transformarse efectivamente en democracia liberal, y de la propia idea de comunidad política imprescindible para la existencia del Estado nacional.⁸⁵

regula, sin diferenciación de estatus, sexo, clase, etc. La frase *rule of law* se refiere básicamente a las Cortes, y no a otras instituciones estatales. Sin embargo, su integración como aspecto nodal de la teoría de la democracia supone que todo el aparato estatal y además el ámbito privado se sujetan en principio y en acto al orden legal establecido. Ver O'Donnell, "Polyarchies...", pp. 318-319. También O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 264.

⁸³ "Desde la perspectiva que propongo, la ciudadanía no se circunscribe a los confines de lo político (según la estrecha definición que se da de ello en la mayor parte de la bibliografía contemporánea). Por ejemplo, la ciudadanía está en juego cuando, al establecer una relación contractual, una de las partes puede o no dirigirse a un organismo público legalmente competente del que cabe esperar un trato justo para que intervenga y falle en el asunto. Aun en las instancias aparentemente más privadas del derecho, el sistema legal incorpora la dimensión pública originada por la remisión virtual de esa relación para su tratamiento en manos de un organismo competente del Estado. Esta dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o sea, esta texturización de esas relaciones por el Estado-en-tanto-ley) es violada cuando, por ejemplo, a un campesino se le niega *de facto* el acceso a los tribunales para pleitear contra un terrateniente. Este derecho "privado" no debe considerarse menos constitutivo de la ciudadanía que el derecho 'público' de votar sin coacción", O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 264.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 272 y 327-328.

⁸⁵ El debilitamiento de la legitimidad del Estado se puede apreciar en la atomización social que se ha generado en varios de los países de reciente tránsito a la democracia, que de manera paralela a los procesos de liberalización del régimen autoritario precedente o a la adopción de elecciones libres,

Estas condiciones se traducen en un particularismo ampliamente difundido en el aparato estatal de este tipo de democracias con contenido liberal débil, tanto en la burocracia ejecutiva como en los organismos legislativos. Mientras que parte de los criterios para considerar institucionalizada a la democracia liberal es la coincidencia entre prácticas cotidianas y reglas formalmente establecidas, encuadradas en una concepción compartida de bien común, en estos otros regímenes las prácticas institucionalizadas no son necesariamente aquellas formal y explícitamente expresadas, sino otras generalmente encubiertas y particularistas todas, como son el clientelismo, patrimonialismo, nepotismo, la corrupción, entre otras, que ponen desde luego en entredicho el carácter público de las decisiones y prácticas gubernamentales.⁸⁶

En las democracias con contenidos liberales débiles la rendición institucional de cuentas de tipo horizontal es virtualmente inexistente o continuamente boicoteada. El ejecutivo recela de las instituciones encargadas

enfrentaron también graves crisis económicas. En muchos de estos casos, la existencia de una “ciudadanía de baja intensidad” —según concibe O'Donnell a esta condición de incumplimiento de las garantías civiles en todos los ámbitos reglamentados por el Estado— repercutió en un reparto de los costos agudamente asimétrico, donde los grupos menos privilegiados y con menos oportunidades para proteger sus intereses en los ámbitos privados de la vida comunitaria sufrieron las consecuencias más deplorables de la crisis económica. Paradójicamente, las políticas desreguladoras de corte neoliberal que se implantaron en la mayor parte de estos países minaron la capacidad de control funcional del Estado y agudizaron aún más las condiciones de dominación asimétrica del Estado, al desarticular o debilitar diversas instituciones que en alguna medida daban respuesta a intereses populares. Ver O'Donnell, *Contrapuntos...*, pp. 274 y 280; “Polyarchies and the (Un)Rule of Law”, p. 314, y también a Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, 1995.

⁸⁶ O'Donnell, *Contrapuntos...*, pp. 317-319. O'Donnell considera que si se insiste en mantener a la coincidencia entre reglas formales y prácticas cotidianas como criterio esencial de la consolidación democrática, entonces debería ponerse en duda el carácter democrático de algunas poliarquías consideradas consolidadas por la literatura vigente. Ver *ibid.*, p. 321. En congruencia con el argumento, es preciso establecer si a la luz de una definición más sólida y probablemente más exigente de la democracia, algunos casos actualmente considerados como tales efectivamente continuarían siendo percibidos como democracias consolidadas, como podría ser los regímenes de Italia o India.

de llevar a cabo este tipo de supervisión, como es el legislativo, al cual pone diversas trabas para su funcionamiento.⁸⁷

Por lo que se refiere al legislativo, varios de los legisladores electos en regiones con escasa penetración de la autoridad del Estado son meros personeros de los intereses de poder predominantes en estas regiones, aun cuando pueden haber alcanzado su escaño postulados por partidos de presencia nacional, pues en las zonas referidas, dichos partidos se encuentran estructurados como máquinas personalistas, dependientes de las prebendas que pueden extraer al aparato estatal.⁸⁸

Todos estos aspectos permiten diferenciar la dinámica propia de las democracias liberales y aquella que se desarrolla dentro de las democracias con contenidos liberales escasamente institucionalizados. No se asume que las primeras operen en condiciones ideales y no exista algún grado de distanciamiento entre las reglas formalmente establecidas y las prácticas cotidianas, pero independientemente de diferencias casuísticas de grado, puede afirmarse que esta falta de congruencia entre normas y prácticas suele aparecer con menor amplitud y frecuencia en las democracias liberales que en sus contrapartes a las que aquí se hace referencia. En las poliarquías antiguas la disparidad entre reglas formales y comportamiento cotidiano existe y ha ocasionado amplias quejas sobre el declive de la democracia dentro de las mismas, pero en las nuevas poliarquías, lo que dictan las reglas ofrece generalmente una guía excesivamente pobre para analizar el orden real en que interactúan los actores políticos, económicos y sociales.⁸⁹

A pesar de que en la actualidad la democracia es formalmente el tipo de régimen más difundido en el mundo, resulta evidente que el proceso de democratización que implicó la denominada “tercera ola” supuso esencialmente la multiplicación de esquemas políticos de acceso al poder en los que se elige

⁸⁷ O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 296.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 268-269.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 318.

mediante votaciones libres a los gobiernos.⁹⁰ La consolidación del régimen democrático liberal, con la institucionalización de una nueva dinámica en el ejercicio de gobierno y de valores congruentes con la misma, ha estado lejos de ocurrir. Más allá de la realización periódica de elecciones libres, muchas de las nuevas democracias no han institucionalizado aspectos esenciales de la democracia en su dimensión liberal.

La falta de coincidencia entre reglas formalmente enunciadas y prácticas cotidianas en aspectos no electorales, que caracteriza a las democracias *no liberales* puede no amenazar su existencia de manera inmediata: a pesar de esta contradicción han perdurado ya varios años. Sin embargo, tampoco permite la consolidación de una democracia representativa, tal y como se le concibe generalmente por la ciencia política contemporánea, puesto que sus contenidos garantistas se mantienen ausentes o notablemente débiles. La perduración de este tipo de regímenes, donde los principios democráticos se aplican sólo a los aspectos electorales, es distinta a la consolidación de un régimen democrático liberal.⁹¹

Su perduración, sin embargo, no es tampoco segura. En muchos países, la democratización fue paralela a un proceso de desgaste del Estado. Frecuentemente, el supuesto adelgazamiento del Estado, que impulsaron las políticas neoliberales de las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, no tuvo por resultado su transformación en aparatos estatales más eficientes, sino que mermó su capacidad para regular distintos aspectos de la convivencia comunitaria que se desarrolla dentro de sus propias fronteras.⁹² El uso abusivo del poder de las instituciones estatales, propio de los regímenes autoritarios, no ha desaparecido del todo, pero en cambio sí se

⁹⁰ Diamond, "Introduction: In Search of Consolidation", p. XVII.

⁹¹ De esta opinión es Larry Diamond, quien observa que la perduración de elecciones libres en contextos sociopolíticos excluyentes en todo aspecto no electoral, puede estar determinado por el pragmatismo de las élites de estos países, que apoyan instrumentalmente la libertad electoral por la presión internacional que actualmente se ejerce por implantar gobiernos democráticos en todo el mundo. Ver *Is the Third Wave of Democratization Over?*, pp. 5-6.

⁹² O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 265.

han multiplicado fenómenos de violencia y de abusos en general cometidos por agentes sociales que no pertenecen al aparato estatal. Este hecho no sólo ha mermado aún más la ya precaria dimensión liberal de la democracia en estos regímenes, sino que erosiona notablemente las bases sobre las que se asienta el Estado. En estas condiciones, aún la perduración de la propia democracia no liberal se hace incierta.⁹³

Por esta razón, en años recientes, la principal preocupación respecto a la consolidación democrática de los nuevos regímenes se ha orientado hacia el fortalecimiento de sus instituciones políticas como factor clave para incrementar su viabilidad y estabilidad.⁹⁴ La consolidación democrática requiere del fortalecimiento de los aspectos liberales del régimen: rendición institucional de cuentas del gobierno —incluyendo a los militares—, apego a la legalidad e igualdad ante la ley —es decir, protección efectiva a los derechos políticos y civiles de todos los ciudadanos—, entre otros factores.⁹⁵

Sin embargo, dado que los nuevos regímenes democráticos se han asentado en bases estatales débiles, o la democratización se llevó a cabo de manera paralela al debilitamiento del aparato estatal, resulta imprescindible fortalecer igualmente al Estado.⁹⁶ Sin un Estado sólidamente constituido, capaz de garantizar el monopolio legítimo de la violencia a lo largo de toda la

⁹³ Diamond observa: “there are clear signs of erosion of the quality and stability of democracy in many of these third world regimes —abuses of power and even “self-coups” by domineering executives, constraints on the press and independent organizations, assassinations of crusading journalists, and mounting corruption, criminality, political violence, and civil strife. There are even growing doubts...about how long the constitutional structures of democracy can survive amid prolonged economic suffering, severe inequality, rampant crime, venal and feeble judicial systems, growing vigilante movements, and chronically weak and ineffectual political institutions. From this perspective, the greatest challenge still lies ahead: to consolidate and make permanent the extraordinary democratic gains of the past two decades”, ver “Introduction: In Search of Consolidation”, p. XVIII.

⁹⁴ *Ibid.*, p. XXIV.

⁹⁵ Diamond, *Is the Third Wave of Democratization over?* p. 8.

⁹⁶ Diamond, “Introduction: In Search of Consolidation”, p. XXV.

geografía nacional, de hacer valer sus disposiciones normativas y sus decisiones políticas y con la misma validez para todos sus miembros, y de generar condiciones incluyentes –aceptables para la mayor parte de sus habitantes– en el reparto y acceso a los recursos sociales, el régimen democrático carecerá de condiciones que le permitan arraigar efectivamente cuestiones adicionales a la mera realización de elecciones.

La debilidad de las bases estatales, el particularismo generalizado, la débil rendición institucional de cuentas, la arbitrariedad en la acción gubernamental y la ilegalidad, se traducen en los países de reciente democratización en una carencia aguda de controles, que protege la perduración de prácticas autoritarias y sesga las decisiones gubernamentales a favor de los intereses de los grupos más poderosos.⁹⁷ Al difuminar la barrera entre los intereses públicos y privados, estas condiciones tuercen los criterios con los que debería operar la autoridad pública, y dan pauta para el establecimiento de vínculos corruptos entre miembros del aparato estatal y agentes sociales que quebrantan por intereses particulares el orden que el Estado representa. Se trata de relaciones de cooperación no confesadas entre grupos criminales, que si bien no necesariamente operan en contra del Estado sí rompen *de facto* el orden social que éste debe garantizar, con funcionarios públicos, electos o designados, formalmente encargados de perseguirles.

La relación entre criminales y funcionarios públicos ha puesto en jaque a diversos Estados de reciente democratización, debido a que: a) amenaza con sustraer porciones considerables de sus respectivos territorios del control efectivo del Estado; b) vulnera la capacidad estatal de asignar valores públicos y garantizar su vigencia a través de la ley y la coerción legítima; c) ha debilitado a distintas instituciones gubernamentales, donde la mixtura entre intereses políticos e ilícitos ha dado pauta a múltiples acciones de corrupción y deslealtad por parte de los funcionarios públicos que en ellas se desempeñan; d) ha favorecido el descrédito de tales países ante la opinión internacional y

⁹⁷ O'Donnell, *Contrapuntos...*, p. 327.

en diversos momentos ha tensado sus relaciones con otros países del mundo, particularmente Estados Unidos y, finalmente; e) ha permitido el escalamiento de los índices de violencia e impunidad delictiva, de manera que el Estado incumple su función básica de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Todas estas condiciones suponen por sí mismas importantes riesgos para la consolidación de la democracia representativa y cuestionan de hecho aspectos fundamentales de la vigencia misma del Estado.

Desde luego, la relación entre criminales y funcionarios públicos no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de los regímenes de reciente democratización: en distintas condiciones y con distintas características, ha operado por igual en regímenes autoritarios y en democracias consolidadas. Sin embargo, es claro que este vínculo representa mayores riesgos para las democracias no liberales, dada la debilidad de las bases estatales sobre las cuales se asientan. En estos casos, la capacidad del Estado para mantener acotadas estas relaciones —esencialmente corruptas— dentro de límites que no afecten otros aspectos de la vida pública, es comparativamente menor. Más aún que, en estos regímenes, el particularismo y la corrupción generalizadas, propios de un Estado concebido instrumentalmente como medio para proteger intereses privados, no permiten asegurar, aún más de lo que sucede en otros lugares, que el aparato burocrático persiga con sus acciones el bienestar público y, por lo tanto, tenga como prioridad aplicar la ley a grupos criminales que generan cuantiosos recursos económicos con sus actividades ilícitas.

La ausencia de un Estado fuerte, con un control efectivo de su propio territorio y con la capacidad de ejercer su soberanía sobre el mismo y en relación con todos los actores sociales, ha sido el factor fundamental que ha convertido a diversos países en campos de cultivo particularmente fértiles para el desarrollo de la criminalidad organizada y para su proliferación. Es precisamente la debilidad del Estado el elemento de mayor importancia para la existencia de una tenue barrera entre los intereses públicos y privados y para la presencia de bajos niveles de profesionalización de los funcionarios

gubernamentales y altos niveles de corrupción. Todas estas características, que se derivan de la atonía del Estado, han incrementado los alcances del contubernio entre funcionarios públicos y la criminalidad organizada. De manera complementaria, las condiciones específicas de operación en que se lleva a cabo dicho contubernio se ven necesariamente influidas por el conjunto de estructuras institucionales, normas jurídicas y valores que integran el régimen político, pues son ellas los marcos que delimitan el margen de acción de los actores involucrados, según se podrá apreciar en los dos últimos capítulos del trabajo.

2. Crimen organizado y política

La relación entre el mundo criminal y el mundo público es un fenómeno que generalmente ha recibido poca atención, tanto desde el punto de vista de la ciencia política como del análisis criminológico. La naturaleza misma de la relación, generalmente clandestina, dificulta establecer conclusiones categóricas sobre aspectos relevantes para su teorización, dada la escasez de referentes objetivos indiscutibles y comparables. No existe ningún tipo de estadística oficial o de índice internacional que contabilice la incidencia de este fenómeno o su percepción estimada, que permita establecer de manera inobjetable comparaciones amplias entre países, e incluso, entre variaciones históricas dentro de determinadas fronteras nacionales.

Organismos transnacionales —específicamente la Organización de las Naciones Unidas— han promovido la caracterización de los grupos delictivos organizados, como vía para alcanzar un consenso mínimo sobre los rasgos que éstos poseen. Se pretende con ello lograr la unificación de criterios jurídicos y de política gubernamental, que requiere la cooperación entre los diversos Estados, en la lucha contra un fenómeno de proporciones transnacionales. Como contraparte, en el medio académico, el significado del término *crimen organizado* carece de consenso. Las diferentes implicaciones que posee cada definición y enfoque se ha traducido, naturalmente, en la dificultad para establecer un puente de entendimiento entre autores que utilizan con frecuencia un mismo término para abordar fenómenos distintos, con la consecuente dificultad para generar esquemas y modelos teóricos de amplia aceptación.

Estas condiciones, aunadas a la percepción general del riesgo personal que implica indagar en este tipo de temas, pueden explicar en parte la relativa falta de estudios politológicos sobre la relación entre el crimen organizado y el mundo político. A ello habría que añadir también que la cuestión del crimen organizado ha sido generalmente ubicada como ajena a las indagaciones propias de la ciencia política. Sin embargo, no obstante la falta de datos estadísticos, la carencia de fuentes objetivas y los desencuentros académicos-conceptuales, el fenómeno existe, ha proliferado ampliamente y ejerce una influencia importante en la vida de muchos países. El impacto que este vínculo ejerce en la vida pública de varios países del mundo y la diferencia que se aprecia en su articulación en contextos político-institucionales distintos demanda un análisis politológico de la relación entre criminales y funcionarios públicos. Es preciso analizar con más detalle las características que adquiere dicho vínculo en regímenes distintos. Tal es el propósito de las siguientes páginas.

En este capítulo se aborda específicamente el tema de la cooperación no confesada entre el crimen organizado y el mundo público. El análisis incluye el carácter polémico del concepto de crimen organizado, su génesis histórica, algunas definiciones especialmente significativas sobre el mismo, algunos de los principales enfoques teóricos empleados para su estudio, así como la reflexión sobre ciertas condiciones –internacionales y domésticas– que aparecen particularmente favorables para el desarrollo de este fenómeno social y de su vínculo con el poder público. Se abordan también, con especial énfasis, algunos modelos teóricos propuestos para analizar la interacción entre criminales y funcionarios públicos. Finalmente, se propone un modelo conceptual para analizar este vínculo en Estados y regímenes diferentes.

Crimen organizado

Génesis y evolución histórica del concepto de crimen organizado

A mediados de los ochenta, Pierre Bourdieu advertía que no existen palabras inocentes, que toda locución puede revestir sentidos antagónicos, según la manera en que sea asumida por quien la expresa y quien la recibe.⁹⁸ El lenguaje, al definir, crea también aquello que define a través de su representación colectiva, y posee por tanto, un potencial para construir ideología incluso a partir de conceptos aparentemente neutros.⁹⁹

El término *crimen organizado* es un concepto estadounidense. Su surgimiento y evolución están fuertemente identificados con la manera en que diversas instituciones de seguridad de ese país han concebido a la delincuencia profesional. El concepto comenzó a emplearse en 1919, en Estados Unidos, entre los miembros de la Comisión de Crimen de Chicago, una organización cívica que se creó en ese mismo año por banqueros y abogados que promovían cambios en el sistema de justicia criminal, con el objeto de enfrentar mejor el problema del crimen. La idea original con que surgió el concepto fue, más que hacer referencia a un tipo de organización criminal, la de distinguir las condiciones que permitían que un amplio número de individuos –concebidos como “clase criminal”– se dedicaran al desarrollo de actividades ilícitas, con impunidad ante el gobierno e incluso con simpatía popular, y obtener de ellas un ingreso regular.¹⁰⁰

Hacia la época de la depresión, el sentido original de la idea de crimen organizado se modificó y dejó de hacer referencia a una amorfa “clase

⁹⁸ Pierre Bourdieu, *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, Akal-Universitaria, Madrid, 1985, pp. 14-15.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰⁰ Klaus Von Lampe, “The Concept of Organized Crime in Historical Perspective”, en <http://people.freenet.de/kvlampe/lauhtm01.htm> documento presentado a la conferencia internacional the international conference “Crime organized international: Mythe, pouvoir, profit...” patrocinado por the Institut de recherches Interdisciplinaires, Université de Lausanne, Suiza, 6 de octubre, 1999.

criminal”, para comenzar a equipararle con “sindicatos del crimen”, “gangs”, “organizaciones criminales”, entre otras denominaciones.¹⁰¹

El concepto desaparece del debate público y es recuperado hasta finales de los años cincuenta. El Buró Federal de Narcóticos tomó un rol activo en la concepción del crimen organizado y proveyó testimonios que permitieron al senado estadounidense establecer la existencia de la mafia en los Estados Unidos, por medio de la denominada Comisión Kefauver.¹⁰² En ese periodo, los conceptos de crimen organizado y mafia italiana virtualmente se volvieron sinónimos. El crimen organizado era percibido como una organización integrada homogéneamente por individuos pertenecientes a un origen étnico determinado.¹⁰³ A partir de esta imagen, las autoridades federales y locales de Estados Unidos pretendieron establecer estrategias de combate a la criminalidad organizada. Sin embargo, la equiparación del crimen organizado con una estructura tipo mafia era producto de un análisis centrado en la ciudad de Nueva York, que no compartía sus condiciones criminológicas y sociales con otras partes de la geografía estadounidense.¹⁰⁴ Cuando el Congreso estadounidense articuló un estatuto federal encaminado a enfrentar al crimen organizado, la concepción del mismo tuvo que establecerse en términos mucho más vagos de lo que cabría esperar de su previa identificación con una estructura jerárquica cohesionada, según se consideraba a la mafia. Se incluyó así, bajo la denominación de crimen organizado, a agrupaciones menos estructuradas y empresas ilícitas.¹⁰⁵

¹⁰¹ Von Lampe, “The Concept...”.

¹⁰² *Ibid.* Vale la pena destacar que hasta 1963 el Buró Federal de Investigaciones (FBI) de Edgar Hoover no sólo rechazó categóricamente la idea misma de la existencia de la mafia italo-americana, sino que criticó también la concepción de sindicatos y organizaciones criminales como factores dominantes en el mundo del crimen.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.* La legislación aprobada por el Congreso estadounidense en 1970 fue el Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Statute. Ver <http://www.usdoj.gov/criminal/ocrs.html>

La equiparación del crimen organizado con estructuras concebidas como burocracias clandestinas tuvo un gran impacto en la percepción pública de la delincuencia profesional. Su influencia persiste hasta ahora y puede apreciarse en el tratamiento que frecuentemente brindan a este fenómeno los medios de comunicación de todo el mundo, e incluso algunas autoridades gubernamentales de diversos países.¹⁰⁶

En los ochenta y noventa, la concepción del crimen organizado más generalizada continuó privilegiando un modelo propio de la Cosa Nostra

¹⁰⁶ En Estados Unidos, esta percepción del fenómeno, arraigada en el imaginario colectivo, se ha traducido en diversas preconcepciones, entre las que se encuentran de manera destacada la identificación estereotipada de las organizaciones criminales con minorías étnicas extranjeras, altamente burocratizadas, capaces de monopolizar los mercados de bienes y servicios ilícitos, y que se encuentran además en permanente conflicto con las instituciones de seguridad de ese país, sin mayor atención de las condiciones sociopolíticas que favorecen el surgimiento de los grupos delictivos. Von Lampe, *ibid.* Aunado a lo anterior, se dio por hecho también la virtual existencia de una conspiración criminal extranjera contra los Estados Unidos. Ver Letizia Paoli, “The Paradoxes of Organized Crime”, en *Crime Law and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, 2002, p. 53. En ocasiones, particularmente tras el término de la Guerra Fría, esta percepción ampliamente difundida entre el público estadounidense ha favorecido la generación de argumentos a favor de estrategias de contención internacional del crimen esencialmente punitivas con implicaciones de política internacional mucho más amplias para las relaciones interestatales. Antes del 11 de septiembre de 2001, un ejemplo significativo de la posición de diversos actores estadounidenses en relación con la criminalidad organizada, su impacto transnacional y la forma en que Estados Unidos debía encarar el fenómeno puede apreciarse en el siguiente texto: “The implication of the preceding analysis is that the international system throughout much of the twenty first century will be divided between those states that adopt a confrontational attitude towards transnational organized crime and those that either tacitly or overtly support criminal organizations. In such a world, claims to extra-territorial jurisdiction will be both enormously important and enormously controversial. Similarly, the use of military intervention to deal with the most egregious offenders also becomes an option –and, of course, already has a precedent in the US intervention in Panama in 1989 to remove President Noriega– although one whose attraction is likely to be tempered in a world where ‘captured’ or criminal states wield considerable military power”. Ver Phil Williams, “Transnational Crime and Corruption”, en *Issues in World Politics*, editado por Brian White, Richard Little y Michael Smith, febrero de 2001, p. 42.

italiana, y meramente lo transfirió a otros grupos identificados a partir de sus raíces étnicas.¹⁰⁷

Es notable la discrepancia entre el estereotipo del crimen organizado, concebido como una estructura tipo mafia, y la definición amplia y laxa que ofrecen de él diversas leyes y documentos normativos.¹⁰⁸ Este hecho se hizo más evidente con el repunte del interés estadounidense en las actividades delictivas de carácter internacional, tras el fin de la Guerra Fría.¹⁰⁹ En los años noventa, surgió el concepto de crimen organizado transnacional, que remitía a la noción de estructuras delictivas capaces de llevar a cabo actividades ilegales en diversos países.¹¹⁰

¹⁰⁷ Von Lampe, *The Concept...*, Nuevamente, la identificación de las minorías étnicas con los grupos criminales –aunque con el matiz de que éstas no siempre desempeñan su papel de manera consciente– se encuentra en Williams: “Significant population movements have been facilitated by the transportation and communications revolutions and, in turn, have resulted in large émigré populations being transplanted into societies where they provide an important resource for criminal enterprises that can increasingly be understood as network forms of organization. Many organized crime groups function effectively across borders because they are able to exploit diasporas and ethnic networks that are difficult for domestic law-enforcement agencies to infiltrate. Whether the focus is on Nigerian criminals in the United Kingdom and South Africa, the Chinese criminal networks in the United States and Western Europe, Russian émigré criminals in the United States and Israel, Turks and Kurdish criminals in the Netherlands, or Albanian drug traffickers operating throughout Eastern and Western Europe, it is clear that ethnicity provides an important bonding mechanism for organized crime groups, that ethnic communities provide both cover and recruitment, and that transnational ethnic networks are an important, if often unwitting, support mechanism for criminal enterprises”, *op. cit.*, pp. 12-13. Se establece de este modo una concepción simplista del crimen organizado, que aparece como fenómeno intrínseco de la migración extranjera, que aparece implícitamente como fuente del problema.

¹⁰⁸ Von Lampe, *op. cit.* Como el autor señala, esta ambigüedad brinda amplias oportunidades para un flexible uso del concepto de crimen organizado, de acuerdo con diferentes intereses políticos e institucionales.

¹⁰⁹ Algunos autores han identificado en el repunte del interés estadounidense en las actividades de la delincuencia internacional la preocupación de las estructuras de seguridad de ese país y sus cuerpos de asesoría académica, por encontrar un “nuevo enemigo” –y una nueva razón de existencia institucional– tras el derrumbe de la Unión Soviética. Ver Leticia Paoli, *The Paradoxes...*, p. 57. Ver también Gary Potter, “Theoretical Perspectives on Organized Crime”, en http://policestudies.eku.edu/POTTER/crj401_4htm.

¹¹⁰ United Nations, Office on Drugs and Crime, “Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries”, septiembre de 2002. *Global Programme Against Transnational Organized Crime*, p. 4. Más tarde se hará referencia especial a esta cuestión.

Los intentos por unificar criterios para definir al crimen organizado desde la academia, no han sido muy exitosos. Por otra parte, los esfuerzos que han prosperado se refieren al trabajo de organismos internacionales que promueven la cooperación entre los países, con objeto de construir herramientas jurídicas y de política gubernamental que permitan enfrentar el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional. En este caso, la necesidad de generar puentes de entendimiento y colaboración práctica, entre los distintos Estados participantes, ha favorecido la generación de conceptos amplios con una finalidad eminentemente práctica.

Estos últimos esfuerzos pueden ilustrarse con el caso del Programa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, que auspicia la Organización de las Naciones Unidas, y que cristalizó en la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, realizada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000.¹¹¹ De acuerdo con un documento publicado por la propia ONU,¹¹² dos concepciones contrapuestas rigieron el debate en el marco del comité que habría de organizar la convención. Por una parte, una corriente sostuvo que los grupos dedicados al crimen organizado difieren de otros grupos criminales en que los primeros se dedican a la actividad criminal con un enfoque de empresa, en contraposición con el desarrollo de actividades delictivas predatorias, que en principio sería la tarea sustantiva de la delincuencia común.¹¹³ Adicionalmente, la criminalidad organizada se distinguiría también por contar con una estructura jerárquica durable y por emplear sistemáticamente

¹¹¹ En la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, realizada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000, 124 países, entre ellos Estados Unidos, firmaron los resolutivos alcanzados. Roy Godson, "The Political-Criminal Nexus and Global Security", en *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003, p. 22. El autor remite a G.A. res. 55/25, annex I, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 44, U.N. Doc. A/45/49 (vol. I).

¹¹² United Nations. Office on Drugs and Crime, *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, septiembre 2002, Global Program Against Transnational Organized Crime, pp. 4-5.

¹¹³ Actividades delictivas predatorias incluirían delitos contra el patrimonio de las personas, pero en escala menor y, en general, actos violentos sin mayor articulación.

la violencia y la corrupción. Estaría caracterizada por obtener altos ingresos de sus actividades delictivas –en comparación con otros grupos criminales– y por su capacidad para extender sus actividades dentro de la economía legal.¹¹⁴ De acuerdo con esta perspectiva, los grupos criminales que no satisfacen estas cinco condiciones no pueden ser considerados crimen organizado. Otra corriente sostuvo un enfoque más amplio, donde los grupos del crimen organizado estarían definidos simplemente por contar con perdurabilidad, jerarquía y por estar involucrados en una multiplicidad de actividades criminales.¹¹⁵

El intento de establecer criterios internacionales compartidos para identificar al crimen organizado evidenció una heterogeneidad de realidades que hicieron muy difícil alcanzar una definición común. La ONU optó por proponer una caracterización de los grupos dedicados al crimen organizado que pudiera ser aceptada por todos los países que habían enviado delegados a las discusiones enmarcadas en la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional. Como se ha dicho, el propósito fue eminentemente práctico, a fin de lograr la cooperación internacional para el combate hacia este tipo de delincuencia. Por esta razón, se optó por definir las características de un grupo de delincuencia organizada, antes que el contenido específico del concepto de crimen organizado. La descripción propuesta por las Naciones Unidas establecía que un grupo dedicado al crimen organizado es:

[a] structured group of three or more persons existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.” By “serious crime” is meant “conduct constituting a criminal offence

¹¹⁴ Todas estas características se encuentran expuestas en United Nations, *Results of a Pilot...*, p. 4. Son tomadas de R.T. Naylor, ‘Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime’, *Transnational Organized Crime*, vol. 3, núm. 3, 1997, p. 6.

¹¹⁵ United Nations, *op. cit.*, p. 4. En este caso, la caracterización del crimen organizado es retomada de Peter Reuter, *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*, MIT Press, Cambridge, 1983, p. 75.

punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty.¹¹⁶

La pretensión de la ONU era no restringir su propuesta a la caracterización de estructuras jerárquicas tipo mafia, sino permitir que incluyera también a organizaciones más difusas, a fin de promover criterios de eficiencia en la procuración de justicia y la cooperación entre los gobiernos.¹¹⁷ Desde el enfoque de la práctica jurídica, el concepto pretende establecer una herramienta internacionalmente consensuada, de utilización discrecional por parte de las fiscalías de diversos países, en la que las autoridades correspondientes no se entrapen en la necesidad de demostrar exhaustivamente la gama de conductas que implican las actividades propias de la criminalidad organizada. En este caso, el interés prevaleciente ha sido la eficiencia y la posibilidad de mantener criterios homologables entre los diversos países.¹¹⁸

Por lo que se refiere a los ámbitos académicos —más allá de este esfuerzo en materia de cooperación internacional, promovido en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas—, es evidente que a pesar de varias décadas de debate, el concepto de crimen organizado continúa recibiendo múltiples interpretaciones, y que la atención que ha recibido el tema, por parte de la comunidad científica, no se ha traducido en un consenso respecto a su significado e implicaciones.¹¹⁹

¹¹⁶ United Nations, *op. cit.*, p. 5. En esta convención, la definición de crimen organizado se mantuvo prácticamente igual: “Organized crime group’s shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crime or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁸ Acerca de una interesante reflexión sobre el enfoque jurídico del concepto de *delincuencia organizada* y su interés por fines específicos de práctica propia de la procuración de justicia, ver Samuel González Ruiz y Edgardo Buscaglia, “Cómo diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional dentro de la Convención de Naciones Unidas”, en Rafael Macedo de la Concha (comp.), *Delincuencia organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, pp. 81-113.

¹¹⁹ Von Lampe, *The Concept...*; Paoli, *The Paradoxes...*, p. 52.

Perspectivas teóricas sobre el crimen organizado y definiciones conceptuales

La definición que se emplee de crimen organizado depende en gran medida del enfoque teórico que enmarque la reflexión sobre el mismo. En términos generales, tres han sido los principales paradigmas con que se ha abordado el estudio del crimen organizado: institucional, de redes clientelares y de empresa. El primero supone que el crimen organizado puede ser entendido mejor con un enfoque organizacional. Este enfoque está influido por el predominio de la corriente institucional en los estudios sociológicos que tuvo lugar durante los años sesenta del siglo xx. El segundo paradigma considera a la corriente institucional demasiado formalista, y promueve en cambio una concepción del crimen organizado como relaciones clientelares articuladas en función del intercambio de recursos. Este paradigma surgió en los años setenta, y se basa en reflexiones generadas en el campo de la antropología. Finalmente, el tercer enfoque resta centralidad a los actores del crimen organizado y se enfoca fundamentalmente en el negocio ilícito que éste representa y en las relaciones de mercado en las que se desarrolla. Este paradigma se originó en los años ochenta, y se caracteriza por adoptar razonamientos tomados de la economía en el estudio del crimen organizado.¹²⁰

Esta distinción atiende a enfoques teóricos esencialmente unidimensionales del crimen organizado. En general, son tres las principales preocupaciones que guían la reflexión de estos paradigmas: la estructura organizativa de los grupos criminales, el sistema de relaciones sociopolíticas en que opera y la actividad desarrollada por los mismos en la provisión de bienes y servicios ilegales, en una lógica de mercado.¹²¹ El enfoque organizacional atiende a la estructura interna de los grupos criminales, sin particular atención a la

¹²⁰ Jeffrey Scott Mcillwain, "Organized crime: A Social Network Approach", en *Crime, Law & Social Change*, Países Bajos, 32, 1993, p. 303.

¹²¹ Von Lampe, *The Concept...*

posición sociopolítica que desempeña ni a la actividad concreta en que está envuelta; la perspectiva que prioriza la comprensión del sistema de relaciones sociopolíticas del crimen organizado percibe a las estructuras legítimas y criminales como parte integral de un sistema sociopolítico corrupto, y dedican escasa consideración al tipo de actividades criminales en las que se involucran los grupos delictivos y al grado de organización que éstos poseen; el enfoque que analiza la actividad de empresa ilegal que desarrollan las organizaciones criminales generalmente no se ocupa de su estructura organizativa interna ni de los vínculos sociopolíticos con que cuentan.¹²²

Estas consideraciones permiten apreciar distintas definiciones del crimen organizado,¹²³ particularmente identificadas con alguno de los enfoques anteriormente expuestos. Estas definiciones ilustran notablemente las perspectivas teóricas sobre el fenómeno señaladas más arriba. La primera es la propuesta por Howard Abadinsky, que parte de una perspectiva institucional que concibe al crimen organizado como una estructura burocrática clandestina:

Organized crime is a non ideological enterprise involving a number of persons in close social interaction, organized on a hierarchical basis, with at least three levels/ranks, for the purpose of securing profit and power by engaging in illegal and legal activities. Positions in the hierarchy and positions involving functional specialization may be assigned on the basis of kinship or friendship, or rationally assigned according to skill. The positions are not dependent on the individuals occupying them at any particular time. Permanency is assumed by the members who strive to keep the enterprise integral and active in pursuit of its goals. It eschews competition and strives for monopoly on an industry or territorial basis. There is a willingness to use violence and/or bribery to achieve ends or to maintain discipline. Membership is restricted, although nonmembers may be

¹²² *Ibid.*

¹²³ Una muy buena recopilación de definiciones del crimen organizado, realizada por Von Lampe, puede encontrarse en internet: <http://people.freenet.de/kvlampe/OCDEF1.htm>

involved on a contingency basis. There are explicit rules, oral or written, which are enforced by sanctions that include murder.¹²⁴

Una definición que destaca la dimensión del crimen organizado como articulación de redes clientelares inmersas en un contexto sociopolítico es proporcionada por Francis Ianni:

I have defined organised crime as an integral part of the American social system that brings together a public that demands certain goods and services that are defined as illegal, an organisation of individuals who produce or supply those goods and services, and corrupt public officials who protect such individuals for their own profit or gain.¹²⁵

Una definición del crimen organizado lo concibe esencialmente como una actividad económica desarrollada en un mercado ilegal de bienes y servicios se aprecia en Block y Chambliss:

organized crime is a term that refers to those illegal activities connected with the management and coordination of racketeering (organized extortion)

¹²⁴ Ver Howard Abadinsky, *Organized Crime*, 2ª ed., Chicago, Nelson Hall, 1990, p. 6. Esta concepción del crimen organizado inició con Donald R. Cressey, en 1969, a quien se atribuye la primera definición organizativa del fenómeno, y quien la definía como “any crime committed by a person occupying a position in an established division of labor designed for the commission of crime... any of criminal’s activities are coordinated with the activities of other criminals by means of rules [...] each organized criminal occupies a position in a set of positions which exist independently of the incumbents. Each has his criminal obligations, duties, and rights specified for him”. Ver Donald R. Cressey, *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, Harper, Nueva York, 1969.

¹²⁵ Francis A. J. Ianni, *Black Mafia: Ethnic Succession in Organized Crime*, Nueva York, Pocket, 1975, pp. 14-15. La primera identificación del crimen organizado como red de relaciones clientelares se atribuye a Joseph Albini. Para este autor, el crimen organizado era esencialmente un conjunto de redes sociales de intercambio dentro de una comunidad, donde las figuras principales interconectaban organizaciones públicas y privadas y otras de corte ilícito. Se trataba así de redes de interconexión entre policías, funcionarios públicos y criminales. Ver Joseph Albini, *The American Mafia: Genesis of a Legend*, Appleton Century Crofts, Nueva York, 1971.

and the vices - particularly illegal drugs, illegal gambling, usury, and prostitution.¹²⁶

Desde luego, muchos análisis teóricos y de caso difícilmente pueden ser encasillados en un enfoque unidimensional. La realización de varios de ellos ha implicado un enfoque multidimensional donde se subraya el aspecto organizativo, pero se incluyen también otros criterios, como es el de redes criminales o el de mercados ilícitos de bienes y servicios. Un connotado especialista alemán del tema distingue cuatro preocupaciones principales en los estudios multidimensionales del crimen organizado: 1) las características personales de los miembros de las organizaciones criminales; 2) las estructuras que determinan la conexión entre estos individuos, es decir la naturaleza y articulación de la organización; 3) las estructuras de poder que controlan estas organizaciones; y 4) la relación entre estas estructuras ilegales y las que pertenecen a la sociedad.¹²⁷

Pueden ser ilustradas definiciones multidimensionales del crimen organizado con la proporcionada por Peter Lupsha:

Organized crime consists of activity by a group of individuals who consciously seek to develop roles and specializations, patterns of interaction, spheres of responsibility and accountability, and who, with continuity over time, engage in a variety of illegal and illicit endeavors, involving the use of large amounts of capital, non-member associates, the corruption of public officials and their agents, directed toward the achievement of greater capital accumulation in the

¹²⁶ Alan A. Block y William J. Chambliss, *Organizing Crime*, Nueva York y Oxford, 1981, p. 12. Gary Potter considera que Dwight Smith fue el primer autor en concebir al crimen organizado a partir de un modelo empresarial. Para Smith, el crimen organizado opera con las mismas premisas que gobiernan la operación de las empresas legales dentro del mercado: su necesidad de mantener –y de ser posible incrementar– su participación dentro del mismo. Se trata así de una actividad empresarial, que de manera fortuita ha sido designada ilegal por las autoridades. Ver Dwight Smith, *The Mafia Mystique*, Basic Books, Nueva York, 1975.

¹²⁷ Von Lampe, *The Concept...*

form of untaxed monies and goods of value which are then processed through legitimate “fronts” and “buffers” to “launder” this black income into “white” (*i.e.* taxable) earnings”.¹²⁸

O bien, con la que ofrecen John Bailey y Roy Godson:

Por crimen organizado entendemos primordialmente a delincuentes profesionales con las siguientes características:

1. Operan durante un periodo. No se trata de individuos que se juntan para uno o dos “trabajos” y luego se desbandan.
2. Poseen una estructura y jefes identificables. La estructura de la jefatura varía pero existen una jerarquía y una división del trabajo dentro del grupo. La jerarquía puede estar centralizada, con una estructura piramidal, asemejándose a organizaciones empresariales, privadas o del sector público, o bien las bandas operan en redes no conectadas estrechamente. En otras ocasiones, los grupos suelen trabajar más o menos por su cuenta y establecer relaciones de cooperación o pactos de “no agresión” entre ellos.
3. Sus propósitos principales son medrar con actividades ilegales [...]
4. Usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o posibles rivales, así como para disciplinar a sus propios camaradas y a quienes buscan explotar.¹²⁹

¹²⁸ Peter Lupsha, “Organized Crime Evolving I: A Preliminary Analysis of Recent Trends”, 1985. Documento proporcionado por el autor. Una definición similar aparece publicada en Peter A. Lupsha, *Networks versus Networking: Analysis of an Organized Crime Group*. Beverly Hills, Ca., Sage, 1983, pp. 60-61.

¹²⁹ John Bailey y Roy Godson, “Introducción. El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas”, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la zona fronteriza*, México, Grijalbo, 2000, p. 19. Los autores establecen que basaron esta definición en los trabajos de Roy Godson, y William J. Olson, *International Organized Crime: Emerging Threat to US Security*. Washington, D.C. National Strategy Information Center, 1993, y Phil Williams, “The Nature of Drug Trafficking Networks”, *Current History*, abril de 1998.

Ambas definiciones se distinguen por su carácter descriptivo, que tiene en cuenta aspectos diversos de la estructura organizativa de la criminalidad organizada, de la actividad en que está inmersa y de los propósitos que persigue. Y ambas comparten la concepción general del crimen organizado como estructura que se beneficia económicamente con la dotación de bienes o servicios prohibidos por la ley.

En términos generales, estas definiciones implican una concepción empresarial de la criminalidad organizada, en la medida en que se trata de grupos que persiguen medrar a partir de la existencia de un mercado ilegal de bienes y servicios, en el cual participan con la dotación de bienes y servicios ilícitos.

Existe, sin embargo, otra perspectiva que, sin desechar del todo la noción de lucro económico, aborda el crimen organizado a partir del manejo de la violencia, que algunos grupos realizan, con propósitos de ofertar protección privatizada. En tal sentido, Diego Gambetta definió a una organización mafiosa como: “a specific economic enterprise, an industry that produces, promotes and sells private protection”.¹³⁰

Este tipo de perspectiva incorpora indirectamente una implicación política del crimen organizado, en la medida en que el uso de la violencia, como factor condicionante de sus prácticas privatizadas de extorsión-protección, disputa al Estado el monopolio que esencialmente reclama sobre la misma.¹³¹

Los términos *mafia* y *crimen organizado* no son propiamente sinónimos: la primera hace referencia a un tipo específico de organización criminal. Sin embargo, vale la pena rescatar la concepción del rol de determinado tipo de estructura delictiva como sustituto limitado del Estado, en la dotación de

¹³⁰ Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Mass. y Londres, Harvard University Press, 1993, p. 1. Otro partidario de este tipo de definición es Federico Varese, Ver <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm>, quien la emplea en su trabajo *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹³¹ Gambetta, *ibid.*, pp. 1-2.

protección y certidumbre a las actividades de distintos actores sociales, que recurren a ella, incluso por voluntad propia.¹³²

Para Paoli, por ejemplo, la extorsión que ejercen grupos como la mafia siciliana, la 'Ndrangheta italiana, la Cosa Nostra estadounidense, y otras organizaciones similares, mediante la venta de “protección” y su constante posibilidad de ejercicio de la violencia, como mecanismo de coacción, les confiere una dimensión política en sentido weberiano. Esta autora señala, además, que varias de estas organizaciones surgieron inicialmente con fines políticos, y no con el propósito de participar en un mercado clandestino de bienes y servicios.¹³³ Cabe destacar que, si bien ésta puede ser una verdad histórica, resulta evidente que al paso del tiempo su interés distintivo ha sido el enriquecimiento ilícito, no confrontar ni sustituir al Estado, y es esa la diferencia entre la violencia que desencadena el crimen organizado y la que se origina por motivos esencialmente políticos, como es el caso del terrorismo, por ejemplo.

El enfoque que destaca la dimensión de la protección-extorsión del crimen organizado no está necesariamente contrapuesto con aquél que resalta su aspecto de empresa económica, sin embargo prioriza características que no siempre se encuentran en todas las organizaciones criminales. Toda organización criminal requiere de una estructura que le brinde protección, a fin de llevar a buen término sus actividades ilegales. Esa estructura puede, en distintos casos, ser interna o externa, en el sentido de que puede ser articulada a partir de un brazo ejecutor propio, subcontratado, o distintas combinaciones de ambas posibilidades.

Sin embargo, es preciso distinguir entre la protección requerida por una organización criminal para llevar a buen puerto sus actividades de producción y tráfico de bienes ilegales —que en este caso puede ser ejercida por el propio grupo o por estructuras distintas— de la venta de “protección”, es decir, de la

¹³² Cabe destacar que, a pesar de esas similitudes, es el propio Gambetta quien resalta las propias limitaciones de la comparación entre los principios que rigen al Estado y los propios de la mafia. Ver *ibid.*, capítulos 5 y 6.

¹³³ Paoli, *The Paradoxes ...*, pp. 71-73.

extorsión de otros actores sociales, o del establecimiento del grupo criminal como garante de transacciones diversas.¹³⁴ En estos casos, los sujetos que reciben tal protección pagan a fin de evitar ser víctimas de la violencia, o bien, lo hacen para alcanzar intercambios diversos con márgenes de garantía, proporcionadas por la estructura delictiva.¹³⁵ Es claro que no todo grupo delictivo realiza este tipo de coacción.

En términos generales, en los casos de México y Colombia, la actividad de crimen organizado más poderosa es el narcotráfico, y en este contexto, los grupos delictivos han surgido a partir de la existencia de un mercado ilícito de grandes proporciones, generado a su vez por la prohibición internacional de las drogas psicoactivas. Esto marca una diferencia clara frente a la evolución de otro tipo de organizaciones dedicadas al crimen, como las organizaciones de tipo mafioso, en Italia, que en condiciones de ausencia presencial del aparato de Estado se constituyeron como instancias mediadoras de conflictos sociales entre particulares. En México y Colombia la venta privada de protección no ha evolucionado como una actividad específica del crimen organizado.¹³⁶ Gran desarrollo ha tenido, sin embargo, la protección político-institucional de las actividades ilícitas, como factor indispensable para el desarrollo del crimen organizado.¹³⁷ En

¹³⁴ Gambetta, *Te Sicilian Mafia...*, pp. 19-20.

¹³⁵ Gambetta señala algunas diferencias entre un grupo criminal dedicado a la extorsión pura y la mafia siciliana, en la medida en que esta última opera en condiciones donde la propia población, en ocasiones, paga sus servicios para que actúe como árbitro en diversos intercambios, por ejemplo, de tipo económico, que ocurren por debajo de la reglamentación estatal vigente. Ver capítulo 1. No obstante, esa es una característica propia del contexto del sur de Italia, que no necesariamente se presenta en el caso de otros grupos asentados en otras áreas geográficas, que se dedican específicamente a la extorsión llana.

¹³⁶ Esta apreciación, con la cual coincide el autor, fue señalada por Samuel González Ruiz, reconocido especialista internacional en el tema, quien amablemente aportó sus comentarios para el desarrollo de este trabajo.

¹³⁷ Bajo el auspicio de la ONU, diversos expertos del mundo académico y de la policía han realizado un riguroso trabajo para analizar las actividades de la delincuencia organizada en el mundo. A partir de sus resultados, elaboraron una lista de control sobre las actividades de estas organizaciones. En honor al juez italiano Giovanni Falcone asesinado por la mafia en 1992, se le denominó la

el caso de Italia, las organizaciones de tipo mafioso surgieron a la par que la constitución del Estado italiano y, por lo tanto, disputaron con éste la capacidad de ejercer control sobre los individuos asentados en un determinado territorio.¹³⁸ El control territorial es medular para los grupos mafiosos italianos. Por lo que se refiere a las organizaciones delictivas convencionales de México y Colombia, el control territorial representa un interés comparativamente menor, pues el interés mayor estriba en la capacidad de transportar y comercializar un producto ilícito. En todo caso, su interés territorial se limita a determinados puntos de producción y almacenamiento, o de distribución entre fronteras.

En los casos de México y Colombia, que se analizan en este trabajo, la dimensión de protección del crimen organizado se aborda desde la perspectiva de la articulación de medidas de resguardo y encubrimiento de las actividades ilícitas por parte de funcionarios públicos formalmente encargados de reprimirlas. La distinción entre funcionarios corruptos, que protegen a la delincuencia, y los propios criminales es únicamente analítica, pues en todo caso ambos actores conforman la matriz que permite la realización de la actividad ilegal y su perduración. Pero el propósito del trabajo es analizar estas relaciones entre ambos actores, como fenómeno cualitativamente distinto de las propias estructuras de manejo de violencia de las organizaciones criminales: los sicarios sin charola.

En este último sentido, la evolución de la protección no gubernamental de las actividades criminales, en una lógica de venta privada de protección, ha sido

“Falcone Check List”. Una muestra del trabajo se puede apreciar en http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/Proyecto_Falcone.pdf Uno de los principales puntos que contempla la lista es, precisamente, el vínculo de corrupción entre los ámbitos político-institucional y los delincuentes, como elemento imprescindible para la existencia del crimen organizado.

¹³⁸ En este sentido, la *omertà*, como código de silencio, es funcional en la medida en que se trata de una disposición de las organizaciones mafiosas, que persigue, ante todo, negar la facultad del Estado para mediar en los conflictos entre la población, mediante sus propias normas e instituciones. Ver Ottavio Sferlazza, *La prueba en casos de delincuencia organizada: el caso del sistema acusatorio italiano*, México, Fontamara, 2005, p. 113. El texto corresponde a la conferencia presentada por este autor en el marco del Taller de Reflexión sobre la Lucha contra la Delincuencia Organizada en el Modelo Acusatorio Oral, realizada en Bogotá, del 1 al 3 de diciembre de 2004.

distinta en los dos países. En el caso de Colombia, se distingue la existencia de organizaciones armadas que, familiarizadas con el uso de la violencia propia de los conflictos civiles sufridos por esa nación en su historia reciente, se han puesto al servicio de grupos económicos privilegiados o de organizaciones criminales, a las que venden protección frente a las eventuales acciones de grupos contrarios. Las guerrillas, incluso, han podido extorsionarlos, a través de la amenaza última del secuestro. El control territorial que en ocasiones poseen ha permitido a los grupos subversivos establecer rudimentos de un sistema de reglas propio, que en la medida en que dicha zona se encuentra sustraída al control legal del Estado colombiano, sustituye *de facto* sus normas, por aquellas impuestas por estas fuerzas armadas irregulares. Sin embargo, la naturaleza política de este tipo de organizaciones implica que su análisis requiere de otras variables, pues la realización de estas prácticas se encuentra también inmersa en la disputa por el poder que ocurre en ese país. Por lo que se refiere a la extorsión de representantes del Estado sobre la criminalidad, la debilidad de las instituciones de seguridad colombianas ha determinado que, generalmente, la capacidad de los funcionarios para extorsionar a los delincuentes, sea comparativamente menor que la de sus homólogos mexicanos.

En México, el fenómeno del crimen organizado, en su dimensión de venta de protección, por parte de grupos criminales independientes, es aún tangencial. Las organizaciones delictivas generalmente tienen su propio brazo armado para proteger su actividad, y en el contexto de las graves condiciones de inseguridad que han afectado al país, los sectores pudientes de la sociedad han recurrido a empresas de seguridad privada, que en términos generales se encuentran subordinadas a la autoridad del Estado. Rudimentos de ella, sin embargo, pueden encontrarse en los grupos que manejan en la actualidad el pago periódico por ejercer el comercio ambulante, o el “cuidado” de automóviles estacionados en la vía pública.

En el sentido de la extorsión ejercida sobre grupos delictivos en México, la capacidad de coacción de los organismos de seguridad y la corrupción que ha existido dentro de los mismos ha favorecido que la venta de

protección fluya generalmente de los funcionarios hacia los delincuentes, como se verá en el capítulo correspondiente. Han sido los funcionarios quienes específicamente venden protección a los grupos criminales, barren del mercado a sus competidores y a los delincuentes que no aceptan su control, en un contexto claro de extorsión.¹³⁹ Sin embargo, grupos delictivos poderosos –por ejemplo, organizaciones de narcotraficantes– pueden en ocasiones ejercer un control virtualmente monopólico de esta actividad criminal sobre el área geográfica en que se asientan, extorsionando a grupos menores que desean hacer uso del territorio sobre el cual reclaman dominio. Para ello, han contado incluso con la colaboración de los funcionarios con los cuales sostienen relaciones de contubernio.

Todo lo anterior permite apreciar la diversidad de enfoques teóricos y de definiciones conceptuales con que es abordado el crimen organizado. La multiplicidad de grupos criminales y sus distintas características organizativas, así como las diferentes premisas de operación con que desarrollan las diversas actividades ilegales de dotación de bienes y servicios ilícitos dificulta, como se ha visto, llegar a un concepto capaz de abarcar todas las peculiaridades. Por ello, a modo de definición operativa, el presente trabajo considera al crimen organizado como un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos; y que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas, en última instancia, por el uso de la violencia. Se trata de relaciones clientelares donde el patrón y el cliente pueden ser indistintamente funcionarios o criminales, de acuerdo con las condiciones sociopolíticas que imperen en el medio en el cual se desarrolla el vínculo y pueden articularse por medio de una amplia variedad de estructuras organizativas en mayor o menor grado jerarquizadas.

¹³⁹ Un buen análisis del carácter informal de las policías mexicanas como estructuras delictivas se encuentra en Beatriz Martínez de Murguía, *La policía en México ¿Orden social o criminalidad?* México, Planeta, 1999. Más adelante, dentro de este mismo capítulo, se hará referencia a la manera concreta en que el intercambio de poder entre estos actores sociales –funcionarios y delincuentes– ocurre.

Esta perspectiva parte de las siguientes consideraciones:

Axioma 1: La noción de perdurabilidad que implica el concepto de *crimen organizado* obliga a pensar en la existencia de vínculos de protección de la autoridad política hacia las actividades delictivas y aquellos quienes las llevan a cabo, como elemento *sine qua non* para el desarrollo de las mismas, independientemente del grado en que esa protección se encuentre. En una concepción evolutiva de la organización criminal,¹⁴⁰ ésta no puede alcanzar el estatus de crimen organizado sin contar en alguna medida con el apoyo de miembros de la autoridad estatal, que le permitan “organizarse” y escapar –como grupo– de la aplicación de la ley.

Axioma 2: Mientras más poderosa sea la organización criminal, mientras más amplia sea la dimensión de sus operaciones y mientras más vasto sea el territorio donde lleva a cabo sus actividades, más imprescindible resulta el nexo con la autoridad política, se encuentre ésta centralizada o fragmentada. La única excepción posible es cuando el Estado ha perdido por completo el control sobre un área geográfica ubicada dentro de su territorio, en donde la organización criminal opera, como ha sucedido, por ejemplo, en Colombia.

¹⁴⁰ Esta concepción evolutiva del crimen organizado es desarrollada por Peter Lupsha, y de ella se tratará más adelante. Este autor considera imprescindible la variable política para la existencia del crimen organizado. Explicitamente señala: “The key macro variable to both the propagation and the persistent of organized crime is politics: political culture, and the operation of political systems. It is a truism that organized crime cannot exist without political corruption. As important is the fact that organized crime can not prosper without governments creating black markets, regulatory, economic and social bottlenecks, and exacerbating conditions of strain and discontinuity”. Ver Peter Lupsha, “Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, invierno, 1988, p. 2. Una percepción general la ofrece Gary Potter al caracterizar el comportamiento del crimen organizado: “Without the assistance of public and private figures such as law enforcement officers, judges, prosecutors, mayors, bankers, attorneys, accountants, and elected and appointed political persons at all levels of government, the organized crime groups could not function”. Ver http://www.jsnet.eku.edu/matt/potter/crj401_2.htm

Axioma 3: El interés fundamental del crimen organizado es la ganancia económica, no confrontar al Estado. Por tanto, este fenómeno no persigue por sí mismo un fin político. El crimen organizado sólo confronta unitariamente al Estado en condiciones excepcionales. En principio, le es más rentable la cooperación que la confrontación. Nuevamente, en Colombia por ejemplo, Pablo Escobar atacó a un Estado que originalmente le había sido cooperativo, como medio para presionar a favor de garantías hacia su persona y evitar la extradición a Estados Unidos. Las FARC, por su parte, independientemente de las ganancias obtenidas por el tráfico de narcóticos, no son una banda criminal más, pues poseen pretensiones políticas de origen.

A pesar de la necesaria cobertura política que exigen las actividades del crimen organizado, el vínculo establecido entre los delincuentes y los funcionarios públicos ha sido generalmente poco abordado desde un enfoque teórico. Los rasgos específicos de ambos actores condicionan el tipo de vínculo y la correlación de fuerzas que se establece entre ellos. De ahí la importancia de estudiar el fenómeno a la luz de las características del Estado y del tipo de régimen en el cual se desarrolla. Pero antes, es conveniente realizar algunas consideraciones sobre las organizaciones delictivas y algunas condiciones sociales favorables para su desarrollo.

El carácter transnacional del crimen organizado

Los cambios políticos, económicos y tecnológicos de finales del siglo xx tuvieron por resultado el reblandecimiento de las fronteras nacionales, en una dinámica global caracterizada por el flujo incremental de bienes, servicios y personas entre los distintos países, con una decreciente capacidad de control por parte de los diversos Estados nacionales. Estas circunstancias han afectado necesariamente el *modus operandi* de la criminalidad organizada, para brindarle un carácter transnacional. Actividades ilícitas como el tráfico de narcóticos, de

armas, de personas, de vehículos, entre otras, son realizadas por redes delictivas que cooperan entre sí más allá de las barreras políticas del Estado nación.¹⁴¹

En 1995, en el marco de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, la ONU identificó 18 categorías de delitos transnacionales, cuyo desarrollo necesariamente suponía la operación delictiva en más de un país. El crimen organizado transnacional era identificado, por lo tanto, con la realización de dichas actividades: lavado de dinero, actividades terroristas, robo de objetos artísticos y culturales, robo de la propiedad intelectual, tráfico ilícito de armas, secuestro de aviones, piratería marítima, fraude de seguros, crímenes cibernéticos, crímenes contra el ambiente, tráfico de personas, tráfico de órganos humanos, tráfico ilícito de drogas, fraude bancario, infiltración de negocios legales y corrupción de funcionarios públicos.¹⁴²

El narcotráfico, como actividad delictiva que se escogió para analizar los nexos de contubernio entre funcionarios públicos y la criminalidad organizada, es también especialmente ilustrativo del carácter transnacional de los fenómenos de criminalidad contemporáneos. El carácter supranacional del tráfico de drogas se aprecia en dos dimensiones: la primera es la criminalización de las actividades relacionadas con las drogas, producto de su prohibición en los diferentes países, misma que no puede ser entendida sin tener en consideración la presión que desde inicios del siglo xx, Estados Unidos ha ejercido, a nivel mundial para lograr su proscripción.

El origen del régimen internacional de prohibición de las drogas se remonta a la Convención Internacional del Opio, realizada en 1912, en el marco de la Sociedad de las Naciones, en La Haya, Suiza, por instancias

¹⁴¹ John Bailey y Roy Godson, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, 2000, pp. 11-14. Gary Potter, http://www.jsnet.eku.edu/matt/potter/crj401_13.htm, Samuel González Ruiz, “Cómo diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional dentro de la Convención de Naciones Unidas”, en Rafael Macedo de la Concha (coord.), *Delincuencia organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, pp. 81-82. John Bailey y Jorge Chabat, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, p. 17.

¹⁴² Ver United Nations, *Results of a Pilot...*, p. 4.

de Estados Unidos. Hacia 1906, China promovía una campaña contra el opio, que debía importar de Gran Bretaña, como resultado de medidas de fuerza impuestas por este último país. En 1908, Estados Unidos propuso la realización de una conferencia en Shangai que, a su vez, condujo, cuatro años después, a la reunión de La Haya, donde se firmó la citada Convención. Este documento estableció la prohibición contra la producción, el tráfico, la distribución y la venta de opio, y más tarde se extendió a otras drogas, no destinadas a propósitos médicos.¹⁴³

En 1931, la Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Narcóticos estableció que el modo más conveniente para detener la producción y el comercio de drogas era suprimirlas en los países donde se originaban.¹⁴⁴ En consecuencia, la prohibición de los narcóticos comenzó a orientarse esencialmente en la oferta de narcóticos, mientras que los aspectos relativos a la demanda permanecieron en segundo plano. Desde su fundación, la Organización de las Naciones Unidas heredó la responsabilidad de hacer cumplir las convenciones internacionales firmadas en el marco de la Sociedad de Naciones. En 1961, la Asamblea General aprobó una Convención Única, que tenía por propósito la supresión de la oferta de drogas, al tiempo que no promovía la aplicación de ninguna sanción penal para los consumidores.¹⁴⁵

¹⁴³ Miguel Ruiz-Cabañas, “La Campaña Permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 208-209. También, en el mismo libro, Jack Donnelly, “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”, pp. 359-361. Un interesante trabajo sobre las razones basadas en sus propias concepciones morales, que condujeron a los Estados Unidos a presionar para establecer la prohibición de las drogas adictivas en su propio suelo y en los demás países desde inicios del siglo xx, se encuentra en Francisco E. Thoumi, *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Planeta, 2001, capítulo I.

¹⁴⁴ Ruiz-Cabañas, *op. cit.* El autor remite al propio texto de la Convención, que se encuentra en Naciones Unidas, *The United Nations and Drug Abuse Control*, Publication, núm. E. 87.18, United Nations, Nueva York, 1987.

¹⁴⁵ Ruiz-Cabañas, *ibid.*, p. 209.

La represión de la oferta y la tolerancia hacia la demanda sentaron las bases para que en su momento, el mercado de drogas ilícitas creciera en proporción geométrica, a la luz de las incrementales necesidades de su suministro, en el marco de los cambios contraculturales de los años sesenta y setenta que tuvieron lugar, paradójicamente, en el país que más había presionado por la supresión de estas sustancias: los Estados Unidos.¹⁴⁶

La cooperación internacional que ha promovido este país ha sido esencialmente de tipo bilateral, en un contexto donde Estados Unidos busca el compromiso de los países productores o de tránsito de las drogas, a fin de erradicar su producción, detener y procesar legalmente a quienes se dedican a lucrar con tales productos, e interceptar estos últimos, en su tránsito hacia suelo estadounidense.¹⁴⁷ Cabe destacar que, con frecuencia, las relaciones bilaterales que promueven los Estados Unidos constituyen en realidad políticas unilaterales, planeadas y efectuadas por un solo gobierno, con un limitado margen de acuerdo con el país receptor de las mismas.¹⁴⁸ La disparidad de poder entre los países productores o de tránsito de narcóticos —México y Colombia, para los casos que aquí nos ocupan—, y Estados Unidos como la principal potencia mundial y la sociedad que demanda en mayor medida tales productos, ha favorecido que, en lo general, las políticas gubernamentales respecto al fenómeno de las drogas que se aplican en los primeros constituyan, esencialmente, un reflejo obligado de las medidas auspiciadas desde Washington.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Samuel del Villar “Perspectivas del control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos”, en Guadalupe González y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 139. Citado en Ruiz-Cabañas, *op. cit.*, pp. 209-210.

¹⁴⁷ María Celia Toro, “Unilateralismo y Bilateralismo”, en Meter Smith, *El combate a las drogas...*, pp. 394-395.

¹⁴⁸ Toro, “Unilateralismo...”, p. 394

¹⁴⁹ En el caso de México, no fue sino hasta mayo de 1997, que los presidentes Zedillo y Clinton dieron a conocer el informe *México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas: Estudio Diagnóstico Conjunto*, que fue elaborado por funcionarios y especialistas de ambos países, y que ha sido considerado como el primer intento por desarrollar una visión común sobre el tema. En este documento se sentaron

Por otra parte, la segunda dimensión se deriva de la anterior, e implica la constitución de redes delictivas de carácter transnacional que tienen —en el caso del narcotráfico— el propósito de obtener ganancias económicas al participar en un mercado ilegal. Vale la pena destacar que, en buena medida, este mercado reproduce y acrecienta sus ganancias debido a la propia lógica que imponen en él las políticas internacionales de prohibición de las drogas y la criminalización de su producción y comercialización. Es muy frecuente que una actividad que ofrece márgenes importantes de rentabilidad quede en manos de organizaciones criminales, al ser declarada ilegal. Así sucedió en Estados Unidos con la Ley Volstead, que prohibió el alcohol, durante los años veinte, y que tuvo por correlato el incremento del crimen organizado, a partir de la producción y tráfico ilegal de bebidas embriagantes.

Salvo las drogas sintéticas y la marihuana, todas las demás suelen estar asociadas con plantíos producidos en distintas —pero limitadas— regiones del mundo. En la medida en que el narcotráfico constituye esencialmente una actividad comercial, sus operadores suelen adoptar en sus acciones una perspectiva de mercado, de manera que procuran obtener los mayores márgenes de ganancia, y la mayor racionalidad posible en la cadena de producción, por lo que se refiere a la incorporación de los insumos necesarios

las bases para la generación de una Estrategia Bilateral, dada a conocer el 8 de febrero de 1998, que habría de contemplar como principios rectores de la cooperación, el respeto a la soberanía y jurisdicción de cada país, el reconocimiento de la responsabilidad compartida en el fenómeno del narcotráfico, la necesidad de adoptar una perspectiva integral en el combate al mismo, y reciprocidad en las acciones de procuración de justicia. Ver *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas*, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html Un análisis más detallado de evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos, en materia de narcotráfico, se encuentra en Carlos Antonio Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia*, tesis de maestría, México, UNAM, 2002, capítulo “Las relaciones México-Estados Unidos frente al narcotráfico”. En el caso de Colombia, la lógica seguida en el denominado *Plan Colombia*, esencialmente militar, pone de manifiesto que la aproximación al fenómeno continúa planteándose en términos muy cercanos a los propuestos originalmente por el gobierno estadounidense, según se verá más adelante, en el capítulo correspondiente.

a la misma. La lógica de exportación orientada hacia los grandes mercados de Norteamérica y Europa implica la necesidad que tiene esta actividad ilícita de establecer redes de cooperación a fin de introducir su producto en esas zonas, con el imprescindible tráfico a través de los países intermedios.

Las notables expectativas de ganancia económica han favorecido que, a nivel mundial, la supresión –generalmente de carácter temporal– de un centro de producción de drogas ilícitas no se traduzca en una limitación perdurable de la oferta, sino en el traslado de la manufactura hacia otra región. Así, el incremento en las medidas de erradicación de la amapola en Turquía, a principios de los setenta, tuvo por resultado el incremento de su producción en México.¹⁵⁰ A su vez, el fortalecimiento de la campaña de erradicación de plantíos ilícitos, ocurrida en México a mediados de esa década, favoreció el traslado de los cultivos de marihuana hacia Colombia.¹⁵¹ En la actualidad, las medidas de destrucción de cultivos llevadas a cabo en este último país, apoyadas por Estados Unidos, podrían estar favoreciendo incremento de la plantación de coca en Perú y Bolivia.¹⁵²

Debido a que, en el caso del narcotráfico, los principales mercados de distribución suelen encontrarse en sitios geográficamente distintos a aquellos donde se producen, las redes de comercialización suelen estar basadas en vínculos de confianza entre grupos pertenecientes a un marco referencial común, generalmente, de tipo familiar, étnico, o de socialización compartida.¹⁵³ Sin embargo, esta condición no implica atribuir al crimen organizado una cualidad esencialmente étnica, más allá de la propia necesidad que tienen los delincuentes, de articular su red criminal a partir de la expectativa de confianza

¹⁵⁰ Ruiz-Cabañas, “La campaña...”, p. 212.

¹⁵¹ Un excelente trabajo sobre las fluctuaciones de las redes delictivas dedicadas al tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, durante el periodo comprendido entre 1947 y 1964 se encuentra en Paul Gootenberg, *The Birth of the Narcs: The First Illicit Cocaine Flows in the Americas, 1947-1964*, Stony Brook University, verano-invierno, 2003.

¹⁵² Así lo comentó una de las fuentes confidenciales colombianas, entrevistadas en el trabajo.

¹⁵³ Peter Lupsha, “Transnational Organized Crime Versus the Nation-State”, *Transnational Organized Crime*. Separata, Portland, vol. 2, núm. 1, primavera, 1996, p. 22.

entre sus miembros, como medio indispensable para evitar su descubrimiento y captura. La proclividad a generar estereotipos étnicos respecto al crimen organizado ha sido una tendencia que se ha arraigado especialmente en los Estados Unidos, en buena medida debido al manejo mediático y político del fenómeno, por el que se pretende obtener determinadas respuestas del público, a partir de la exaltación de sus temores xenófobos. Es indiscutible que los vínculos clandestinos imprescindibles para el desarrollo de una actividad delictiva perdurable suelen favorecer el establecimiento de redes basadas en nexos de tipo familiar o étnico. Pero es igualmente un hecho que sociedades étnicamente departamentalizadas, donde las minorías son sujetas a considerable segregación, suelen favorecer también el desarrollo de la criminalidad entre las mismas, precisamente como vía atractiva para la mejora de sus propias condiciones de vida, al emplear a su favor las circunstancias vigentes en su entorno.¹⁵⁴ Y ello conduce a reflexionar respecto a las condiciones estructurales de tipo endógeno, favorables para el desarrollo del crimen organizado.

Condiciones estructurales endógenas favorables para el surgimiento del crimen organizado

Existen distintos enfoques teóricos que han pretendido explicar las causas estructurales que conducen al surgimiento del crimen organizado. Estas perspectivas teóricas han sido desarrolladas generalmente desde los campos de la sociología criminal o de la criminología. Cada una de ellas destaca aspectos distintos del fenómeno que, sin embargo, no están necesariamente contrapuestos entre sí. Uno de estos enfoques se vale de las premisas de la elección racional. Desde este punto de vista, la decisión de un individuo de involucrarse en actividades criminales es tomada de manera racional, tras

¹⁵⁴ Peter Lupsha, “Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, invierno de 1988.

evaluar los beneficios y las consecuencias de la misma, es decir, tras calcular las posibilidades de triunfo en contra de las probabilidades de ser capturado.¹⁵⁵

La teoría del comportamiento aprendido enfatiza las actitudes, valores y habilidades que un individuo aprende para desarrollar su carrera criminal, a través de su relación con agrupaciones dedicadas a actividades delictivas, que le proporcionan un sentido de comunidad. Se copian así patrones de conducta en contextos que han inculcado el logro de objetivos a través de la proclividad hacia la violencia y hacia la comisión de actos ilícitos.¹⁵⁶

Otras perspectivas surgen de las denominadas teorías del conflicto. Entre ellas se encuentran algunas concepciones marxistas, de género y de pluralidad cultural. En general, estas teorías no se centran en el individuo que quebranta la ley, sino en la criminalización de conductas diversas, utilizada como mecanismo de control social por parte de los grupos sociales privilegiados, capaces de convertir su ideología en instituciones que protegen sus intereses. Las teorías del conflicto perciben a las instituciones de justicia como instrumentos que permiten a las élites mantener su estatus de poder al criminalizar el comportamiento de los grupos no privilegiados, en un ambiente caracterizado por las contradicciones sociales y la inequidad en la distribución de recursos.¹⁵⁷

Se encuentran también teorías que privilegian la idea de descomposición social como origen de la conducta criminal. Éstas se identifican con el trabajo de Robert K. Merton y sus consideraciones sobre la anomia social,¹⁵⁸

¹⁵⁵ Ver Gary Potter, "Theoretical Perspectives on Organized Crime", en http://www.policestudies.eku.edu/POTTER/crj401_4.htm. Peter Lupsha también sostiene esta perspectiva, pues considera que los objetivos del crimen organizado son iguales a los de cualquier actor racional en un sistema de mercado: la maximización de su riqueza, influencia y poder, y la minimización de riesgos. Ver Peter Lupsha, "Transnational Organized Crime *versus* the Nation-State", *Transnational Organized Crime*. Separata, Portland, vol. 2, núm. 1, primavera de 1996, p. 34.

¹⁵⁶ Potter, "Theoretical Perspectives...", también Cecil E. Greek, *Criminological Theory. Lectura Notes. Conflict Theory*, en <http://www.criminology.fsu.edu/crimtheory/>.

¹⁵⁷ Potter, "Theoretical Perspectives...", También Cecil E. Greek, *op. cit.*

¹⁵⁸ Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, 4ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

e integran concepciones distintas que vale la pena considerar. Una de ellas es la de oportunidades diferenciadas. Esta perspectiva considera que los patrones de socialización criminal se originan en la estratificación social que ubica a diversos grupos de población en ambientes donde prevalece gran tensión por situaciones de carencias materiales, acceso limitado a las alternativas legítimas de desarrollo promovidas culturalmente por la sociedad y, al mismo tiempo, continua exposición a opciones alternativas, donde el éxito se alcanza por medio de la participación en actividades ilegales.¹⁵⁹

Entre las teorías de la descomposición social se cuenta la teoría de la carencia relativa (*relative deprivation*), desarrollada por Peter Blau y Judith Blau. Esta teoría considera que la coexistencia cercana de estratos sociales diferenciados por una amplia desigualdad, es un factor que contribuye en gran medida a la generación de criminalidad violenta. Estos autores realizaron un estudio en las 125 ciudades más grandes de Estados Unidos, y se basaron en información de 1970. El resultado de sus investigaciones evidenció que la desigualdad económica (*relative deprivation*), más que la pobreza en sí misma (*absolute deprivation*) provee un suelo fértil para el desarrollo de crímenes violentos. Se destaca, pues, la diferenciación e inequidad social. De acuerdo con los autores, la diferenciación puede estar basada en el estrato social, en la pertenencia étnica o cultural. Sin embargo, en sí mismo, un alto grado de inequidad económica puede constituirse en una condición de alienación que engendra conflicto y crímenes violentos.¹⁶⁰

Otra perspectiva que forma parte de las teorías de la descomposición social como factor favorable para el desarrollo de la criminalidad es la que pone de relieve el bloqueo de oportunidades en un contexto social. Este enfoque es

¹⁵⁹ Potter, "Theoretical Perspectives...", algunos autores que sostienen este punto de vista son Howard Abadinsky, ver de ese autor *Organized Crime*, Boston, Allyn and Bacon, 1981; Edwin Sutherland. De este autor ver *On Analyzing Crime*, University of Chicago Press, Chicago, 1974. También Richard Cloward y Lloyd Ohlin, quienes exponen este enfoque en *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*, Free Press, Glencoe, 1966.

¹⁶⁰ Judith R. Blau y Peter M. Blau, "The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime", en *American...*, vol. 4, 47, 1982. Ver p. 118-126.

atribuido a Taylor, Walton y Young, y supone que la desigualdad en el acceso a las oportunidades disponibles y socialmente aceptadas para alcanzar el éxito, ocasiona la adopción de vías ilegítimas para alcanzar los logros que la propia sociedad idealiza.¹⁶¹

Se puede apreciar, que en todos estos esquemas teóricos está presente un hecho que se da por sentado en los diferentes enfoques: la existencia de un grupo poblacional inmerso en una considerable situación de exclusión, generalmente alienado, en mayor o menor grado, del acceso a las vías legítimas de ascenso social.¹⁶² Estas condiciones refuerzan valores propios del imaginario de la criminalidad organizada, poseedora de una concepción darwinista del mundo que, desde su perspectiva, aparece inmerso en mentiras, hipocresía y corrupción, y donde la supervivencia está determinada por la ley del más fuerte.¹⁶³

En los setenta, Samuel Huntington advertía de los potenciales efectos desestabilizadores del incremento de expectativas incumplidas en sociedades en cambio y modernización, donde los valores tradicionales coexisten y son contrapuestos con otros de carácter moderno, generando aspiraciones y necesidades en contextos sociopolíticos incapaces de satisfacerlas. Para Huntington, en los países en modernización, la falta de oportunidades de movilidad y el bajo nivel de institucionalización política generan umbrales de frustración social que conducen a condiciones de inestabilidad política.¹⁶⁴

¹⁶¹ P. Walton Taylor y J. Young, *The New Criminology*, Harper & Row, Nueva York, 1973.

¹⁶² En sus estudios sobre el crimen, las Naciones Unidas reconocen la influencia de la limitación de oportunidades en la creciente participación de jóvenes en actos ilegales, virtualmente como único medio para allegarse los recursos necesarios para adquirir los bienes de consumo que la propia sociedad les señala como medidas de éxito personal. UNESCO, "Main Findings", *Globalisation, Drugs and Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformations, UNESCO, 2002, p. 24.

¹⁶³ Lupsha, "Transnacional Organized Crime versus the Nation-State", p. 34.

¹⁶⁴ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1972, pp. 58-60. Huntington exponía el problema en estos términos: "La modernización afecta de dos maneras la disparidad económica y por ende la inestabilidad política. Primero, la riqueza y la renta están distribuidas por lo general de modo más irregular en los países pobres que en los que obtuvieron un alto desarrollo económico. En una sociedad tradicional se acepta como parte de las pautas

En los últimos veinte años, numerosos ejemplos en distintos países muestran que los mecanismos de escape de esa frustración social no han sido exclusivamente la insurrección política directa, sino la adopción de conductas delictivas con las cuales se pretenden alcanzar las expectativas de éxito social. En el año 2002, otros autores daban por hecho que la amplitud y continuidad de la desigualdad entre los países, las desventajas comerciales internacionales que generalmente encaran los Estados menos desarrollados y la falta de oportunidades para la mejora social que se ha producido en ellos, especialmente a partir de la adopción de los esquemas económicos monetaristas de las últimas dos décadas, han favorecido el surgimiento de organizaciones criminales y aumentado el número potencial de individuos dispuestos a inmiscuirse en actividades ilegales.¹⁶⁵

naturales de vida. La movilización social, sin embargo, acrecienta la conciencia de ese hecho, y quizás el resentimiento que provoca. La afluencia de las nuevas ideas pone en tela de juicio la legitimidad de la antigua distribución y sugiere la viabilidad y la necesidad de una distribución más equitativa de la renta. La manera más evidente de lograr un cambio rápido en este último sentido consiste en buscarlo por medio del gobierno. Pero éste suele estar en manos de los mismos que manejan la renta. De ahí que la movilización social convierta la tradicional desigualdad económica en un estímulo para la rebelión. [*O para la búsqueda de movilidad mediante vías no legitimadas, como la criminalidad.*] En segundo lugar, el desarrollo económico produce a la larga una distribución de la renta más equitativa de la que existía en la sociedad tradicional. Pero a corto plazo, el impacto inmediato de ese crecimiento exagera casi siempre la disparidad de las desigualdades económicas. Los beneficios de un rápido crecimiento económico se concentran a menudo en unos pocos grupos, en tanto que las pérdidas se difunden entre muchos, de resultas de lo cual puede aumentar en realidad la cantidad de personas que se empobrecen en la sociedad”. Ver Huntington, *El orden político...*, pp. 61-62. El paréntesis es mío. Cabe destacar que en sociedades tradicionalmente débiles y poco movilizadas, enfrentadas con gobiernos autoritarios capaces de ejercer un alto grado de control social y político y con fuerte apoyo de potencias internacionales para la conservación del *statu quo*, es posible que la vía más inmediata no sea la insurrección, sino la criminalización de diversos grupos poblacionales.

¹⁶⁵ Phil Williams y Roy Godson, “Anticipating Organized and Transnational Crime”, en *Crime, Law and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, 2002, p. 37. La UNESCO considera que la globalización y la liberalización económicas, favorecidas desde los años ochenta, han sido factores importantes en la proliferación de organizaciones criminales y para el crecimiento de sus actividades transnacionales, dada la multiplicación de oportunidades de movimiento de bienes —legales e ilegales—, personas y recursos financieros. Ver UNESCO, “Main Findings...”, pp. 24 y 40. Bailey y Chabat convalidan también la idea de que un alto grado de inequidad económica constituye un ambiente favorable para el desarrollo de la criminalidad. Ver John Bailey y Jorge Chabat,

La inequidad económica y social, como elementos favorables para el desarrollo de la criminalidad adquieren, por tanto, una dimensión importante en el tipo de Estados a los que se hizo referencia en el capítulo anterior, y se constituye como una variable de interés para la explicación del porqué en esos Estados el problema del crimen ha cobrado tanto auge: esas desigualdades son en su mayoría añejas y son reproducidas por las estructuras institucionales que controlan la asignación de los recursos socialmente deseables, según se expuso en páginas más arriba. Como se ha señalado antes, en estos países, muy pocas manos manejan proporciones considerables —si no la mayor parte— de los recursos políticos, económicos y sociales en juego en la sociedad.

Para Huntington, el control de la economía que ejercen pequeñas oligarquías, e incluso inversores extranjeros, alienta poco la actividad económica de la sociedad en general, especialmente, de los grupos menos privilegiados, lo que favorece que la sobrepolitización de todas sus demandas.¹⁶⁶ Sin embargo, cuando la propia actividad política ha sido también un virtual monopolio de grupos sociales determinados, la búsqueda de mecanismos alternativos de mejora personal aparece nuevamente como una opción abierta para los grupos excluidos, y esas alternativas toman forma, frecuentemente, en el desarrollo de actividades ilegales altamente lucrativas.

En su dimensión sociocultural, la génesis de la criminalidad organizada se ve favorecida por el predominio de relaciones clientelares en la sociedad, así como de valores tradicionales en la construcción de redes sociales: se privilegia la pertenencia y lealtad a la familia o al clan, por encima de aquella que se brinda a la sociedad y al Estado, con toda la carga de particularismo que ello conlleva, en perjuicio de criterios más amplios de bien público. Buena parte de los bienes y servicios públicos, que en otros contextos son entregados sistemática y normalmente a los individuos, en este caso, son obtenidos sólo a través

“Introducción”, en *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, p. 29.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 59.

de contactos personales, bajo la forma de “favores” rara vez gratuitos. Como consecuencia, suele predominar una concepción de desconfianza hacia la autoridad formalmente constituida y los mecanismos jurídicos e institucionales con que basa y ejerce su dominio.¹⁶⁷ Muchas de las sociedades que se desarrollan en este contexto han formado históricamente organizaciones clandestinas para hacer valer sus intereses frente al dominio de la clase gobernante.¹⁶⁸ En sociedades donde prevalecen las relaciones de tipo clientelar, es común que las organizaciones criminales busquen la protección de las estructuras públicas a cambio de dinero o favores diversos.¹⁶⁹

Otro factor favorable para el desarrollo del crimen organizado es la existencia de altos niveles de corrupción. En su sentido más simple, corrupción es el uso incorrecto del poder público para alcanzar ganancias privadas.¹⁷⁰ Todos los Estados controlan recursos por distribuir o asignar. Se trata de un intercambio irregular y no formalizado que persigue la obtención de mayores beneficios en ese reparto.¹⁷¹ Antecedentes de amplia corrupción en el entramado social, que hacen que esta práctica sea considerada “normal” por porciones considerables de la población, favorecen la vinculación de funcionarios públicos y delincuentes, con el objeto de enriquecimiento personal.¹⁷² Sin embargo, la corrupción sólo existe donde se encuentra

¹⁶⁷ Williams y Godson, *Anticipating Organized...*, p. 329. Roy Godson, “The Political-Criminal Nexus and Global Security”, en *Menace to Society...*, p. 12. Ver también Bohdan Harasymiw, *Putting Organized Crime in its Place... within Political Science*, documento preparado para el Annual Meetings of the Canadian Political Science Association, Dalhousie University, Halifax, Nueva Escocia, 1, junio, 2003, p. 11.

¹⁶⁸ Williams y Godson, *op. cit.*, p. 329. Tal es el caso de la Mafia siciliana, la ‘Ndrangheta italiana, la Cosa Nostra estadounidense, y otras organizaciones similares. Ver también Paoli Leticia “The Paradoxes of Organized Crime...”, pp. 171-173.

¹⁶⁹ Williams y Godson, *op. cit.*, p. 333.

¹⁷⁰ Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Governmen. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 91.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁷² Godson, “The Political-Criminal Nexus...”, pp. 12-13.

presente una noción diferencial entre los valores públicos y privados.¹⁷³ Este fenómeno muestra la falta de institucionalización de las estructuras de autoridad, pues los funcionarios subordinan sus roles institucionales a exigencias exógenas, de manera que su objetivo principal deja de ser el logro de metas públicas y se transforma en la promoción de intereses individuales;¹⁷⁴ evidencia que las instituciones estatales funcionan con criterios distintos a los formalmente establecidos: no se persigue el bien público, sino la ganancia personal. Mientras más difundida esté la corrupción, más se evidencia el desfase institucional.¹⁷⁵

Distintos factores potencian el surgimiento y la difusión de la corrupción. Entre ellos se cuenta la propia modernización de la sociedad, que crea nuevas fuentes de influencia y riqueza, en coexistencia con una clase política que no ha asimilado plenamente los valores de la modernidad.¹⁷⁶ La corrupción se favorece también con la creación de leyes que persiguen actividades ampliamente difundidas entre las sociedades, y que por ello han gozado desde tiempo de un importante grado de inobservancia general. Su aplicación estricta generalmente multiplica las oportunidades para actos corruptos.¹⁷⁷ Incluso, el predominio de intereses extranjeros en la economía de un país puede prohiar el desarrollo de la corrupción. En principio, los intereses extranjeros tendrían menos escrúpulos para violar las reglas de la sociedad en la que se asientan; además, su control del

¹⁷³ Huntington observa: “Para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre los bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del periodo moderno. Pero para llegar a alguna conclusión acerca de si los actos del rey son correctos o no, es necesario poseer alguna noción de esa diferencia... La corrupción es, entonces, un producto de la diferenciación entre el bienestar público y el interés privado, que surge con la modernización”, *El orden político...*, p. 64.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 63 y 70.

¹⁷⁵ Rose-Ackerman, *Corruption...*, p. 9.

¹⁷⁶ Huntington, *op. cit.*, p. 65.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 65. El autor ejemplifica con las leyes relacionadas actividades populares y lucrativas, como el juego, la prostitución, el expendio de bebidas alcohólicas, etc.

mercado puede orillar a potenciales empresarios nativos a tentar fortuna por vías alternativas.¹⁷⁸ Desde luego que estas vías no son necesariamente legales.

Huntington encuentra una proclividad hacia la violencia en sociedades donde la corrupción se encuentra ampliamente difundida.¹⁷⁹ Desde su punto de vista, la falta de acuerdo sobre los objetivos públicos es sustituida por acuerdos limitados sobre intereses particulares, por medio de la corrupción; corrupción y violencia aparecen entonces en un contexto de ausencia de oportunidades y de instituciones políticas fuertes. Para este autor, corrupción y violencia constituyen medios ilegítimos de presentar exigencias a las instituciones políticas, sin embargo, la violencia constituye un gesto de protesta simbólico que no persigue una recompensa específica. Esta perspectiva corrobora la consideración expuesta anteriormente en este trabajo, sobre la necesidad de diferenciar la violencia que generan las organizaciones criminales de aquella que desencadenan grupos subversivos, pues como señala este autor, es “más factible que quien corrompe a los funcionarios policiales se identifique con el sistema a que pertenecen éstos, y no que lo haga quien asalta sus cuarteles policiales”.¹⁸⁰

De cualquier manera, las relaciones de colaboración entre funcionarios públicos y delincuentes se enmarcan en el ámbito general de la corrupción. La existencia de una economía ilegal a la que dotan de bienes y servicios las organizaciones criminales sólo puede entenderse en un contexto donde la corrupción se encuentra ampliamente arraigada y difundida.¹⁸¹ Y esto conduce de lleno al tema de los vínculos de cooperación entre el crimen organizado y los funcionarios públicos.

¹⁷⁸ Huntington, *El orden político...*, pp. 69-70.

¹⁷⁹ Atribuye ambas condiciones a la debilidad de las instituciones políticas. Huntington, *op. cit.*, pp. 67-68.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 67.

¹⁸¹ Peter Lupsha, “Transnational Organized Crime versus the Nation-State”, pp. 23-24. Christian Geffray, “Drug Trafficking and the State”, en *Globalisation, Drugs and Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. Management of Social Transformations, UNESCO, 2002, p. 46. También Guilhem Fabre, “Decentralisation, Corruption and Criminalisation: China Seen from a Comparative Perspective”, *Globalisation, Drugs and criminalisation. Final Research Report...*, p. 76.

Consideraciones teóricas sobre las relaciones entre poder y crimen organizado

La existencia del crimen organizado, tal como ha sido definido en páginas anteriores, implica necesariamente algún grado de protección de la autoridad.¹⁸² La imagen oficial y mediática que se suele presentar del crimen organizado procura generalmente convencer sobre la veracidad de varios supuestos: 1) que el ambiente público siempre es hostil a las organizaciones criminales; 2) que los funcionarios públicos en su conjunto son ajenos a las actividades ilícitas de las organizaciones criminales que se encargan de perseguir, salvo casos de excepción de “manzanas podridas”; 3) que los casos documentados de vinculación entre organizaciones criminales y funcionarios públicos, del más diverso nivel jerárquico, son producto de prevaricaciones individuales, y no obedecen a prácticas institucionalizadas ampliamente arraigadas y difundidas dentro de las instituciones gubernamentales; 4) que en todo caso, son los criminales quienes corrompen a funcionarios públicos generalmente conscientes de su deber; 5) en el caso de algunos países, a lo anterior habría que añadir la continua tendencia a presentar al crimen organizado como integrado por agrupaciones étnicamente circunscritas, extranjeras, con nulo o escaso contacto y cobijo de las estructuras políticas y socioeconómicas de las sociedades en que se insertan.¹⁸³

Sin embargo, diversas evidencias apuntan a que estos supuestos son en buena medida falaces, y deben matizarse ampliamente en el momento de emprender el análisis de diversas realidades histórico-geográficas. Lo que puede ser una

¹⁸² Geffray, “Drug Trafficking and the State”, p. 47.

¹⁸³ En algunos casos, estos supuestos han permeado inclusive a la academia. Ver por ejemplo Phil Williams, “Transnacional Crimen and Corruption”, Bruce Michael Bagley, “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990; y del mismo autor, “Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas”, en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, FCE, México, 1993.

verdad más o menos cumplida en un país durante un determinado tiempo, puede ser una falacia llana en otro momento o en otro país.

La perduración de las actividades de un grupo criminal, a lo largo de un lapso considerable, suele implicar generalmente la existencia de un vínculo de cooperación entre funcionarios públicos y éste, sea a nivel local, nacional, o supranacional. Esto es así, independientemente del tipo específico de régimen político del Estado en que el grupo criminal se asiente.¹⁸⁴

En páginas anteriores se definió al crimen organizado como un entramado de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos, que persiguen el propósito de obtener ganancias económicas mediante la comisión de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia.¹⁸⁵ Se trata pues de relaciones entre personas, que se encargan, por una parte, de la construcción de una red social¹⁸⁶ para proveer bienes y servicios ilícitos, y por otra, de proteger, regular o extorsionar a quienes desempeñan esas actividades.¹⁸⁷

De acuerdo con un estudio de las Naciones Unidas, de un grupo de 40 organizaciones criminales, asentadas en 16 países, 18 participaban en actos de corrupción con funcionarios públicos como herramienta esencial para el desarrollo de su actividad delictiva primaria; 12 más declararon que

¹⁸⁴ Godson, "The Political-Criminal Nexus...", p. 4.

¹⁸⁵ Esta definición está apoyada en el trabajo de Mcillwain, "Organized Crime: A Social Network...", p. 304.

¹⁸⁶ Por red social se entiende la estructura relacional entre un grupo de individuos o sistema social. Cada individuo posee relaciones con otros, que a su vez pueden relacionarse entre ellos o con nuevos individuos. La red social se refiere, por lo tanto, al grupo de individuos considerado y las relaciones que se establecen entre ellos. La red social resalta la dimensión relacional entre los individuos en contacto, que por medio de ella intercambian, de manera interdependiente, recursos tangibles o intangibles. Ver Mcillwain, *op. cit.*, pp. 304-305. También Stanley Wasserman y Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994, pp. 12-20, y Jeremy Boissevain, "Preface", en Jeremy Boissevain y J. Clyde Mitchell, *Network Analysis: Studies in Human Interaction*, Mouton, París, 1973, vii-xiii.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 304. El autor incluye a los consumidores, como parte de los individuos sujetos a extorsión.

participaban ocasionalmente en tales actos. Del total, 75% proporcionaron información en el sentido de que participaban en actos de corrupción de miembros del gobierno de manera regular u ocasional.¹⁸⁸

Son relativamente pocos los autores que han tratado el crimen organizado incluyendo en su perspectiva los vínculos con funcionarios públicos. En los años setenta, cuando la imagen más difundida del crimen organizado en Estados Unidos era la de una estructura burocrática clandestina, integrada por inmigrantes italianos y su descendencia, Anton Blok estableció que aún en la propia Sicilia no era posible encontrar una estructura jerárquica claramente delimitada que supusiera una organización burocrática denominada mafia. Mostró sin embargo, que era posible encontrar mafiosos, agrupaciones de individuos que explotaban la violencia privada con fines de lucro, y que la perdurabilidad de esas agrupaciones estaba determinada por la existencia de determinados arreglos políticos y económicos.¹⁸⁹

Otro autor, William Chambliss, en un estudio sobre el crimen organizado en la ciudad de Seattle, consideró que el control efectivo sobre las actividades realizadas por éste, estaba en manos de grupos de poder integrados por empresarios, funcionarios públicos adscritos a las instituciones de seguridad y políticos electos. Desde su perspectiva, los delincuentes involucrados en tales actividades, a los que se identificaba generalmente como los criminales organizados, no ocupaban sino funciones de empleados, en la red social comandada por los primeros.¹⁹⁰

En su estudio sobre el crimen organizado en la ciudad de Nueva York, entre 1930 y 1950, Alan Block observó que el poder y la influencia de los funcionarios públicos adscritos a las instituciones de justicia y seguridad eran

¹⁸⁸ United Nations, Office on Drugs and Crime, "Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups...", p. 25.

¹⁸⁹ Anton Blok, *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1974, xxvii. Citado en Mcillwain, *op. cit.*, p. 309.

¹⁹⁰ William Chambliss, *On the Take: From Petty Crooks to Presidents*, Bloomington, Indiana University Press, 1978. El argumento se encuentra en Potter, "Models of Criminal Organizations".

tales que el cargo gubernamental aparecía frecuentemente como una licencia virtual para ejercer una extorsión no violenta.¹⁹¹ El crimen organizado aparecía aquí como un fenómeno histórico, definido por el intercambio de servicios entre criminales profesionales, sus clientes y políticos.¹⁹²

Otro prestigiado autor estadounidense, Roy Godson, ha tratado específicamente el vínculo entre crimen organizado y el mundo político, al cual ha denominado como el nexo político-criminal (*Political-criminal nexus*) y que se define por relaciones de distinto grado de cooperación entre políticos y criminales, a nivel local, nacional o transnacional.¹⁹³ Para este autor, los vínculos que se establecen entre criminales y políticos son dinámicos y unos u otros pueden indistintamente predominar en ellos.¹⁹⁴

Godson considera que el tipo y los alcances del nexo político-criminal depende en buena medida de la dimensión de las operaciones delictivas que se realicen: un grupo local de contrabandistas, por ejemplo, puede requerir apoyo de la estructura local de seguridad y justicia, pero tener escaso contacto con sus contrapartes institucionales de nivel nacional. Por el contrario, un grupo criminal que realiza actividades ilícitas en una geografía más amplia, requiere incrementar y diversificar sus relaciones de protección a lo largo de las distintas instituciones que reclaman jurisdicción funcional y territorial sobre la actividad y espacio en que se desarrolla la organización delictiva.¹⁹⁵ La influencia también es recíproca. De acuerdo con Godson, determinadas condiciones estructurales son particularmente favorables para el desarrollo del nexo político-criminal.¹⁹⁶ La estructura de distribución del poder afecta

¹⁹¹ Alan Block, *East Side-West Side: Organizing Crime in New York City, 1930-1950*, 2ª ed., New Brunswick, Transaction, 1994, p. 58. Citado en McIlwain, "Organized Crime...", p. 307.

¹⁹² Block, *op. cit.*, p. 10. Nuevamente, citado en McIlwain, *op. cit.*, p. 307.

¹⁹³ Roy Godson, "The Political-Criminal Nexus...", p. 4.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 9-10. En esta obra, sin embargo, las causas estructurales revisadas parecen requerir de un análisis específico de mayor profundidad, pues en ocasiones aparecen un tanto indiscriminadas. Godson sugiere, por ejemplo, que un factor favorable para la aparición del vínculo entre crimen y

directamente a la manera en que se articula el vínculo. Por ejemplo, el autor considera que, en Estados Unidos, el vínculo entre criminales y políticos se ha ubicado generalmente en el ámbito local y no en el nacional, dada la dispersión y fragmentación de la autoridad y a la carencia de una policía centralizada.¹⁹⁷ Razones estructurales determinarían también que los Estados

política es la existencia de regímenes unipartidistas, o en aquellos donde la burocracia es demasiado fuerte en comparación con su sociedad civil. El autor ejemplifica con los casos de México y Rusia, en su pasado unipartidista, y con Colombia, de la cual resalta su sistema clientelar de provisión de bienes y servicios a su población: “Where the state is too unitary or noncompetitive, and/or where the state and its bureaucracies are too strong relative to civil society, PCNS tend to develop. Examples of the former where Mexico’s one-party system, Russia’s one-party legacy, and Colombia’s clientelistic system in which state assets and services are viewed as bounty. The lack of checks and balances, either from civil society or opposition political parties helps explain this tendency. Even in the United States, there are particular regions where this condition appears to be present. One example was New York City. In spite of a generally vibrant society, contractors for decades worked within the U.S. Cosa Nostra and local officials in order to meet construction schedules and to prevent becoming bogged down in red tape or labor strife” (pp. 9-10). Sin embargo, más adelante, señala que regímenes y burocracias que son débiles frente a su propia sociedad también desarrollan el nexo político-criminal, y nuevamente ejemplifica con Colombia y México: “Regimes and bureaucracies that are weak relative to society or other political actors, tend to develop PCNS. In this circumstance, inefficient premodern institutions, personalistic and/or patronage systems, and governmental inability to compel citizens or officials to obey the laws appears to explain the tendency. Examples include Colombia’s inability in the 1980s to stamp out prolonged narco-violence or to resolve conflicts in the private sector. Similarly, the Nigerian government’s inability to police itself and Mexico’s antiquated law enforcement agencies as it began to engage in a democratic transition in the 1980s and 1990s also illustrate this condition” (p. 10). Así expuesta, la identificación de condiciones estructurales parece tautológica, pues tirios y troyanos desarrollan el nexo político-criminal. En general, la exposición no profundiza en sus argumentos, y equipara las condiciones de México y Rusia con las de Colombia, sin precisar el momento histórico y a pesar de la diferencia de regímenes políticos en que se han desarrollado esas naciones. En el caso de Colombia, equipara el patrimonialismo y particularismo que atribuye al ejercicio de gobierno con la existencia de una burocracia poderosa. La historia reciente del país pone en entredicho el poder de control social y político de esa burocracia.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 10-11. En su análisis sobre el crimen transnacional en México y Estados Unidos, Bailey y Chabat resaltan también la influencia que ejerce la diversidad de la estructura política institucional de cada uno de estos países en la actividad que desarrolla el crimen organizado. Tal diversidad se refiere específicamente a la centralización o descentralización del poder. Ver Bailey y Chabat, “Introducción...”, p. 20.

en proceso de transición política cuenten con altos incentivos para el desarrollo del nexo político-criminal, dada la pérdida de control de las instituciones del régimen que se sustituye y la carencia o falta de arraigo de nuevas estructuras institucionales alternativas.¹⁹⁸

Como puede apreciarse, los ejemplos brindados generan inferencias sugerentes para otros contextos; sin embargo, los intentos por construir un mayor andamiaje conceptual a partir de ellos han sido sumamente escasos. Más lo son aún los intentos de generar modelos conceptuales que pretendan clasificar las relaciones de cooperación no confesada entre criminales y funcionarios públicos.

El modelo evolutivo de Lupsha

Peter Lupsha pretendió generar una tipología de las relaciones entre criminales y el mundo político a partir de una concepción evolutiva de la organización criminal. Esta tipología sugiere indirectamente un modelo en las relaciones entre funcionarios públicos y criminales, basado en el desarrollo del grupo delictivo. En sus principios, la organización criminal se encontraría en una etapa que Lupsha denomina *predatoria*. En este periodo, el grupo sería básicamente una pandilla asentada en un área determinada. Podría estar integrado indistintamente por un reducido número de individuos o por una gran cantidad de ellos, en todo caso, su rasgo distintivo es su creciente capacidad para monopolizar el uso ilícito de la fuerza en el área donde se asienta. En esta etapa, el grupo se encuentra subordinado a intereses de sectores políticos y económicos, que pueden utilizarlo en función de sus objetivos y que pueden disciplinarlos por medio de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Bailey y Chabat, "Introducción...", p. 11.

¹⁹⁹ Lupsha, "Transnational Organized Crime versus the Nation-State", p. 31. En otro texto, el autor destaca el uso de la criminalidad organizada con fines estrictamente políticos, distintos al

En una segunda etapa, denominada *parasitaria*, el grupo ha desarrollado ya interacciones de corrupción con los sectores de poder legítimos. A su control sobre las actividades delictivas realizadas en un área delimitada se añade su capacidad de intermediación para satisfacer la necesidad de diversos grupos sociales por recibir bienes y servicios ilícitos. La corrupción política permite que las actividades del grupo criminal se consoliden, y éste se barniza de legitimidad al interactuar con los grupos privilegiados; la organización incursiona en los sectores económicos legales, se fortalece con nuevos recursos (capital, información y habilidades organizativas), y extiende su influencia hacia nuevas áreas geográficas. Según establece Lupsha, en este momento, la organización criminal se encuentra en una situación de igualdad frente a los funcionarios públicos y deja de ser dependiente de ellos.²⁰⁰

Una tercera etapa, que Lupsha denomina *simbiótica*, se caracteriza por la transformación de las relaciones parasitarias de los grupos criminales frente al mundo lícito, en vínculos mutualistas, donde los sectores económicos y políticos legítimos dependen ahora de los grupos criminales. Según el autor, en esta condición, las herramientas tradicionales para hacer valer la ley y combatir la criminalidad han dejado de operar, pues el crimen organizado se ha convertido en una parte fundamental en la estructura de decisiones del Estado en que se asienta.²⁰¹

Se pueden apreciar algunos problemas de enfoque en la tipología propuesta por Lupsha. En primer lugar, como el propio autor observa, una variable clave para la existencia y propagación del crimen organizado es la forma en que operan las estructuras políticas del Estado.²⁰² Por tanto, una variable fundamental, el efecto de las características específicas del régimen político

enriquecimiento individual, como es el caso de la eliminación de la disidencia o de enemigos de los grupos políticos que subsidian a los delincuentes. Ver Lupsha, "Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior...", p. 2.

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 31-32.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 32.

²⁰² Lupsha, *op. cit.*, p. 2.

del Estado en que se asienta el grupo criminal, aparece poco diferenciado en el esquema evolutivo propuesto, donde se da por descontado que toda organización criminal, inicialmente subsidiaria de los intereses de grupos privilegiados del *statu quo*, necesariamente logrará emanciparse de los mismos, indistintamente de la capacidad de control social y político que esos intereses ejerzan mediante las instituciones constituidas.

En segundo lugar, la atención del autor se centra exclusivamente en los delincuentes y su organización, como si el papel de los funcionarios públicos, en el desarrollo de toda la actividad delictiva fuera, en todos los casos, ser meros espectadores susceptibles de ser corrompidos.²⁰³ Todo ello, a pesar de que en las tres etapas de la evolución del crimen organizado aparecen estrechamente involucrados integrantes del mundo político, sea como principales o subsidiarios. Más aún, a pesar de que en la etapa predatoria, era el mundo lícito quien se valía de la organización criminal para beneficiarse.

En tercer lugar, y directamente relacionado con el último razonamiento, la evolución de la otra parte del binomio que requiere el desarrollo de la actividad ilícita, el mundo político, aparece indeterminada. Es decir, aparece poco definido por qué y de qué manera, los funcionarios públicos que inicialmente se constituían como el elemento principal de la relación, perdieron poder ante los delincuentes y terminaron como subsidiarios de los mismos, si a lo largo de la evolución de la estructura delictiva, recibieron también beneficios. Es difícil suponer que grupos políticos que originalmente recibían considerables beneficios de la relación criminal, se conformen con obtener cada vez incentivos comparativamente menores,

²⁰³ La claridad en la exposición y la falta de otra forma de denominarlos, obliga a que se haga una distinción entre criminales y funcionarios públicos que participan en la matriz de la red social que se establece para obtener ganancias a partir de actividades ilícitas, por más que la concepción del crimen organizado que se aplica en este trabajo pone en entredicho una diferenciación tajante entre ambos, pues indistintamente se encuentran involucrados en el sistema general de la actividad delictiva, con roles diferentes en algunos casos, pero en otros, notablemente mezclados.

si no existe de por medio ninguna modificación estructural en el contexto en que se establece dicho vínculo.

El modelo de Bailey y Godson

John Bailey y Roy Godson, desarrollaron un modelo de las relaciones entre crimen organizado y política, basado en distintas concepciones sobre el desarrollo del crimen organizado en México. Este esquema atiende fundamentalmente a la concentración o dispersión con que se articulan tales vínculos de cooperación.

Este modelo contempla en general dos esquemas: el primero, denominado *sistémico-centralizado* supondría la articulación de un sistema coherente y centralizado que vincula al mundo político con el crimen organizado, de manera que los líderes políticos controlan a la delincuencia de manera vertical y descendente.²⁰⁴ En la lógica de este modelo, las altas jerarquías políticas controlan las actividades criminales organizadas y les brindan protección frente a los organismos de procuración de justicia internos y extranjeros.²⁰⁵ En este esquema, los intereses políticos y criminales se entremezclan, con el claro predominio de los primeros. El propósito del control que se ejerce sobre la criminalidad es el enriquecimiento individual de los miembros de la clase política y la conservación del poder hegemónico que ejerce en la sociedad.²⁰⁶

El segundo esquema enfoca al fenómeno desde una perspectiva *fragmentada-competitiva*, es decir, considera que existe un conjunto fluido de relaciones entre el liderazgo político y las organizaciones criminales, de manera que dichas alianzas son dinámicas y se modifican por múltiples circunstancias. Desde este enfoque, el liderazgo y las condiciones de subordinación dentro de las

²⁰⁴ John Bailey y Roy Godson, “Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos”, en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000, pp. 14-15.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 16

²⁰⁶ *Loc. cit.*

relaciones entre políticos y delincuentes no están establecidos de manera inexorable: a diferencia de la perspectiva anterior, los delincuentes pueden incluso tomar la iniciativa y asumir el control respecto a la relación.²⁰⁷ Desde la perspectiva de este enfoque, el fenómeno es percibido como la existencia de diversos subsistemas político-criminales, donde las relaciones entre líderes políticos y delincuentes puede incluso operar a nivel subnacional, es decir, a partir de la connivencia de éstos con autoridades locales.²⁰⁸ En esta lógica no existe un jefe de capos en ninguno de los dos mundos, el delictivo y el político, sino que diversos políticos se benefician de manera personal al establecer alianzas con diferentes organizaciones criminales.²⁰⁹ Como se ha dicho, el liderazgo que se establece en cada una de esas relaciones fluctúa: a veces los delincuentes controlan a los funcionarios públicos, en ocasiones son éstos quienes extorsionan a los delincuentes, de manera que se trata de acuerdos fluidos, más que operar en la lógica de un control vertical sobre los delincuentes establecido desde la cumbre del poder político.²¹⁰ En este caso, el interés de enriquecimiento individual de los funcionarios perdura, sin embargo, el objetivo de conservar el poder de la clase política, como estructura unitaria, se ha difuminado.

Este esquema es significativo porque diferencia implícitamente entre formas distintas de articular los vínculos entre la política y el crimen organizado, a partir de las características del régimen político que enmarca las redes de cooperación entre los actores pertenecientes a estos ámbitos. Sin embargo, no desarrolla a fondo sus propias implicaciones respecto a la influencia que en tales relaciones ejerce la manera de estructurar y distribuir el poder.

²⁰⁷ Bailey y Godson, "Introducción: El crimen...", pp. 14-15.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 16-17. Sin embargo, como los autores señalan, mientras mayor sea la escala de las operaciones delictivas (introducción de cocaína a territorio nacional y posterior traslado hacia Estados Unidos, tráfico de inmigrantes, etc., por ejemplo), más alto y generalizado ha de ser necesariamente el nivel de complicidad de autoridades de carácter nacional.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 17

²¹⁰ *Loc. cit.*

El modelo de Williams y Godson

Esbozos de un modelo sobre el entorno político en que se desarrolla la actividad criminal se encuentran en Williams y Godson.²¹¹ En este caso, los aspectos fundamentales del esquema son la fortaleza del Estado, el carácter democrático o autoritario del régimen y el grado en que se encuentra institucionalizado el cumplimiento de la ley.²¹²

El modelo que proponen estos autores considera cinco categorías de entornos políticos: *Estado débil*, *Estado fuerte en proceso de debilitamiento*, *Estados caracterizados por la existencia de conflictos étnicos o actividad terrorista*, *Estados democráticos fuertes* con altos niveles de legitimidad, transparencia y cumplimiento de la ley.²¹³

De acuerdo con esta tipología, los *Estados débiles* han sido identificados como terrenos propicios para el florecimiento del crimen organizado. Desafortunadamente, los autores no abundan sobre las características que permitirían considerar empírica o conceptualmente la debilidad de un Estado. Williams y Godson consideran también que los regímenes autoritarios tienen un carácter que favorece la incubación de organizaciones criminales. En estos casos, los bajos niveles de legitimidad y capacidad de operación del Estado permiten que las organizaciones criminales operen con amplia impunidad. Esa misma debilidad institucional facilita las relaciones clientelares entre una clase política poco sólida y organizaciones criminales con alta capacidad de financiamiento. En estas condiciones, el crimen organizado puede asentarse fácilmente en este tipo de Estados, y utilizarlos como base de operaciones.²¹⁴ En algunos casos, la incapacidad del Estado por mantener el orden dentro de

²¹¹ Williams y Godson, "Anticipating Organized...".

²¹² *Ibid.*, p. 315.

²¹³ *Ibid.*, p. 323.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 315-316.

sus propias fronteras podría traducirse en el surgimiento de organizaciones que proveen de protección privada.²¹⁵

Desde el punto de vista de estos autores, los *Estados fuertes en proceso de debilitamiento* también favorecen el desarrollo de vínculos entre el crimen organizado y el mundo político, pero en este caso, se considera que los delincuentes se encuentran originalmente subordinados al poder. Ejemplifican con los casos de México —no precisan el periodo— y la Unión Soviética, donde consideran que los grupos criminales limitaban sus actividades de acuerdo con los designios de los intereses políticos. En estos casos, la transición política habría erosionado los aparatos estatales, de modo que el predominio de los funcionarios públicos en la relación criminal se ha tornado más incierto.²¹⁶ Las condiciones favorables para el desarrollo del vínculo entre criminales y políticos se enmarcan en características específicas del entorno político, favorables para la corrupción y la impunidad: monopolio del poder político por medio de esquemas unipartidistas, nula supervisión de las acciones de la clase política, falta de contrapesos en el ejercicio del poder y virtual inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, debilidad de la sociedad civil y predominio de relaciones clientelares en la sociedad.²¹⁷

En esta perspectiva, Estados en proceso de desintegración o inmersos en una situación de guerra civil son caracterizados como *Estados caracterizados por la existencia de conflictos étnicos o actividad terrorista*. Ofrecen condiciones favorables para la criminalidad organizada, sea por el derrumbe del aparato gubernamental y de justicia o porque las partes en conflicto pueden recurrir a actividades ilegales para allegarse fondos para sus campañas armadas. Todo ello se suma a las condiciones de escasez que favorecen el contrabando de

²¹⁵ Williams y Godson retoman esta perspectiva de Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge, 1995. Desde luego, la diferencia entre esta acción y la que realiza una agrupación armada con pretensiones políticas es que, en el primer caso, la violencia se ejerce en general con expectativas de enriquecimiento, no para constituir una entidad política con fines más amplios. De la protección privada a la extorsión llana sólo media un paso.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 317.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 316.

bienes legales. Otro factor desencadenado por este contexto de polarización política es la posibilidad de que el cese de las actividades armadas deje sin ocupación ni panorama claro a todo un conjunto de individuos ya habituados a la violencia y a su ejercicio.²¹⁸

Finalmente, la tipología contempla *Estados democráticos fuertes*, a los que identifica por poseer amplia legitimidad, transparencia en el ejercicio de gobierno y efectivo cumplimiento de la ley. En este caso, la existencia de mecanismos de rendición institucional de cuentas, la aplicación de la ley y altos niveles de transparencia inhiben, según asientan los autores, el surgimiento y desarrollo de un nexo de colaboración entre el crimen organizado y las élites políticas y administrativas, e impiden que se convierta en una influencia básica en las decisiones políticas nacionales.

La tipología que esbozan estos autores supone entonces que la relación entre criminales y políticos sigue el siguiente patrón, según se aprecia en el cuadro 1:

CUADRO 1
Tipología de Williams y Godson²¹⁹

<i>Condiciones políticas</i>	<i>Implicaciones</i>	<i>Resultados a anticipar</i>
<i>Estado débil</i>	Oportunidades para el desarrollo del crimen organizado, con poca interferencia. Rol del crimen organizado como sustituto del Estado en funciones de protección y regulación.	El crimen organizado puede florecer y utilizar al Estado como base de operaciones.

(continúa)

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 318-319. Los autores señalan que el Ejército de Liberación de Kosovo empleó dinero obtenido del tráfico de heroína en países de Europa occidental para sus fines políticos; acciones análogas atribuyen a Sendero Luminoso en Perú, y a diversas organizaciones armadas en Colombia. Comentan, igualmente, que el fin de la guerra en los Bosnia se vio acompañado por una diáspora de organizaciones criminales balcánicas en los países del occidente europeo.

²¹⁹ Este cuadro aparece en Williams y Godson, *op. cit.*, p. 323.

CUADRO 1
Tipología de Williams y Godson (continuación)

<i>Condiciones políticas</i>	<i>Implicaciones</i>	<i>Resultados a anticipar</i>
<i>Estados fuertes en proceso de debilitamiento</i>	Incubación inicial y posterior expansión del poder del crimen organizado en la medida en que el Estado se debilita.	Estados en transición particularmente vulnerables al crimen organizado, que inhibe el progreso hacia la democracia, el Estado de Derecho y el libre mercado.
<i>Estados caracterizados por la existencia de conflictos étnicos o actividad terrorista</i>	Las facciones ejercen actividades criminales para allegarse fondos en su lucha política; utilizan embargos comerciales para traficar y obtener ganancia.	Incremento en el crimen organizado y la violencia dentro del Estado, que transmite además ambos factores a sus vecinos.
<i>Estados democráticos fuertes</i>	Constante lucha entre el crimen organizado y las instituciones encargadas de aplicar la ley.	El crimen organizado provee bienes ilícitos y busca sectores económicos vulnerables, pero lo hace esencialmente a la defensiva.

Este modelo, aunque sugerente, establece consideraciones que parecen en ciertos momentos, demasiado esquemáticas. Por ejemplo, da por hecho que en todo conflicto civil armado las facciones en pugna utilizarán irremediamente actividades delictivas para financiarse. Desarrolla poco las correlaciones entre factores políticos estructurales del Estado y del régimen y su impacto con el tipo de relaciones que se establecen entre las organizaciones criminales y los organismos de seguridad encargados de combatirles. Finalmente, salvo en el caso de los *Estados fuertes en proceso de debilitamiento* ofrece una perspectiva estática del entorno político en que se inserta el crimen organizado. A pesar de que nominalmente la diferencia entre Estados débiles y Estados fuertes, no ofrece una mayor caracterización de los mismos. La falta de elementos conceptuales o empíricos que permita distinguir unos de otros hace difícil aplicar el modelo con parámetros relativamente claros. Por otra parte,

tampoco distingue entre las diferencias de régimen político que pueden existir en los diferentes tipos de Estado, sean fuertes o débiles y la manera en que favorecen distintos tipos de vínculo entre criminales y políticos. La investigación que aquí se desarrolla sostiene que las diferencias entre tipos de Estado y tipos de régimen influyen en la forma de articular las relaciones entre organizaciones criminales y el mundo político. Estas diferencias determinan el potencial con que se cuenta para el desarrollo del vínculo y el grado de erosión que éste representa para la gobernabilidad del Estado.

Modelo teórico propuesto para el análisis de las relaciones entre crimen organizado y política

El modelo teórico que se propone a continuación es producto de la reflexión realizada en los dos capítulos anteriores. El objetivo que persigue es mostrar la diferencia con que se articulan las relaciones de cooperación no confesada entre organizaciones criminales y funcionarios públicos, electos o designados, de acuerdo con el tipo de Estado y régimen a que se haga referencia. Persigue también mostrar el impacto que estas relaciones pueden poseer en la estabilidad y gobernabilidad de los casos que se identifiquen con las distintas tipologías propuestas, según se verá más adelante.

La construcción del modelo obliga a realizar algunas consideraciones preeliminares, a fin de que la exposición tenga mayor claridad. Cuando se hace mención a la debilidad o fortaleza del Estado, se parte de las consideraciones de Buzan²²⁰ y de Evers,²²¹ ya expuestas en las primeras páginas del capítulo anterior. Con base en las reflexiones de estos autores, y de acuerdo con la exposición sobre la naturaleza y comportamiento del

²²⁰ Buzan Barry, "People, States and Fear...", pp. 20-21.

²²¹ Tilman Evers, *El Estado en la periferia...*, pp. 8-9.

Estado en contextos distintos al mundo occidental desarrollado, realizadas en el primer capítulo, se puede caracterizar la fortaleza o debilidad del Estado de la siguiente manera:

CUADRO 2
Caracterización de la fortaleza o debilidad del Estado

<i>Estado fuerte</i>	<i>Estado débil</i>
• Amplia tendencia hacia el monopolio legítimo de la violencia. • Soberanía comparativamente sólida. • Cumplimiento de las estructuras normativas oficialmente reconocidas. • Funcionamiento del aparato público de acuerdo con criterios propios de la dominación burocrática-legal weberiana. • Atenuación del carácter instrumental del Estado mediante el cumplimiento de garantías institucionales a favor de los ciudadanos.	• Incapacidad para garantizar el monopolio de la violencia. • Soberanía agudamente mermada. • Aplicación discrecional de las leyes. • Ejercicio patrimonial y clientelar del gobierno. • Agudización del carácter instrumental del Estado, como mecanismo reproductor de condiciones inequitativas de reparto y acceso a los bienes socialmente deseables.

Las diferencias entre los regímenes autoritarios y los democráticos han sido ampliamente mencionadas en la literatura politológica contemporánea, de manera que es posible en general, establecer distinciones, por lo que se refiere a la forma de acceder al poder; la manera en que se concibe la articulación del poder público y la relación entre el Estado y los ciudadanos; la distribución del poder, el establecimiento y apego a normas regulatorias de la vida política y comunitaria; las garantías con que cuenta el individuo frente a la acción estatal y la existencia o ausencia de mecanismos de contención del poder; de transparencia en la acción gubernamental y de rendición de cuentas ante los ciudadanos. En términos generales, estas distinciones pueden establecerse a partir de los criterios que se exponen a continuación:

CUADRO 3
Características específicas por tipo de régimen político y Estado

<i>Régimen democrático</i>	<i>Régimen autoritario</i>
• Elección del gobierno mediante sufragio popular. • Concepción contractual-garantista del Estado. • Reparto del poder. • Ejercicio del gobierno apegado a la norma jurídica. • Garantía y protección de derechos políticos y libertades civiles. • Rendición institucional de cuentas orientada a la ciudadanía y abierta a la misma.	• El mecanismo fundamental de acceso al poder no es el voto popular. • Concepción orgánica del Estado y de la relación de éste con sus ciudadanos. • Concentración del poder. • Legalidad subordinada a intereses políticos. Legislación ad hoc a los intereses políticos del momento o interpretación arbitraria de la ley. • Supresión variable de derechos políticos y libertades civiles. • La rendición de cuentas sólo se ejerce hacia el superior jerárquico, con exclusión de la ciudadanía.

Un cruce entre los dos tipos de Estado y los dos tipos de régimen político antes expuestos generaría la siguiente tipología: Estados fuertes donde se asienta un régimen autoritario dan lugar a condiciones de extremo autoritarismo cuyos casos históricos han sido denominados totalitarismos;²²² regímenes autoritarios asentados en un Estado débil tendrían por resultado el surgimiento de conformaciones políticas dictatoriales; un régimen democrático asentado en un Estado fuerte produciría una democracia liberal, mientras que un régimen democrático asentado en un Estado débil suele derivar en una democracia donde las garantías liberales se encuentran escasamente institucionalizadas. Casos históricos de esta tipología pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

²²² En el primero apartado del capítulo anterior se mencionó ya la divergencia de criterios con la distinción que hace Linz entre regímenes totalitarios y autoritarios. Según se expuso, esta diferencia no se basa en todo caso en la concepción del Estado en uno y otro caso, sino en su capacidad de movilizar recursos hacia un fin específico. Ver capítulo 1, p. 16.

CUADRO 4
Características específicas por tipo de régimen político

	<i>Estado fuerte</i>	<i>Estado débil</i>
Régimen autoritario	Autoritarismo extremo (condición totalitaria). URSS, <i>Alemania del Este, China maoísta.</i>	Dictaduras militares, dictaduras personales, regímenes de partido de Estado no totalitarios. <i>México posrevolucionario, Chile y Argentina durante las dictaduras militares.</i>
Régimen democrático	Democracias liberales. <i>Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido, Francia.</i>	Democracias no liberales. <i>México post 2000, Argentina post dictadura, Perú, Rusia Post soviética, Colombia.</i>

La tipología propuesta sobre las relaciones entre crimen organizado y política pretende ilustrar tres dimensiones: la centralización o dispersión que caracteriza al vínculo establecido; el sentido predominante en que se ejerce el control sobre el mismo y; la tendencia que pueda tener para expandirse e influir negativamente en el funcionamiento del Estado. Estas tres dimensiones están fuertemente influidas por las condiciones políticas sobre las cuales se asientan los nexos de cooperación entre organizaciones delictivas y el mundo político.

En un Estado fuerte donde se ha desarrollado un régimen autoritario, el vínculo entre delincuentes y funcionarios públicos es de tipo *Monopólico-descendente-limitado*. En este caso, la alta capacidad del Estado para centralizar la autoridad, ejercer el monopolio de la violencia y sostener altos niveles de control político y social a lo largo de toda su geografía le permite subordinar a sus decisiones prácticamente toda actividad que se realiza en el interior de sus fronteras. El poder se encuentra altamente centralizado y cuenta con pocos espacios para la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Desde la perspectiva de los gobernantes, la aplicación absoluta e irrestricta de todas las normas que rigen la convivencia social puede restar fluidez a diversas

actividades ampliamente arraigadas en la sociedad, o consideradas de utilidad marginal para la satisfacción de determinadas necesidades sociales; por otra parte, las ambiciones personales de los funcionarios públicos o sus aficiones individuales, les pueden conducir a tolerar o fomentar algunas de estas actividades y a proteger a quienes las desarrollan, a cambio de beneficios privados. Estas condiciones llegan al establecimiento de umbrales de tolerancia respecto a actividades, bienes o servicios nominalmente ilegales, a cambio de dinero o favores personales. La corrupción existe, pero no alcanza a minar todo el aparato estatal. La alta capacidad de respuesta del Estado permite que sean los actores públicos quienes veladamente determinen las actividades ilegales a realizar, el sitio donde éstas tienen lugar y la identidad de los individuos que cuentan con aprobación para realizarlas. Dado el control político y social que se ejerce, ningún otro actor puede disputar a los funcionarios públicos el monopolio del control vertical y descendente sobre las actividades ilícitas. De cualquier manera, la mayor parte de los funcionarios públicos han interiorizado de manera importante valores de lealtad hacia el Estado y cuentan con niveles altos de profesionalidad en el desempeño de sus tareas oficiales, de manera que el vínculo de cooperación entre criminales y gobernantes se mantiene acotado y con pocas posibilidades de desbordamiento. Desde luego, mientras mayor sea la dimensión de la actividad ilegal, más necesaria la protección de las altas jerarquías del poder, especialmente, de los organismos de seguridad. No se trata, sin embargo, de un control burocrático, donde todos y cada uno de los miembros de los servicios de seguridad puedan extorsionar, por el simple hecho de su adscripción oficial, a los miembros de la organización criminal. Se trata de redes sociales con vínculos personales específicos.

En un Estado fuerte donde se ha desarrollado un régimen democrático, el vínculo que se establece entre delincuentes y funcionarios públicos es de tipo *Fragmentado- multidireccional-limitado*. El Estado ejerce igualmente el monopolio legítimo de la violencia y cuenta en general con alta capacidad para hacer cumplir sus decisiones a lo largo de su territorio. En este caso, las diversas actividades que se realizan en la sociedad cuentan con un marco normativo

general, impuesto por el Estado, pero la capacidad de éste para influir en todos y cada uno de los aspectos de dichas actividades es comparativamente menor a lo que ocurre en el caso anterior. La capacidad de los particulares para asociarse y desarrollar diversas actividades es amplia. El poder se encuentra dividido en distintas instituciones, con la representación plural de diferentes tendencias e intereses políticos. La toma de decisiones y el quehacer público se encuentran acotados institucionalmente, con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los servidores públicos cuentan con altos niveles de profesionalización y valores de lealtad al Estado. Consecuentemente, el vínculo entre criminales y funcionarios públicos no se encuentra centralizado. Nuevamente, existen umbrales de tolerancia respecto a determinadas actividades de carácter ilegal, pero éstas se encuentran generalmente acotadas. No existe ninguna autoridad con el poder ni con la carencia de controles públicos necesarios para centralizar el control sobre las actividades criminales que desarrollan todas las organizaciones delictivas dentro de las fronteras del Estado. Ninguna organización criminal puede corromper a todos los funcionarios públicos, ni todos ellos son corruptibles. Los vínculos de cooperación entre criminales y funcionarios públicos se encuentran fragmentados en diversas redes independientes, con alcances limitados, en las que el control puede ejercerse de manera variable por funcionarios públicos que extorsionan a los criminales, o por criminales lo suficientemente poderosos para corromper y cooptar a autoridades individuales de distinta jerarquía. La aplicación de las normas impuestas por el Estado, la pluralidad y competencia en la formación de gobiernos, la profesionalización de los servidores públicos y el funcionamiento efectivo de mecanismos de control sobre el ejercicio del poder dificultan que el vínculo de cooperación entre delincuentes y gobernantes traspase determinados umbrales. La corrupción nuevamente existe, pero no impera en todos los niveles ni en todos los ámbitos. Desde luego, mientras mayor sea la magnitud de operaciones que realiza una organización criminal en particular, mayor el contubernio con funcionarios públicos de más alta jerarquía y diferente adscripción funcional y geográfica, quienes se encuentran integrados en la red criminal.

El vínculo que se establece entre criminales y funcionarios públicos en un Estado débil que cuenta con un régimen autoritario es de tipo *Centralizado-descendente-incremental*. En este caso, la población suele encontrarse en condiciones de aguda desigualdad social, económica y política. El Estado no ha sido capaz de despojarse razonablemente de su carácter de instrumento de dominación y de garantía del reparto inequitativo de los recursos socialmente deseables, por lo que su población le percibe con altos niveles de desconfianza. El Estado tiende a ejercer el monopolio de la violencia, y a garantizar la aplicabilidad de sus decisiones a lo largo de todo su territorio, sin embargo, nunca logra garantizar del todo ambas condiciones. Logra establecer y centralizar, de manera variable, mecanismos de control político y social sobre la población, aunque siempre existen resquicios donde ese control es imperfecto. De cualquier manera, y aunque depende del caso histórico, es capaz de subordinar a gran parte de los actores sociales, incluyendo a la criminalidad. Dada la debilidad que presentan la mayor parte de los actores sociales, que frecuentemente carecen de autonomía *de facto* frente al poder público, el Estado es capaz de ejercer un control vertical y descendente en una gran proporción de ellos. En el caso de la criminalidad, ésta suele desarrollarse bajo el amparo y la extorsión de funcionarios públicos poco profesionalizados, con una lealtad hacia el Estado relativamente baja, en un contexto donde se diferencia poco entre los intereses públicos y privados, y donde el cargo gubernamental sirve frecuentemente para alcanzar fines particulares de enriquecimiento personal. La capacidad de centralización del Estado permite a los funcionarios públicos ejercer un control central y descendente sobre la mayor parte de las organizaciones delictivas. Mientras que en los Estados fuertes de régimen autoritario, resulta prácticamente imprescindible contar con la autorización informal de los funcionarios públicos para el desarrollo de la actividad delictiva, en este caso, el permiso político no llega a ser indispensable, pero sí altamente recomendable: las organizaciones delictivas sin protección oficial suelen ser aquellas que sufren las más encarnizadas persecuciones de las fuerzas de seguridad. La falta de

aplicación de gran parte de las normas jurídicas, los altos niveles de corrupción gubernamental, el predominio de relaciones clientelares en la sociedad, el nepotismo y patrimonialismo con que operan generalmente las élites de estos Estados, que a su vez se traducen en dificultades y barreras para la movilidad social, favorecen ampliamente el desarrollo de relaciones de cooperación no confesadas entre organizaciones criminales y funcionarios públicos, donde éstos ejercen generalmente el control sobre el vínculo, sancionan el tipo de actividades ilegales que se pueden realizar, los lugares a llevarla a cabo y el monto o servicio a recibir a cambio de la protección estatal. Las condiciones aludidas favorecen gradualmente un mayor efecto negativo del contubernio entre criminales y autoridades, que llega a trastocar el funcionamiento general de diversas instituciones fundamentales para el Estado.

Finalmente, el vínculo que se establece entre organizaciones criminales y funcionarios públicos en un Estado débil que cuenta con un régimen democrático es de tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. En este caso, el Estado tiende a monopolizar la coerción a lo largo de su territorio, sin lograrlo nunca del todo. La población suele encontrarse también en situación de aguda desigualdad social y económica, si bien se ejercen derechos políticos de tipo electoral. El Estado ha sido incapaz de constituirse en garante efectivo de protecciones civiles para toda su población, sin distinciones de pertenencia social, y actúa, a pesar de sus mecanismos democráticos de elección de gobernantes, como instrumento de dominación política para garantizar un *statu quo* eminentemente inequitativo. Todo ello favorece un clima de desconfianza hacia la autoridad pública, y el predominio de circunstancias sociales de exclusión que constituyen un ambiente propicio para el desarrollo de la delincuencia. Por las características del régimen nominalmente democrático, las autoridades públicas se inmiscuyen en menor medida en aspectos de la vida social considerados privados. La falta de vigencia efectiva de las instituciones estatales de tipo regulativo permite que, a diferencia de lo que ocurre en las democracias liberales, amplios márgenes de la vida social permanezcan *de facto* sin ninguna regulación. A ello se añade la incapacidad del Estado para hacer

cumplir razonablemente sus decisiones políticas, a lo largo de su geografía y en todos los ámbitos que le competen, de manera que priva una situación de legalidad discrecional, frecuentemente utilizada por los servidores públicos, en función de sus intereses políticos y privados y generalmente aplicada con un rigor que varía de acuerdo con la influencia personal de los individuos sobre los que se pretende hacer valer la norma. La distinción entre los intereses públicos y privados es muy difusa. Los funcionarios públicos poseen poca profesionalización y emplean frecuentemente su cargo para obtener ventajas o ganancias personales. La corrupción endémica afecta ampliamente al aparato público, pues los mecanismos de contrapeso, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del poder que la democracia implica se encuentran incapacitados *de facto*. En estas condiciones, el vínculo de cooperación entre organizaciones criminales y funcionarios públicos es frecuente, pero se encuentra atomizado, dada la incapacidad del Estado para establecer una autoridad sólida y a la fragmentación del poder que genera el esquema democrático. La escasa profesionalización de los servidores públicos favorece que las alianzas que se establecen con los criminales ganen su lealtad, en detrimento de aquélla que en principio deberían orientar hacia el Estado. Las confrontaciones entre funcionarios públicos que protegen distintas agrupaciones criminales se traducen en continua inestabilidad de las instituciones estatales, particularmente aquellas encargadas de aplicar la ley y garantizar la seguridad. La debilidad y falta de cohesión de los funcionarios públicos, electos y designados, evita que éstos ejerzan en todo momento un control vertical sobre la relación con las organizaciones criminales. El vínculo que se establece entre unos y otros tiene una relación jerárquica multidireccional: en ocasiones, el control lo ejercen los funcionarios públicos y en otras, los criminales. No existe una tendencia clara, sobre el predominio de unos y otros. En la pluralidad de redes criminales que se establecen en este contexto, algunas son comandadas por servidores públicos que extorsionan a los delincuentes, otras por criminales con alta capacidad de corrupción que literalmente dirigen las acciones de los funcionarios. En estas condiciones, el funcionamiento del Estado se encuentra cada vez más alejado

de los preceptos que en teoría deberían regirlo. La vigencia del Estado nacional se encuentra en entredicho, no por una “conspiración criminal” contra las instituciones, sino por la descomposición política del aparato gubernamental consumido por la corrupción, la baja credibilidad pública de las autoridades constituidas, la falta de aplicación de normas regulativas de la vida común, la rampante ilegalidad que se extiende a las más diversas actividades sociales y el creciente clima de inseguridad y violencia que enmarca la vida cotidiana de la sociedad. A esta categoría pertenecen los dos países que ocupan el estudio comparativo de este trabajo.

La existencia del crimen organizado implica, por definición, la organización del crimen. El narcotráfico —que es la actividad ilícita que se eligió para ilustrar el trabajo— es esencialmente una actividad de mercado, que como tal, necesita para funcionar un mínimo de organización: requiere líneas de producción, de transportación y comercialización. En la medida en que no es una actividad productiva aislada, interactúa con frecuencia con otros ámbitos económicos que, en principio, no necesariamente contienen en sí mismos un carácter ilegal: requiere abastecerse de precursores químicos, de espacios de producción, procesamiento y almacenado, de transportes diversos, de puntos de arribo para los mismos, etc. Se requieren además mecanismos para “lavar” las ganancias obtenidas e invertirlas en la economía formal. Se precisa, pues, de un mínimo de infraestructura en la cual la organización delictiva que lleva a cabo el negocio ilegal requiere interactuar con el mundo de la economía lícita. A lo largo de las distintas etapas que implica el desarrollo del negocio ilegal, las actividades de la organización pueden ser detectadas por las distintas instituciones del Estado, en la medida en que éste reglamenta muchos de los rubros legales imprescindibles para la operación del tráfico de drogas. Adicionalmente, en términos ideales y con base en la prohibición que realiza, cuando el Estado detecta el desarrollo del negocio ilícito, emplea sus instituciones de seguridad para desarticular la estructura delictiva y sus operaciones.

En las condiciones a las que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, distintas instancias dentro del Estado operan con una lógica diferente a

la planteada por esos principios ideales. De la fortaleza o debilidad del Estado depende la capacidad para controlar el desarrollo de actividades económicas dentro de su propio territorio, sean éstas de carácter legal o ilegal. Cuando los funcionarios públicos prevarican en sus funciones y entran en relaciones de contubernio con la delincuencia organizada, recursos públicos importantes operan en una forma distinta a la que formalmente cabría esperar. En estas circunstancias, los recursos reales del Estado pueden ser empleados, por encima de los criterios legales, para favorecer el desarrollo de una actividad formalmente proscrita. Las características específicas del régimen –en tanto conjunto de instituciones, normas y valores que articulan el ejercicio del poder– determinan los rasgos generales con que opera dicho vínculo corrupto, según se podrá apreciar mejor en los capítulos donde se abordan los estudios de caso de esta investigación.

Sin embargo, vale la pena distinguir de antemano algunos criterios sobre la lógica general con que se articulan y operan específicamente estos vínculos. Por principio, éstos pueden ser mejor apreciados a partir de la percepción de que el nexo de contubernio integra esencialmente una relación de poder, establecida en términos de una racionalidad con respecto a fines. El contubernio implica un intercambio de recursos que, por definición, es desigual, no sólo por la cantidad de los mismos que manejan ambos actores –funcionarios y delincuentes–, sino por su carácter cualitativamente diverso. Asimismo, las premisas con que uno y otro operan son esencialmente distintas. Se trata de un sistema que puede entenderse a través de la dinámica de factores estructurales y actores sociales, en el contexto de una constelación de intereses –según la define Weber–,²²³ más allá de casos individuales.

²²³ Max Weber caracteriza este tipo de relación de poder como una en la cual, actores formalmente libres, se sujetan a los designios generales de otro, que por diversas razones se encuentra en condiciones de ejercer un control con pretensiones monopólicas de determinado mercado. El autor establece: “al lado de otras numerosas formas posibles nos representamos dos tipos radicalmente opuestos de dominación. Por una parte, la dominación mediante una constelación de intereses (especialmente mediante situaciones de monopolio); por otra, mediante la autoridad (poder de mando y deber de obediencia). El tipo más puro de la primera forma es

Tipología propuesta de las relaciones entre crimen organizado y política

	<i>Estado fuerte- Régimen autoritario</i>	<i>Estado fuerte- Régimen democrático</i>	<i>Estado débil- Régimen autoritario</i>	<i>Estado débil- Régimen democrático</i>
<i>Régimen</i>	<i>Totalitarismo</i>	<i>Democracia liberal</i>	<i>Autoritarismo</i>	<i>Democracia no liberal</i>
Tipo de vínculo con las organizaciones criminales endógenas.	Monopólico- descendente- limitado.	Fragmentado- multidireccional- limitado.	Centralizado- descendente- incremental.	Atomizado- multidireccional- incremental.
Características.	El Estado monopoliza efectivamente la coerción y es capaz de controlar a todos los sujetos sociales, de manera que expolia verticalmente a los grupos criminales. Las actividades delictivas se encuentran limitadas a aquellas que permitan y sancionen los funcionarios públicos. La corrupción política que implica el vínculo entre criminales y funcionarios existe en áreas específicas del aparato público, pero en general, se ve acotada porque una buena parte de los funcionarios que integran el aparato burocrático han interiorizado nociones de servicio al bien público.	El Estado monopoliza efectivamente la coerción, los funcionarios gubernamentales han interiorizado un sentido de servicio al bien público. El vínculo entre criminales y autoridades existe, con fluctuaciones variables en quienes de ellos controlan la relación. El vínculo criminal-político se encuentra acotado por la fragmentación del poder propio de la democracia y por la profesionalización de los servidores públicos. Los actores a corromper son demasiados y no todos son corruptibles.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. Tiende a organizar centralmente los mecanismos de control social, que le permiten dominar de manera variable a los diversos actores sociales, incluyendo a los grupos criminales. El uso discrecional de la legalidad, y la concepción patrimonialista y clientelar en el ejercicio público permiten la amplia proliferación del vínculo entre criminales y políticos, y en general, de la corrupción política. Las instituciones de seguridad centrales pueden disputar entre sí por la extorsión de los criminales, pero la actividad de éstos, en general, requiere de la protección del poder central de manera constante.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. El poder está atomizado en instituciones políticas que operan con criterios patrimonialistas, clientelares e interpretan la ley a su propia conveniencia. La fragmentación del poder permite múltiples vínculos entre funcionarios públicos y organizaciones criminales con fluctuación variable en quienes ejercen el liderazgo de la relación. La dispersión del control se traduce en más amplias confrontaciones dentro del aparato gubernamental, motivadas por el contubernio con distintos intereses criminales, porque no existen acuerdos perdurables que regulen las actividades ilícitas.

Reglas y acuerdos: ¿quién controla a quién?

Así, la capacidad de los funcionarios o de los delincuentes para establecer las reglas que organizan la actividad delictiva y predominar en los acuerdos depende en gran medida de condiciones estructurales: la propia fortaleza del Estado y las características del régimen. Es preciso aclarar que se alude a *reglas* en un sentido lato, pues la existencia de condiciones de extorsión y la clandestinidad del vínculo dificulta su perdurabilidad e institucionalización. Se trata pues de grandes lineamientos que rigen la relación entre ambos actores sociales, aunque puede resultar estéril buscar un código explícito sobre su contenido. El término de *acuerdos* puede ser entendido como el intercambio

el dominio monopolizador de un mercado...[que] se basa, en su aspecto puro, principalmente en las influencias que, a causa de cualquier posesión (o de los precios fijados en el mercado), se ejercen sobre el tráfico formalmente “libre” de los dominados, que se inspiran en su propio interés... Por ejemplo, toda gran central bancaria y todos los grandes bancos de crédito ejercen con frecuencia una influencia “dominadora” sobre el mercado capitalista a causa de su posición monopolizadora. Pueden imponer a los que buscan crédito ciertas condiciones para su concesión y, por lo tanto, pueden ejercer una influencia considerable sobre su conducta económica a favor de la liquidez de su propio capital disponible, pues los solicitantes se someten en su propio interés a las condiciones impuestas para la concesión de crédito y deben afianzar eventualmente tal sometimiento a las disposiciones ajenas por medio de garantías. Sin embargo los bancos de crédito no recurren para ello a una “autoridad”, es decir, a un derecho a la “obediencia”, independiente de todo interés, por parte de los que están efectivamente sometidos a su albedrío. Persiguen sus propios intereses, y lo hacen así aun cuando los que están sometidos a su jurisdicción obren de un modo formalmente “libre” de acuerdo con los suyos, es decir, aun cuando estos últimos persigan intereses racionales dictados por las circunstancias. Todo participante en un monopolio, aunque sea incompleto, que en un amplio sentido y a pesar de la competencia “prescribe” los precios a los competidores y adversarios comerciales, es decir, que puede forzarles a adoptar una actitud conforme a sus intereses, se encuentra en la misma situación, aun cuando no les imponga el menor “deber” de someterse a tal dominio”. Weber, *Economía y sociedad*, pp. 696-697. La pretensión monopólica del Estado sobre la violencia, y las capacidades que ésta brinda a los funcionarios públicos en un contexto de venta de protección a los delincuentes, les permite, en términos análogos al ejemplo ofrecido por Weber, amplias posibilidades para imponer lineamientos generales de organización de la actividad ilícita, que descansan, en última instancia, en el grado en que efectivamente monopolicen el uso de la fuerza, es decir, de la fortaleza o debilidad del Estado.

entre grupos o individuos concretos, que se encuentra subsumido a las reglas o lineamientos de intercambio entre los actores sociales, pero que en este caso, se refiere a individuos o grupos de carne y hueso. Con esta distinción puede considerarse posible que un acuerdo específico contradiga aparentemente la generalidad impuesta por la regla: es posible que un individuo en particular, que podría ser concebido en sentido abstracto como perteneciente a determinado grupo de actores sociales, tenga más poder en un acuerdo real, establecido con otro sujeto perteneciente a un grupo de actores sociales que genéricamente subordinan a los anteriores.

Es posible apreciar esta situación de disparidad aparente entre los rasgos generales con que operan los actores sociales en abstracto y lo que parecieran ser contradicciones con casos reales específicos. Ello se puede percibir a partir de ejemplos concretos que incluso no se refieren a vínculos clandestinos. Uno de ellos lo ofrece el caso mexicano: Fidel Velásquez, líder obrero que encabezó durante muchos años del siglo xx la principal central de trabajadores del país, la CTM, pudo ser en lo individual más poderosa que muchos de los secretarios de Estado o empresarios con los que tuvo que negociar. Y es posible, quizá, que en ocasiones fuera alguno de ellos quien debió plegarse a sus perspectivas. Sin embargo, de ello no se deduce que los obreros, percibidos en abstracto como actores sociales, tuvieran la posibilidad de delinear la política laboral (reglas) y subordinar a los otros actores —alta burocracia y empresarios—. Como muestra cualquier obra que verse sobre tal tema, el resultado fue generalmente el contrario.

Si se les aborda como actores sociales, es claro que los recursos y las premisas que los funcionarios y los delincuentes poseen son desiguales. En el caso concreto de la existencia de vínculos de contubernio entre funcionarios y delincuencia, la premisa de los primeros es obtener una ganancia personal de la actividad ilegal de los delincuentes, al no detenerlos ni aplicarles en general las penalizaciones legales que en principio deberían. Esta condición puede oscilar a lo largo de un espectro que tiene por extremos la mera aceptación de sobornos por mirar hacia el otro lado, hasta la participación directa en las

actividades específicas del negocio ilegal, de tipo logístico y de protección del mercado. De cualquier manera, a lo largo de esas posibilidades se encuentra presente la extorsión de los grupos delictivos.²²⁴ Los funcionarios forman parte de una estructura burocrática, de la cual derivan su poder, y sin la cual carecen, *de facto*, de posibilidad alguna de imponer su voluntad sobre cualquier otro actor social, en este caso, la delincuencia.²²⁵

En el caso de los segundos, la premisa fundamental de la delincuencia es, por definición, la obtención de la mayor ganancia, de ser posible, sin obstáculo alguno en el desarrollo de su actividad ilegal. En los hechos, uno de los principales óbices a la misma es, precisamente, el Estado y sus organismos de seguridad, que formalmente se encargan de hacer cumplir las disposiciones normativas derivadas de la autoridad política. Por ello, los delincuentes requieren minimizar el daño potencial que pueden infligirles los representantes del Estado en su persona y negocio. El pago de los delincuentes a los funcionarios públicos es, para ellos, un mal menor frente a lo que representaría su encarcelamiento o muerte.

Así, la relación de contubernio es por principio desigual. Un actor —el funcionario— extorsiona al otro, mientras que este último —el delincuente— paga sólo en la medida en que le es imposible *de facto* operar sin las cortapisas que suponen para él las actividades de las instituciones estatales encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. Es ésta una condición general que rige inexorablemente la articulación y existencia del vínculo. Mientras más

²²⁴ La protección que ofertan los funcionarios públicos a los delincuentes es necesariamente una extorsión. Es así en la medida en que el “servicio”, para existir, implica inexorablemente coaccionar a quien la rechaza, en este caso, con la aplicación de la violencia estatal. Así, aun el delincuente que puede percibir en ella un servicio genuino para barrer competidores del mercado, en los hechos, sigue siendo sujeto de extorsión. Una apreciación análoga se encuentra en el análisis de Diego Gambetta sobre la dinámica propia de la venta de protección privada de la mafia siciliana. Ver Gambetta, *The Sicilian Mafia...*, p. 32.

²²⁵ La definición clásica del poder que ofrece Weber es la siguiente: “*Poder* significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”, Weber, *Economía y sociedad*, p. 43.

fuerte es el Estado y más favorece el régimen la concentración de poder en los gobernantes, de manera que la mayor parte de actores sociales se encuentra subordinado a sus decisiones, mayor es la probabilidad de que la criminalidad organizada deba sujetarse a los lineamientos generales que aquellos establecen. Ahora bien, si se desciende en la escala de abstracción hasta realidades concretas, es posible que un poderoso delincuente compre, en el marco de un acuerdo específico, la protección de determinados funcionarios públicos que, en lo individual, tienen una limitada posibilidad de coaccionarlo. Pero en este caso, nuevamente las características de un acuerdo específico no invalidan necesariamente los lineamientos generales que, en abstracto, determinan el tipo de vínculo.

En términos weberianos: el delincuente puede tener mayor capacidad personal para imponer su voluntad a un funcionario o grupo de ellos, pero no para hacerlo respecto a todos los funcionarios en todo momento. En el contubernio que se establece, unos y otros poseen como medida última de coacción, el uso de la violencia. Sin embargo, en el caso del delincuente, su violencia es de carácter privado y, por lo tanto, limitada a sus propios recursos personales. Los funcionarios, como actores sociales, emplean la violencia institucional a la cual acceden debido a su cargo público. Ésta, por definición, cuenta con mayores recursos para extenderse territorial y temporalmente, debido a que se establece en términos burocráticos. Esto no supone, desde luego, que los vínculos de contubernio entre ambos actores se establezcan en términos burocráticos, de manera que cualquier funcionario, por su simple condición de miembro del aparato de gobierno, se encuentre en condiciones de extorsionar a cualquier delincuente. El análisis de casos concretos exige el análisis del acuerdo específico al que se hace referencia, es decir, la ponderación de los recursos de poder de individuos o grupos reales, más allá de su tipo ideal.

La implicación que se deriva de las premisas analizadas es, en su sentido básico, que los recursos de poder del delincuente son personales, mientras que los del funcionario son institucionales —así hagan un uso privado de los mismos—. Por esta razón, las expectativas de estos últimos para imponerse

en la relación de protección del negocio ilícito son, en principio, superiores, a condición de que, efectivamente, el Estado cuente con posibilidades reales para ejercer la violencia monopólica sobre el territorio.²²⁶ De ahí se deriva la probabilidad de que las reglas informales de operación de diversos negocios ilícitos puedan imponerse desde las estructuras del aparato estatal.²²⁷

Esta consideración no presupone tampoco que, cuando los funcionarios públicos prevalecen en el vínculo de contubernio, se encuentren necesariamente dirigiendo todos los aspectos de la cadena de producción y mando del negocio ilícito. Se trata únicamente de la capacidad de imponer lineamientos generales de desarrollo de la actividad ilegal, y de subordinar, como actores sociales a sus contrapartes, aunque es posible que en condiciones específicas, efectivamente sean los propios funcionarios los que desempeñen un papel esencialmente criminal, de participación directa en la actividad ilícita.

En términos generales, un delincuente poderoso puede coaccionar a un determinado funcionario o grupos de ellos. Puede incluso eliminarlos. Sin embargo, tarde o temprano, las fuerzas del Estado —mediante los funcionarios que las integran— suelen imponerse a ese criminal, sea con un propósito legal o de extorsión. Ejemplos sobran: Miguel Ángel Félix Gallardo, Amado Carrillo Fuentes, Benjamín Arellano Félix, Juan García Ábrego, Osiel Cárdenas Guillén —en el caso de México— y Pablo Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha, Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela —en el caso de Colombia—. A pesar del poder individual y la capacidad para generar violencia que poseían,

²²⁶ Desde esta perspectiva resulta de interés indagar si los procesos de democratización en México, Colombia y otros países han supuesto no sólo un cambio de régimen político, sino el debilitamiento de la estructura estatal. Sin embargo, este tema requeriría un desarrollo específico que escapa a las pretensiones de este trabajo.

²²⁷ El grado en que dichas reglas se caractericen por establecerse de manera volitiva por individuos específicos obedece a las características propias del régimen político, que determina el grado de imbricación entre figuras institucionales y personales. Así, por ejemplo, en México, durante los años del régimen autoritario, la autoridad presidencial solía fundirse *de facto* con la personalidad de quien ocupara sexenalmente la titularidad del ejecutivo. Ver Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974.

y de subordinar en lo personal a diversos funcionarios en sus vínculos de contubernio, todos ellos, en distintos momentos, fueron apresados –más aún, Escobar y Rodríguez Gacha fueron muertos a tiros– por las fuerzas de seguridad del Estado.

La capacidad de los funcionarios para imponerse a los delincuentes, como actores sociales, depende de la fortaleza del Estado y de las posibilidades que ofrezca el régimen político para que los gobernantes subordinen a las diversas fuerzas sociales. Así ocurre sea que se trate de propósitos legales o de extorsión. La violencia e inestabilidad institucional que se genera en el desarrollo de esta dinámica, es también producto de esta condición. Mientras más débil el Estado y menor su capacidad de ejercer un control central sobre los diversos actores sociales, más cabe esperar condiciones de violencia generalizada. Los débiles recursos disponibles para ejercer la violencia institucional y la incapacidad para controlar a los diferentes actores sociales favorece que las reglas o lineamientos generales que en principio organizarían la actividad criminal se encuentren prácticamente inexistentes. En este caso, son los delincuentes quienes cuentan con mayores posibilidades de prevalecer –dependiendo de su poder personal– en los acuerdos de contubernio que se establecen con los funcionarios públicos. Todas estas reflexiones generales podrán apreciarse mejor en el análisis de los casos de México y Colombia, que se abordarán en las siguientes páginas.

3. Crimen organizado y política en México. Del centralismo vertical a la atomización multidireccionada

México es un país de muy reciente tránsito a la democracia electoral. Apenas en 1989 un partido distinto al PRI ganó el gobierno de una entidad federativa, y no fue sino hasta el año 2000 que ocurrió lo mismo con la Presidencia de la República. Tras una década de guerra civil entre 1910 y 1920 –la Revolución mexicana–, las instituciones nacionales fueron rearticulándose lentamente, durante veinte años más, para dar forma a un régimen esencialmente autoritario, con capacidad para subordinar a todos los actores sociales existentes a las disposiciones emanadas de la cúspide de la autoridad política: fundamentalmente, el presidente y, como organismo articulador de consenso y eje del control político y social, el Partido Revolucionario Institucional.

La etapa revolucionaria dio paso a un régimen capaz de transmitir, con notable eficacia, la decisión tomada en la cúpula, y hacerla cumplir a lo largo de todos los estratos de la sociedad –pocas veces de manera igualitaria, y muchas con distinción del peso específico (político, económico o social), de quien era sujeto de la decisión.

Con una estructura política esencialmente arbitraria, la ley en México no ha sido generalmente la columna vertebral de las decisiones políticas. Las leyes no se caracterizan aquí por ser un instrumento de igualdad entre los ciudadanos, ni una garantía de contención del poder ante los gobernados. Por el contrario, la ley ha sido con frecuencia el mecanismo discrecional del poder, mediante el cual se disciplina al grupo social o al individuo disidente, o se protegen los intereses de los poderosos. El axioma de un prócer histórico del país –Benito Juárez– ilustra, inclusive, la perspectiva con que el poder ha

concebido tradicionalmente a la ley en México: “A los amigos, justicia y gracia. A los enemigos, la ley a secas”. En estas condiciones, no es de extrañar que la respuesta de gran parte de la población pueda ser justamente enmarcada en otra máxima de viejo cuño: “Se acata, pero no se cumple”.

Con un régimen autoritario, centralista y vertical, la fuente del poder político dependió cada vez más del favor del superior jerárquico, antes que del arraigo popular o la preferencia ciudadana. La carencia de contrapesos y de rendición de cuentas favoreció la acentuación de una concepción patrimonialista del ejercicio del poder donde, paralelamente a las funciones públicas formalmente establecidas, se añadía —y en no pocas ocasiones se priorizaba— el desarrollo de actividades encaminadas a obtener un beneficio estrictamente privado.

Todas estas condiciones se han traducido en un caldo de cultivo ampliamente favorable para la corrupción política de todo tipo.²²⁸ Dentro de ésta, la que supone la existencia de vínculos de contubernio entre la criminalidad organizada y los funcionarios formalmente destinados a combatirla no ha sido menor. Cabe destacar que la alternancia política alcanzada en el año 2000 no ha desarraigado gran parte de las características del régimen anteriormente descritas: el contubernio persiste —con una mecánica diferente y otros actores—, y hoy se constituye como un lastre para la consolidación de una democracia liberal efectiva.

²²⁸ En 2002, México compartió con Colombia el lugar 57 de un total de 102 posiciones, en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. En este caso, mientras menor sea el valor, menor es también la percepción de corrupción que se atribuye al país. Esta posición supone un grado de corrupción mayor que países como Brasil y Perú (posición 45); Costa Rica (posición 40); Uruguay (posición 33) y Chile (posición 17), en lo que se refiere a países latinoamericanos. Muy lejos de los puntajes asignados a los países nórdicos, por ejemplo: Finlandia (posición 1); Dinamarca (posición 2); Suecia (posición 5) y de países como Canadá (posición 7); Reino Unido (posición 10); Estados Unidos (posición 16); Alemania (posición 18), por citar algunos de los más desarrollados. Incluso el grado de corrupción percibida en el caso de México fue mayor a la que se considera que existe en países africanos menos desarrollados, como Botswana (posición 24) y Namibia (posición 28). Rusia presentó un grado mayor de corrupción percibida. Ocupó la posición 71, junto con la India, Costa de Marfil, Tanzania, Zimbawe y Honduras. Ver Transparencia Internacional. *Informe Anual 2002*. www.transparency.org

En las páginas que siguen se dará cuenta de la mecánica que caracterizó a este vínculo durante las dos últimas décadas del régimen posrevolucionario autoritario hasta mediados de 2004. Se podrá apreciar así el tránsito de un modelo *Centralizado-descendente-incremental*, en la forma de articular el vínculo, donde el control se ejerce estrictamente desde el poder, al modelo de tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, donde el control central se ha perdido ya y la supremacía dentro de la relación se encuentra en disputa, con todas las complicaciones que ello conlleva para el funcionamiento cotidiano de las instituciones, del Estado de Derecho, y para la capacidad del Estado de hacer cumplir sus propios designios.

La imagen del fenómeno está construida esencialmente a partir de testimonios de fuentes confidenciales, recabados directamente por entrevista personal o escrita con el autor. Se trata de personajes que por su desempeño profesional pudieron contar con una perspectiva privilegiada del fenómeno. Dada la naturaleza del tema, todos ellos exigieron mantenerse en el anonimato. Sus distintas versiones permiten adentrarse en una dimensión muchas veces sospechada por el ciudadano común, generalmente poco conocida por quien permanece fuera de las instancias propias del vínculo o de las posiciones de quien sin participar, puede observar de cerca cómo se construye y funciona.

Las fuentes confidenciales descubrieron el velo, y permitieron atisbar una visión general del fenómeno. La punta del iceberg, probablemente. Sus testimonios son particularmente relevantes y significativos, no sólo por lo que dicen, sino por quién los dice. La naturaleza del tema y la exigencia explícita de cada una de las fuentes obligan, sin embargo, a la más estricta reserva. Se trata de siete personajes: un ex funcionario de primer nivel de la Procuraduría General de la República; un ex procurador general de Justicia local; un oficial retirado del ejército mexicano; un ex subsecretario de Seguridad Pública local, con amplia experiencia en dirección penitenciaria; un ex asesor de seguridad de la Presidencia de la República; un miembro de un servicio de inteligencia estadounidense, con presencia en México; y un ex funcionario de primer nivel

de la Procuraduría General de la República, que ha sido también procurador general de Justicia local.

No se trata, desde luego, de una imagen acabada del tema de estudio que interesa a esta investigación. Ésta requeriría necesariamente del testimonio de muchos actores institucionales o delincuenciales que, desde luego, no tienen como prioridad darlos a conocer, independientemente de que se trate de una investigación académica o no. Los testimonios recabados constituyen, sin embargo, una rica veta de información que permite dimensionar los alcances que este fenómeno, el contubernio entre autoridades y criminales, ha alcanzado en la historia reciente del país.

Estado y régimen en México

Existe una vasta bibliografía especializada sobre las características del régimen político de México, desde los dos últimos tercios del siglo xx.²²⁹ En general, todas estas obras permiten apreciar el carácter autoritario del régimen, su verticalismo, su capacidad de control político y social, la existencia de prácticas metalegales ajenas a aquellas establecidas formalmente por las normas oficiales, la hegemonía ejercida por un solo partido de Estado, el dominio de una clase política clientelar, entre otras características.

En estas páginas se describen diversos rasgos del régimen posrevolucionario mexicano, que permiten ubicar su carácter autoritario, como paso previo al análisis de la forma en que se han articulado las relaciones de contubernio entre el crimen organizado y los funcionarios públicos. Es necesario, pues, partir de una perspectiva general del régimen político surgido de la Revolución de

²²⁹ Por mencionar sólo algunos de los clásicos: Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1985; Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder político en México, la formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, SEP, 1986; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1972.

1910. Este régimen conservó, en esencia, diversas de sus premisas políticas fundamentales hasta que ocurrió la alternancia en la titularidad del poder Ejecutivo, en el 2000, donde algunas de éstas –particularmente aquellas referidas al poder presidencial y a los mecanismos de la sucesión, se han visto modificadas–. La esencia de tales premisas del régimen se conservó a lo largo de su existencia, aunque ciertamente, sufrieron adecuaciones de grado, con el fin de adaptarlas a las exigencias del momento.

Por régimen se entiende “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”.²³⁰

A partir de esta definición, es posible señalar que otros aspectos del régimen político, específicamente muchos de los que caracterizan el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de las instituciones, permanecen esencialmente intactos, como se verá más adelante.

Por lo que respecta al carácter autoritario del régimen mexicano que se consolidó entre 1917 y 1940, éste estuvo presente desde su origen. Distintas condiciones históricas favorecieron esta situación. La historia del país a lo largo del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX estuvo plagada de disputas por constituir un poder central sólido, hecho que solamente se alcanzó con el gobierno de Porfirio Díaz, y más tarde, con la institucionalización del poder presidencial tras la lucha revolucionaria. Durante mucho tiempo, la principal preocupación política de México no fue la de contener el poder, como ocurre en la lógica liberal de formación del Estado, sino crear un poder central capaz de evitar otros desgajamientos del territorio nacional como el de 1847 y la continua lucha de facciones. De manera que la Constitución de 1917 cobijó legalmente numerosos preceptos que tenían como fin evitar un Ejecutivo débil.

A pesar de que la Constitución de 1917 hacía referencia a la democracia como sistema de gobierno que México debía abrazar, en los hechos, el

²³⁰ Lucio Levi, “Régimen político”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política...*, t. 2, p. 1362.

pacto entre las fuerzas revolucionarias triunfantes implicó que la contienda por el poder se limitaría a éstas y a ninguna otra fuerza política. La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional implicó un pacto entre la facción constitucionalista, quienes después del asesinato de Álvaro Obregón, entonces presidente reelecto, admitieron la propuesta de Plutarco Elías Calles de constituir un partido político a fin de disputarse el poder a través de la vía política y no de la armada. Los caudillos locales se subordinaron al poder central —que durante el Maximato, de 1929 a 1934, recayó realmente en Calles, y no en el presidente en turno— a cambio de que el poder central les reconociera sus espacios de influencia locales.

En 1934 Lázaro Cárdenas ascendió al poder y un año después logró desembarazarse de la tutela que ejercía Calles en su calidad de Jefe Máximo de la Revolución. A partir de entonces, la jefatura real del partido no recae en el presidente del organismo, sino en el presidente de la República. En 1938 Cárdenas corporativizó al partido, que entonces se transformó en Partido de la Revolución Mexicana, de manera que las organizaciones obreras, campesinas y populares que el Estado habría de privilegiar como interlocutores, quedaron *de facto* bajo el control del presidente de la República. Se ha dicho comúnmente que el régimen mexicano poseía dos piezas clave: la Presidencia de la República y el partido de Estado.²³¹ Sin embargo, dado que el partido estaba subordinado a las decisiones del presidente de la República, fue ésta la pieza principal del régimen mexicano. Es evidente que en México, el régimen concentró sustancialmente el poder en la figura institucional del presidente de la República y restó valor a las instituciones representativas.

De acuerdo con el artículo 40 constitucional,²³² México se constituye como una república representativa, democrática y federal compuesta de estados

²³¹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982.

²³² Gobierno Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México, 1997.

libres, soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. La Constitución de 1917 confirió a la Presidencia de la República, es decir al Ejecutivo, una clara preeminencia respecto a los poderes Legislativo y Judicial.²³³ Diversos mecanismos legales protegen al presidente de la República ante presiones políticas que pudieran deponer a su titular. Por ejemplo, la Constitución establece que el presidente solamente puede ser acusado, durante el periodo de su encargo, por traición a la patria o por delitos graves del orden común. El presidente no es sujeto de juicio político durante su gobierno, y una vez concluido éste, lo es solamente por un año, que corre a partir del último día de su gobierno. El presidente mexicano, en términos reales, ha sido virtualmente intocable.

El presidente es el jefe supremo de las fuerzas armadas, lo que implica que comanda al ejército, a la Marina de Guerra y a la Fuerza Aérea. Nombra, con la anuencia del Senado, a los altos mandos de dichas instituciones. El presidente de la República está facultado para proponer al Legislativo la suspensión, en todo el país o en lugar determinado, de las garantías que fuesen obstáculo para enfrentar casos de invasión, perturbación grave de la paz pública.²³⁴

Asimismo, el Ejecutivo otorga la concesión de las empresas de radio y televisión. Este hecho confiere al presidente una notable capacidad de influencia sobre la opinión expresada en los medios de comunicación masiva, que difícilmente pueden arriesgarse a una confrontación directa con el presidente de la República, bajo la pena potencial de perder las concesiones. Durante mucho tiempo, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el presidente pudo ejercer un control notable sobre la opinión expresada en tales medios de comunicación. El control sobre la prensa escrita estuvo reforzado por el monopolio del papel para periódico que poseía la empresa estatal Pipsa, hasta que ésta desapareció, en el sexenio de Carlos Salinas.

²³³ Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 22.

²³⁴ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El control gubernamental sobre los procesos electorales ha sido analizado a profundidad por diversos autores. Basta decir que todos los comicios federales previos a 1994, y en cierto modo el propio proceso electoral de ese año, fueron manejados por la Secretaría de Gobernación. Entre 1929 y 1994, diversas organizaciones políticas y sociales tanto en el ámbito nacional como internacional argumentaron repetidamente que dicho manejo gubernamental era favorable al partido oficial y contrario a los partidos de oposición.

Sin embargo, el poder de la presidencia mexicana no se deriva meramente de lo establecido por la ley, si bien ésta ya le confiere atribuciones que, de suyo, tienen un margen de influencia muy grande. En su papel de jefe real de la clase política, el presidente podía determinar las carreras políticas de virtualmente todos los miembros del partido y del gobierno; paralelamente, el presidente se erigía como árbitro supremo en toda disputa o querrela entre diferentes grupos de la clase política. El presidente determinaba quién ascendía a los principales cargos gubernamentales, lo que en un sistema presidencial es normal, pero también elegía quién habría de ser postulado para un cargo de elección popular por el partido. Una vez alcanzada la designación como candidato a diputado o a senador o a gobernador, y sin mayor competencia política fuera de las filas del partido, los representantes populares electos debían su carrera política, en términos reales, no a los ciudadanos y ni siquiera al partido, sino al presidente. Dada esta situación, el presidente controlaba, de hecho, a los legisladores de las dos cámaras, e incluso, a pesar de la forma federalista, a los gobernadores de las distintas entidades federativas.

El presidente ejercía una fuerte influencia informal dentro del Poder Judicial. Los ministros debían acatar la voluntad presidencial, dado que el Ejecutivo, poseía facultades legales para elegir a los individuos que habrían de ser nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los ministros debían su cargo al presidente de la República. Incluso se consideraba que todo el aparato de justicia, civil o militar, habría de responder favorablemente

a toda petición del presidente de la República, y en general del gobierno federal, por tortuosa que ésta pudiera considerarse en términos legales.²³⁵

Quien deseara desarrollar una carrera en la vida pública –y en esa época, la incorporación al gobierno o al partido oficial eran prácticamente las únicas vías– debía respetar las reglas del sistema, de las cuales la máxima era ceñirse a la voluntad presidencial. A través de esta subordinación de todos los funcionarios del Ejecutivo, de los legisladores, de los gobernadores, de los jueces y ministros de las Cortes, y de las organizaciones sociales corporativizadas en el partido, el presidente era capaz de tener un control sobre la política nacional mucho más grande del que ya de por sí le otorgaban las leyes.²³⁶ A los gobernadores, por

²³⁵ En algunas tarjetas de la Dirección Federal de Seguridad, fechadas el 28 de junio de 1968, se proponen algunas medidas para contrarrestar la propaganda contraria al gobierno, atribuida a un general retirado, diplomado de Estado Mayor, de nombre Miguel Reyes Rodríguez. Las tarjetas exponen las siguientes propuestas:

“En relación con las actividades del Gral. Brig. D.E.M. Retirado Miguel Reyes Rodríguez, quien desde hace tiempo se viene dedicando a repartir y enviar por correo, cartas suscritas con su firma, en las que se ataca severamente al Señor Presidente de la República, así como se critica al Gobierno y a altos jefes del Ejército Mexicano, se puede ejercitar acción penal en su contra en la forma siguiente:

Integrar una Averiguación por el Ministerio Público Militar por diversos delitos tipificados en el Código Penal Militar, entre otros, el de insubordinación, para que una vez formado el Expediente respectivo sea consignado al Juez del Fuero Militar que corresponda; quien previo el conocimiento de los autores girará la orden de aprehensión relativa en contra del citado Gral. Reyes Rodríguez, a efecto de que sea detenido por la Policía Judicial Militar, y una vez lograda su detención y puesto a disposición de dicho Juez, al tomársele su declaración preparatoria, este funcionario Judicial, podrá hacer constar que al parecer el acusado se encuentra afectado de sus facultades mentales y en tal virtud ordenar la intervención de peritos médicos psiquiatras, para que dictaminen sobre su estado mental y en caso de resultar cierta la afección señalada, podrá legalmente decretar la suspensión del procedimiento para que el expresado militar sea recluso en el establecimiento adecuado para su tratamiento.

Con esta medida el Gral. Reyes Rodríguez quedará internado bajo custodia y ante la opinión pública, y principalmente de los miembros del Ejército, quedará demostrado que sus cartas eran producto de su desequilibrio mental y por cuanto a su enjuiciamiento, que se cubrieron los requisitos que norman el procedimiento legal, además, de que en esta forma, se logrará alejarlo de toda actividad pública y privada, evitándose que salga bajo fianza, toda vez que los delitos por los que sea consignado le permitirán el beneficio de la libertad provisional”, ver Archivos de Bucareli..., pp. 20-21.

²³⁶ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político...*, pp. 28-29, Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1987, p. 191. También Manuel Camacho Solís, “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, en *Foro Internacional*, México, vol. 17, núm. 4, abril-junio de 1997, p. 618.

ejemplo, los controlaba a través de la ambición política y de la emisión o retención de recursos federales: todo gobernador que quería continuar el ascenso en su carrera pública debía acatar la voluntad del Ejecutivo federal; paralelamente, todo gobernador que quería recibir recursos económicos para su estado debía igualmente subordinarse a la voluntad del mandatario.²³⁷ En franca contradicción con los principios federalistas, la voluntad del Ejecutivo federal era la guía fundamental de las acciones políticas a llevar a cabo dentro de cada una de las entidades federativas. En caso contrario, la confrontación con el presidente siempre podía conducir a que éste, valiéndose de su control del Congreso, ejerciera su facultad constitucional de promover ante el Legislativo la desaparición de poderes en el estado en cuestión, lo que en los hechos era una sentencia para que el gobernador confrontado sufriera el ostracismo político sexenal.

Todo este control político le permitía al presidente elegir, con una relativa autonomía frente a los diversos grupos de la clase política oficial y con una total autonomía frente a la ciudadanía, a quien habría de sucederlo en el poder: el candidato presidencial del partido oficial, quien hasta 1994, habría de triunfar con toda seguridad en un contexto donde la competencia política real estaba notablemente limitada. El pluripartidismo mexicano fue, hasta años muy recientes, el reflejo de una aspiración democrática más que una circunstancia real de competencia electoral.²³⁸ Tal competencia estuvo diseñada de tal

²³⁷ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1972, p. 45. Sobre las estructuras a través de las cuales se ejerce el control presidencial sobre los gobernadores, González Casanova observa: “Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (licencia) hasta la ‘desaparición de poderes’ [...] están sometidos a un sistema de control militar en el cual el ‘comandante de zona’ designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. Otros funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación, y los propios diputados federales y senadores del estado coadyuvan al control que ejerce el gobierno central [...] la hacienda federal es muy poderosa —económica y políticamente, y es muy débil la de los estados”.

²³⁸ Rafael Segovia Canosa, “La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, México, vol. 14, enero-marzo de 1974, p. 305.

manera que se garantizara la dominación avasalladora del partido mayoritario y la cohesión de la clase política posrevolucionaria.²³⁹

El partido de Estado no se originó como fuerza política independiente, sino que se formó bajo los auspicios de la burocracia gobernante, a la cual quedó permanentemente subordinado. Con la organización corporativa del partido, al control político-electoral de los grupos políticos regionales, se sumó el control sobre la movilización social. En esencia, el partido se constituyó como organización de control, tanto de la movilización de apoyo masivo al régimen y al gobierno, como de las demandas sociales que se generaban hacia éstos.

Desde 1976, cuando el candidato presidencial del PRI, José López Portillo, se presentó a los comicios sin contar con oposición alguna, y a partir de la reforma electoral que tuvo lugar ese año, el régimen mexicano ingresó a una larga y discontinua etapa de liberalización política.²⁴⁰ En 1997, el partido de Estado perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que supuso una nueva correlación de fuerzas políticas en el país, que culminó finalmente con el triunfo de un partido de oposición en las elecciones presidenciales de 2000.

Debido a la correlación de fuerzas establecida por los resultados electorales del 2 de julio de 2000, las condiciones de operación del régimen han cambiado: el Ejecutivo no tiene ya un partido de Estado ni cuenta en el Congreso con una mayoría de legisladores pertenecientes a su propio partido. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia ya no son nombrados unilateralmente por el presidente, sino que requieren de la ratificación del Senado. El pluralismo determina que el presidente no controle ya el futuro político de cada uno

²³⁹ *Ibid.*, p. 305.

²⁴⁰ El concepto de *liberalización* supone el proceso que vuelve efectivos determinados derechos, que brindan garantías a los ciudadanos frente a arbitrariedades o ilegalidades cometidos por el Estado o por terceros. Mientras que en el ámbito individual ello implica la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos, en el ámbito colectivo ello repercute en una mayor apertura a la expresión de valores o preferencias políticas diferentes a las del régimen, libertad de expresión en los medios de comunicación y libertad de asociación. Ver Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1991, pp. 15-50.

de los integrantes de la clase política. Tampoco persisten las condiciones estructurales que favorecían la ejecución de diversas prácticas institucionalizadas que otorgaban al presidente facultades metalegales. De cualquier manera, la tendencia a ejercer un comportamiento arbitrario en el ejercicio del poder, el clientelismo político, empleado como herramienta electoral y como método de reclutamiento para el ingreso y ascenso dentro de las estructuras burocráticas; la lógica patrimonialista y de beneficio privado con que se aborda frecuentemente la función pública, son características persistentes del antiguo régimen profundamente enraizadas en la cultura política, que han constituido elementos muy favorables para el desarrollo del contubernio entre funcionarios públicos y el crimen organizado, según se podrá apreciar más adelante.

Por lo que se refiere a la solidez del Estado mexicano, desde la perspectiva de las características empleadas por Buzan y Evers²⁴¹ para determinar la fuerza o la debilidad de los Estados, es posible señalar que el mexicano, de 1917 a 2000, ha contado de manera variada con muchos de los rasgos señalados por estos autores. En él han estado presentes niveles variables de violencia política, uso de la fuerza en asuntos de política doméstica y aplicación de medidas policiales para contener a los opositores políticos: además de las represiones masivas, de 1968 y de 1971, de los movimientos de guerrilla de los años setenta —suprimidos por el Estado mediante vías no institucionales—²⁴² y aquellos surgidos a mediados de los noventa. Aún en tiempo tan reciente, como las terminadas en masacre en 2004, la política sigue potencialmente sujeta a acciones violentas, como se pudo apreciar en fechas cercanas a la elección de gobernador en el estado sureño de Oaxaca, el 1 de agosto de ese año,²⁴³ y en los preámbulos de elección de candidato del PRI a gobernador del Estado de México, el 29 de agosto de 2004.²⁴⁴

²⁴¹ Ver capítulo 1.

²⁴² Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia...*, capítulos III y IV.

²⁴³ “20 ‘focos rojos’ en Oaxaca”, *El Universal*, México, viernes 30 de julio de 2004, p. 1

²⁴⁴ “Reportan zafarrancho en Ecatepec”, *El Universal*, México, domingo 29 de agosto de 2004, versión en línea.

La disputa ideológica respecto a la organización del Estado pudo apreciarse en la confrontación de la clase política oficial, en el sexenio 1988-1994,²⁴⁵ incluso en 2004. Parte importante de la confrontación entre las principales fuerzas políticas puede ser atribuida a la misma divergencia de perspectivas respecto al papel que el Estado debe desempeñar ante la sociedad.²⁴⁶ Se ha hecho ya referencia al control gubernamental de los medios de comunicación, y éste no declinó sino hasta el sexenio anterior. Por otra parte, en las fuerzas políticas mexicanas, es común la existencia de “liderazgos morales” que denotan la carencia de una jerarquía política explícita,²⁴⁷ y muestran que en el país persisten territorial y funcionalmente los cacicazgos o liderazgos carismáticos a los que hace referencia Evers, según se vio en el primer capítulo.

Los cambios recientes en las instituciones políticas, a las que hace referencia Buzan, se aprecian en la reciente alternancia en la titularidad del poder Ejecutivo. En un periodo de aproximadamente una década, el control de los procesos electorales, por ejemplo, dejó de estar bajo el control de la Secretaría de Gobernación y, por lo tanto, de los intereses del régimen y de la clase política oficial. Ello permitió la rearticulación de fuerzas políticas que se tradujo en la alternancia. Cabe destacar que ésta tuvo lugar en un momento en que la sociedad mexicana se encuentra particularmente polarizada por profundas desigualdades sociales.

En México, lo exacerbado del carácter instrumental del Estado se puede apreciar en la aguda desigualdad en el ingreso, que acusa la población

²⁴⁵ Carlos Antonio Flores Pérez, *Grupos políticos en disputa; el gabinete presidencial 1988-1994*, UNAM, México, tesis de licenciatura, 1999.

²⁴⁶ Ver prensa nacional abril-septiembre de 2004.

²⁴⁷ Desde el sexenio 1988-1994 y hasta 2004, cuando una nueva figura institucional fue creada expresamente en su favor, la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo ha desempeñado este papel de “líder moral” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Lo mismo ocurrió con Cuauhtémoc Cárdenas, “líder moral” por encima de los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. En el sentir cotidiano de la clase política contemporánea, es común percibir la influencia que atribuyen a figuras políticas que desempeñaron un papel destacado en otros tiempos, como los ex presidentes de la República, concretamente Luis Echeverría y Carlos Salinas.

mexicana.²⁴⁸ De la crisis económica de los ochenta, el país emergió con una polarización socioeconómica evidente. El control político y social ejercido por el régimen priísta permitió la implantación de un esquema económico basado en las premisas de la economía neoclásica impuestas por el Fondo Monetario Internacional —hecho que muestra otro rasgo descrito por Evers: la fuerte injerencia de los intereses extranjeros en la articulación de la política interna de los Estados subdesarrollados—. En este caso, en vez de “mano invisible” hubo el férreo control ejercido, bajo la tutela presidencial, por las instituciones estatales, que articularon una reforma económica profunda y escasamente consensuada.²⁴⁹

²⁴⁸ De acuerdo con la información del Banco Mundial correspondiente a 2002, en México, 20% de la población con más alta capacidad económica absorbe 57.4% del ingreso nacional. Cuando el cálculo se reduce a 10% de la población más rica, el porcentaje de participación total en el ingreso es de 41.7%. En contraste, 40% de la población con menos recursos percibe apenas 10.8% del ingreso total, con una participación de 3.5% para 20% de la población menos favorecida y 7.3% para el segmento poblacional que le sigue. Esto implica que, del ingreso global que sumarían diez individuos, uno de ellos absorbe 41.7%, mientras que cuatro recibirían apenas 7.3%. De acuerdo con la misma fuente, el índice de GINI, que mide la concentración del ingreso asignando valores entre cero y cien (mientras más cerca de cero, menos desigualdad; mientras más cerca de cien, mayor desigualdad) fue para México, en 1998, del 53.1, que implica una concentración alta del ingreso, sólo superada por países como Brasil (60.7); la República Central Africana (61.3); Chile (56.7); Colombia (57.1); Guatemala (55.8); Honduras (56.3); Lesotho (56.0); Sierra Leona (62.9); Sudáfrica (59.3); Swazilandia (60.9); y en general, la desigualdad social en el caso de México fue considerablemente más alta que la propia obtenida con esta misma medición en países desarrollados. En estos casos, los valores pueden apreciarse, por ejemplo, con los casos de Suiza (25.0); Dinamarca (24.7); Noruega (25.8); Alemania (30.0); Italia (27.3); España (32.5); Reino Unido (36.8); Francia (32.7); Canadá (31.5); Estados Unidos (40.8). Ver World Bank, 2002 *World Development Indicators*. www.worldbank.org

²⁴⁹ Durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, los actores políticos y sociales reacios al cambio de modelo económico fueron *de facto* anulados o sujetos a distintos tipos de presión estatal. En el caso de grupos de la propia clase política oficial, esta confrontación condujo a la escisión del PRI, del cual se separó la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, en 1987. La pugna interna de la élite posrevolucionaria se puede apreciar en Flores Pérez. *Grupos políticos en disputa...* La resistencia de los empresarios nacionales que habían basado sus esquemas productivos en el modelo proteccionista del régimen posrevolucionario previo a los años ochenta, ante el proyecto modernizador y, especialmente, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se expone en Cristina

Esta política implicó rígidas estrategias de “adelgazamiento del Estado” que dio cauce a numerosos despidos de servidores públicos; medidas de contención inflacionaria y control salarial que disminuyeron notablemente el poder adquisitivo de la población; la apertura de mercados que puso en jaque a múltiples empresas nacionales y la privatización poco transparente de empresas paraestatales que se tradujo en la formación de nuevos magnates mexicanos.²⁵⁰ La agudización de la desigualdad social, el incremento en el subempleo y la informalidad a la que tuvieron que dedicarse cada vez mayores grupos poblacionales incapaces de encontrar empleos formales redituables y la cancelación de expectativas de ascenso social para una clase media cada vez más exigua, incrementaron —como sucedió en otras partes de Latinoamérica— de manera importante, los índices de violencia. Concretamente en México, los índices de homicidio se duplicaron justamente en el mismo periodo en que tenían lugar las reformas aludidas.²⁵¹ La persistencia de horizontes virtualmente nulos de mejora socioeconómica, junto con una decreciente capacidad del Estado para ejercer sus funciones, fueron un terreno favorable para el incremento de la delincuencia.

Puga Espinosa, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, tesis doctoral, 2001.

²⁵⁰ Sirvan de ejemplo los casos de Teléfonos de México, que fue adquirida por Carlos Slim, e Imevisión, actualmente Televisión Azteca, comprada por Ricardo Salinas Pliego, gracias a un préstamo de Raúl Salinas de Gortari, hermano del entonces presidente de la República.

²⁵¹ Ver David E. Hojman, “Inequality, Unemployment and Crime in Latin American Cities”, en *Crime, Law and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos, 2004, pp. 33-51. En América Latina, entre 1980 y 1995, las tasas de homicidio pasaron de 15 a 30 por cada 100 000 habitantes. En el caso de la ciudad de México, ésta se duplicó de 10 a 20, por igual número de personas. Ello no quiere decir, desde luego, que tales reformas hayan sido la única causa de incremento de la violencia en estos países. Es preciso también atender a las secuelas de violencia propias de las guerras civiles, por ejemplo. Sin embargo, los datos y argumentos de Judith Blau y Peter Blau, ver capítulo II, apartado *Condiciones estructurales favorables para el surgimiento del crimen organizado* y el incremento general de las tasas de homicidio en el subcontinente, precisamente en los años en que se implantó en él el esquema económico neoclásico exigido por los grandes organismos financieros internacionales, muestra una correlación que debe tenerse en cuenta.

Paralelo a la implantación de un nuevo esquema económico, tuvo lugar un proceso de desregulación estatal que *de facto* supuso un importante grado de desarticulación del régimen posrevolucionario, a través del debilitamiento de los mecanismos de control político y social del mismo.²⁵² Ello erosionó considerablemente la capacidad del Estado mexicano para garantizar el monopolio de la violencia y su control homogéneo sobre el territorio nacional.

En México, el control efectivo sobre el territorio nacional ha sido en lo general heterogéneo,²⁵³ pero se ha agudizado aún más a partir del desgaste del Estado, que ocurrió gradualmente desde los ochenta.²⁵⁴ La frontera sur cuenta con graves problemas migratorios, trasiego de armas y crimen organizado,²⁵⁵ que muestran la escasa presencia de las instituciones estatales y la ineficiencia en el ejercicio de sus tareas. Diversas ciudades del norte presentan problemas similares, que implican una considerable crisis de seguridad pública.²⁵⁶ Pero antes de tratar sobre ella, es preciso realizar

²⁵² Durante el sexenio de Carlos Salinas se suprime la afiliación corporativa al PRI, mecanismo que brindaba amplio control de las organizaciones sociales y se reforman estructuras de seguridad del Estado que desempeñaban un papel importante en el control político, de forma que se les restan capacidades operativas. Sobre este último punto, ver Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia...*

²⁵³ El testimonio de “C”, una de las fuentes consultadas para la elaboración de este trabajo, oficial retirado del ejército mexicano, podrá dar cuenta de esta condición, según se podrá ver más adelante.

²⁵⁴ En el estado de Chiapas, la guerrilla del EZLN ha formado 40 “municipios autónomos”. “El EZLN rompería el silencio cuando la Corte dictamine controversias: comisión observadora. Los rebeldes trabajan en la consolidación de 40 municipios autónomos, informa”, en *La Jornada*. 1 de marzo de 2002. En esa misma nota se señala que el regreso de un grupo de indígenas desplazados a la zona de dominio del EZLN había sido acordada únicamente entre estos y la guerrilla, sin participación de las autoridades formales del Estado, “porque los zapatistas no aceptan que las autoridades participen”. Dos años después, la guerrilla ha iniciado la apertura de 83 Escuelas Primarias Rebeldes Autónomas Zapatistas, por lo que ha demandado la salida de todos los profesores de las escuelas oficiales ubicadas en su zona de influencia, a fin de que la educación de los niños que en ella radican corra a cargo de profesores afines al movimiento. Ver “El EZLN pide el control de la educación en su zona”, en *Milenio Diario*. 7 de septiembre de 2004, p. 10.

²⁵⁵ “Discuten seguridad 6 gobernadores guatemaltecos y el de Chiapas”, 27 de agosto de 2004 www.terra.com.mx.

²⁵⁶ Los testimonios sobran, pero sirva como mero ejemplo lo expuesto por el portavoz de la policía de la ciudad de Tijuana, Lorenzo Garibay, a la BBC inglesa: “En el último año hemos

un *excursus* sobre las instituciones de seguridad encargadas del combate a la delincuencia organizada en México, a fin de contar con una mejor perspectiva del entramado institucional en el cual se articulan los vínculos de contubernio que interesan a este trabajo.

La seguridad en el Estado mexicano

Organismos de seguridad. La función formal

El análisis de las condiciones de seguridad de México hace obligada una somera revisión de las instituciones de seguridad del Estado. En general, el Estado mexicano no ha realizado una distinción conceptual sólida entre la seguridad nacional y la seguridad pública, de manera que las instituciones encargadas de procurar una u otra imbrican frecuentemente sus funciones.²⁵⁷ La persecución de la delincuencia organizada —que en sí misma es un concepto

tenido 400 ejecuciones sólo en Tijuana [se refiere a 1999]. Muchas veces se trata de delitos comunes, pero casi todas tienen que ver con el narcotráfico” <http://www.bbc.co.uk/spanish/extra0006drogastrafigomexico.htm> Igualmente, el gobierno del estado de Sinaloa, en documento público, admitió que en 2001 fueron cometidos en ese estado un total de 551 homicidios dolosos, de los cuales, al menos 18% tenía características de ejecución. Cabe destacar que esta apreciación del gobierno local está solamente basada en el hecho de que 18% de los cadáveres contaba con evidencias de haber sido maniatados y privados previamente de su libertad. Ver *La delincuencia organizada en Sinaloa. El tráfico de narcóticos y su impacto en la delincuencia común*. Informe del procurador general de Justicia, Óscar Fidel González Mendivil, presentado ante la Comisiones de Seguridad Pública, Concertación Política y Puntos Constitucionales y Gobernación del H. Congreso del Estado. <http://www.sinaloa.gob.mx/gobierno/procuraduria/Delincuencia%20organizada.pdf> Como puede comprenderse, no todas las ejecuciones necesariamente son precedidas de secuestro y tortura. El 27 de enero de 2004, de acuerdo con información difundida por los noticiarios de Televisión Azteca, en el país habían ocurrido ya, en los pocos días del año, 84 ejecuciones identificables con disputas por el narcotráfico. De ellas, 48 correspondían a Sinaloa, 24 a Baja California, 6 a Tamaulipas, 3 en el Estado de México y 3 en Nuevo León. <http://www.todito.com/paginas/noticias/143985.html>

²⁵⁷ Ver Carlos Antonio Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia...*, capítulos III y IV.

jurídico muy reciente—²⁵⁸ se ha realizado mediante estructuras policiales y de las Fuerzas Armadas mexicanas, estas últimas, especialmente en el combate al narcotráfico. La delincuencia organizada está tipificada como un tipo de asociación que constituye un delito federal. El narcotráfico, que es la modalidad que habrá de ilustrar la forma en que se han desarrollado históricamente las relaciones de contubernio entre criminales y funcionarios públicos en México es, asimismo, un delito federal. Los instrumentos jurídicos de combate a esta actividad son precisamente la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y el Código Penal de la Federación en su título séptimo, referente a los delitos contra la salud.

Existen dos criterios generales que rigen la organización de las instituciones policiales en el país: función y jurisdicción. El primer criterio divide a la policía en preventiva y judicial. El segundo la clasifica en local (municipal y estatal) y federal.²⁵⁹ La federación cuenta con cuerpos policiales preventivos y judiciales. En el ámbito federal, la función preventiva la realiza la Policía Federal Preventiva (PEP), creada mediante ley aprobada por el Congreso de la Unión, el 5 de enero de 1999, que dependía originalmente de la Secretaría de Gobernación, y que a partir del 2001 fue adjudicada a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, creada el 30 de noviembre de 2000, por modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²⁶⁰

²⁵⁸ La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996.

²⁵⁹ Ernesto López Portillo-Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, p. 168.

²⁶⁰ Sobre la PEP, ver “Ley de la Policía Federal Preventiva”, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1999, y entró en vigor el día siguiente de su publicación. Para la creación de la SSP, ver “Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la ley de Pesca. Exposición de motivos”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

Las facultades otorgadas por la ley a la PFP²⁶¹ incluyeron, entre otras, la prevención de la comisión de delitos federales; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad de las personas; prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas, y en la tierra firme de los litorales, los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, los centros de supervisión y control migratorio, las vías generales de comunicación. La PFP se encarga de proteger las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos y todos aquellos lugares sujetos a la jurisdicción federal. Participa en auxilio de las autoridades locales o federales —puede ser auxiliar indirecto del Ministerio Público federal—²⁶² en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito. Puede practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado. Asimismo, realiza labores de inteligencia. Esta policía absorbió a las antiguas Policía Federal de Caminos, en otro tiempo dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y a la Policía Aduanal, que antes formaba parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La función judicial de la federación la ha ejercido la Policía Judicial Federal, que fue sustituida el 1 de noviembre de 2001 por la Agencia Federal de Investigación (AFI), por decreto presidencial.²⁶³ De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la función de esta policía es auxiliar al Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos federales, entre los cuales figuran los delitos contra la salud (narcotráfico) y la delincuencia organizada. Puede asimismo adjudicarse la investigación de delitos del fuero común, cuando el Ministerio Público federal lo juzgue conveniente y ejerza su facultad de

²⁶¹ Todas estas facultades se encuentran asentadas en el artículo 4º de la citada ley.

²⁶² Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

²⁶³ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre de 2001.

atracción.²⁶⁴ Se encuentra integrada dentro de la Procuraduría General de la República (PGR).

Dentro de la PGR, diversas estructuras han desempeñado funciones de combate al narcotráfico. En 1993, el gobierno de Carlos Salinas reafirmó su convicción de que el fenómeno del narcotráfico constituía una amenaza sustantiva para la seguridad nacional. Consecuentemente, el gobierno decretó la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República.²⁶⁵ Sus antecedentes directos fueron el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro)²⁶⁶ y la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud que, dada la magnitud del problema mostraban signos de insuficiencia para combatir el tráfico de estupefacientes. El INCD tenía por objeto conducir la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendentes a combatir el tráfico y consumo de las drogas en el ámbito nacional y para preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país.²⁶⁷ Estaría a cargo de un comisionado nombrado directamente por el presidente de la República.²⁶⁸ Agentes de la Policía Judicial Federal habrían de constituir su cuerpo operativo. Dentro de la estructura del INCD, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro) estaba destinado a realizar labores de inteligencia y coordinar las labores de diversas dependencias públicas, en la tarea del combate a las drogas. El 30 de abril de 1997 un decreto presidencial reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y a través del

²⁶⁴ Es común el ejercicio de la facultad de atracción para la investigación de delitos del fuero común (homicidio, robo, etc.) cuando aparece alguna relación con la criminalidad organizada.

²⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación*, decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, 17 de julio de 1993.

²⁶⁶ El Cendro había sido creado mediante decreto presidencial el 18 de junio de 1992. El INCD lo absorbió dentro de su estructura orgánica. Ver *ibid.*, artículo 9º y transitorio 5º.

²⁶⁷ *Ibid.*, artículo 2º.

²⁶⁸ *Ibid.*, artículo 7º.

mismo se desapareció el INCD y en su lugar se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS).

El reglamento dispuso también la creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO). De acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Procuraduría General de la República debía contar dentro de su estructura, con una unidad enfocada al combate del crimen organizado.²⁶⁹ La UEDO constituyó tal unidad. Fue la única oficina pública formalmente autorizada para intervenir comunicaciones privadas, previa autorización del juez.²⁷⁰ Esta unidad se encargaba de investigar y perseguir a la delincuencia organizada, que de acuerdo con la citada ley, existe cuando tres o más personas acuerdan organizarse para cometer reiteradamente los delitos de terrorismo, contra la salud, falsificación de moneda, acopio de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos.²⁷¹ La UEDO también desempeñó un papel de inteligencia fundamental en el combate al narcotráfico al priorizar la desarticulación de las redes políticas de protección al mismo. La UEDO fue sustituida por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), que absorbió sus funciones, en julio de 2003.²⁷² En 2005, la SIEDO cuenta con seis unidades especializadas, dedicadas a perseguir distintas modalidades de la criminalidad organizada: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud (UEIDCS); Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITATA); Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (UEIOFAM); Unidad Especializada en Investigación

²⁶⁹ Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, artículo 8°.

²⁷⁰ *Ibid.*, artículo 3°.

²⁷¹ *Ibid.*, artículo 2°. De cualquier manera, los principales esfuerzos de la UEDO se enfocan al combate a los cárteles del narcotráfico.

²⁷² “La PGR cuenta con nueva estructura para hacer frente a la delincuencia”. Boletín 667/03, 27 de julio de 2003. www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol03/jul/b66703.htm.

de Secuestros (UEIS); Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (UEITMIO); y Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (UEIARV).²⁷³

Otras instituciones han desempeñado un papel importante en el combate al narcotráfico. Desde 1947, la Secretaría de Gobernación cuenta con un organismo de inteligencia política, que ha sido nombrado de diversas maneras y contado con diferentes atribuciones desde esos años. El 2 de enero de 1947 el gobierno mexicano creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) mediante reforma del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La función oficial que se le encargó fue vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación.²⁷⁴ En los hechos, la DFS desempeñó un papel de policía política, en defensa de los intereses del régimen posrevolucionario, en el contexto de la guerra fría, y se encargó sistemáticamente de vigilar y, en su caso reprimir, a los posibles disidentes dentro de la clase política oficial; a los movimientos sociales no alineados, a intelectuales y periodistas independientes, a diplomáticos cubanos y soviéticos, a los asilados latinoamericanos y a los movimientos subversivos.²⁷⁵ Junto con otras policías y miembros de las Fuerzas Armadas, dio vida a estructuras irregulares de supresión de los movimientos guerrilleros durante los años setenta.²⁷⁶ Una vez disuelta la guerrilla, a principios de los ochenta, la DFS fue involucrada de lleno en el combate al narcotráfico. Como se verá más adelante, esta institución desempeñó un papel clave en el fortalecimiento de esta actividad ilícita en el país y de las organizaciones criminales que la han llevado a cabo. Fue precisamente su alto grado de participación corrupta en el narcotráfico el motivo que orilló a su desaparición.²⁷⁷ El 21 de agosto de 1985,

²⁷³ www.pgr.gob.mx/que_es_pgr/organigrama/orgrama_content.html

²⁷⁴ www.cisen.gob.mx

²⁷⁵ Flores Pérez, *Seguridad nacional...*, p. 185.

²⁷⁶ *Ibid.*, capítulo III.

²⁷⁷ Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo-Vargas y José Arturo Yáñez, *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, México, 1994, p. 87.

la DFS desapareció oficialmente y su personal se fusionó con el de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), también adscrita a la Secretaría de Gobernación, para formar la nueva Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen).²⁷⁸ El periodo de existencia de la Disen fue muy breve, pues el 13 de febrero de 1989, se transformó, nuevamente por modificaciones en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, en el Centro e Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).²⁷⁹ Este organismo realiza actualmente funciones de inteligencia política para preservar la seguridad nacional. En la medida en que el narcotráfico ha sido considerado amenaza a la seguridad nacional, por los últimos tres gobiernos federales, el CISEN realiza algunas actividades de inteligencia en materia de crimen organizado. Cabe destacar, sin embargo, que uno de los propósitos de las autoridades que lo dirigen ha sido, precisamente, evitar su participación directa en el combate al narcotráfico, como medio para evitar la corrupción de sus funciones y de su personal.

También las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel importante en el combate al narcotráfico. Las Misiones Generales establecidas en el artículo primero de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos otorga a éstos la responsabilidad de garantizar la seguridad interior.²⁸⁰ Con base en este precepto legal, el ejército mexicano y la Fuerza Aérea, participan en acciones de combate al narcotráfico, en tareas de apoyo a las autoridades civiles en materia de seguridad pública, y en la conservación del orden interno.²⁸¹ Las labores de combate al narcotráfico, que realizan las Fuerzas Armadas, pueden

²⁷⁸ Aunque el nombre oficial es Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, según consta en el *Diario Oficial de la Federación*, sus siglas generalmente fueron conocidas como DISEN. Sin embargo, la página web del organismo de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, el CISEN, la consigna con las siglas DGISN. Ver www.cisen.gob.mx

²⁷⁹ *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 13 de febrero de 1989.

²⁸⁰ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/169.pdf>

²⁸¹ www.sedena.gob.mx

ubicarse dentro de tres grandes líneas de acción: erradicación de plantíos ilícitos, intercepción de drogas y combate a las organizaciones criminales en flagrante delito.²⁸² Por ello, las Fuerzas Armadas organizan su participación contra el narcotráfico a partir de diversas estructuras institucionales y geográficas. La tarea de erradicación de cultivos e intercepción de drogas se realiza por las fuerzas desplegadas a lo largo del territorio nacional, que dependen de las zonas y regiones militares. El combate a las organizaciones criminales se realiza principalmente a través de áreas especializadas de inteligencia (Sección Segunda del Estado Mayor); de operación (Sección Séptima del Estado Mayor);²⁸³ y de la Policía Judicial Federal Militar, que depende de la Procuraduría de Justicia Militar.

La crisis de seguridad del Estado mexicano

Ya se hizo referencia a que el Estado mexicano se encuentra en una situación de crisis por lo que se refiere a su capacidad para garantizar su control territorial y funcional sobre el territorio, particularmente en materia de seguridad. En el caso mexicano, las cifras de la inseguridad muestran que el problema no se refiere a la existencia de un número de delitos demasiado alto —en

²⁸² www.sedena.gob.mx

²⁸³ Todavía a principios de 2001, la Sección de Operaciones Especiales del Estado Mayor de la Defensa Nacional, encargada del combate al narcotráfico, era la 10, que fue creada en abril de 1989, por instrucciones del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Ver “Organización y Funcionamiento de la Sección 10/a. (Ops. Esps.) E.M.D.N.”, en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Órgano de Divulgación Militar*, época III, año 87, octubre de 1993, pp. 24-26. Esta Sección 10ª contaba con una Subsección de Difusión e Inteligencia, que tuvo por responsabilidad la realización de actividades de inteligencia para “Control, registro y seguimiento de las personas que se tiene conocimiento, se dedican a actividades de narcotráfico y operan dentro del territorio nacional”. Ver *ibid.*

En la actualidad, el organigrama de las Fuerzas Armadas muestra que el área del Estado Mayor encargada de articular el combate al narcotráfico es la Sección Séptima (Operaciones contra el narcotráfico). <http://www.sedena.gob.mx/index4.html>

comparación con lo sucedido en otros países, excepción hecha del delito de secuestro—, sino a la falta de su persecución, por parte de las autoridades.²⁸⁴ Por ejemplo, en el Distrito Federal, en noviembre de 1997, antes del arribo de Cuauhtémoc Cárdenas al gobierno, el subprocurador José Luis Romero Apis declaró que la procuraduría capitalina sólo era capaz de investigar 8% de los delitos denunciados.²⁸⁵

Zepeda Lecuona proporciona datos que muestran con claridad la crisis de seguridad pública que enfrenta el Estado mexicano. De cada 100 casos de denuncia, 70 dan lugar a investigaciones, mientras que 30 quedan pendientes de trámite. De las 70 averiguaciones tramitadas, 47 se archivan con las reservas de ley, lo que supone no se puede determinar la existencia del delito o la probable responsabilidad de alguien, a partir de las diligencias realizadas, por lo que la averiguación permanecerá en archivo mientras aparecen nuevos indicios o prescriba la acción penal. El autor destaca que la tendencia más frecuente es que la averiguación se archive generalmente hasta la prescripción de la acción penal. Sólo en 23 de cada 100 casos se concluyen las investigaciones, con una efectividad promedio de 14.4% (3% consignadas con detenido, 3.5% incompetencias y 7.9% archivadas definitivamente). En consecuencia, 77% de los casos no son esclarecidos y en 8.6% de los casos las procuradurías han sido incapaces de hacer eficaz su determinación de ejercer la acción penal al no cumplir órdenes de aprehensión que les han sido otorgadas. Es decir, en

²⁸⁴ Con base en estimaciones de la Secretaría de Gobernación, Bailey y Chabat observan que en 1998 se registraron aproximadamente 1 490 millones de denuncias penales; se iniciaron 1 330 millones de averiguaciones previas, pero se decidieron únicamente 249 mil casos, de los cuales se expidieron 149 mil órdenes de aprehensión. Sólo 85 mil fueron ejecutadas. Los autores destacan que el hecho de que el número de crímenes reportados es sólo una pequeña fracción del número de crímenes cometidos, según percepción común de la sociedad. John Bailey y Jorge Chabat, “Introducción”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública...*, p. 26.

²⁸⁵ “Desarticulada y corrompida, la Procuraduría de Justicia es un mero apéndice de gobernación y el DDF: Romero Apis”, *Proceso*, núm. 1096, 2 de noviembre de 1997. Citado en Guillermo, Zepeda Lecuona, “Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *op. cit.*, p. 118.

85.6% de los casos la acción de la procuración de justicia no ha sido efectiva.²⁸⁶ Por encima de todo, destaca el hecho de que, en promedio, sólo 3% de las denuncias concluyen con consignación de detenidos.

Según Zepeda, el porcentaje de delitos denunciados en México no es muy diferente del que ocurre en países como Estados Unidos o Reino Unido.²⁸⁷ No obstante, las causas por las cuales no se denuncia en México son notablemente diferentes y más graves que las que se dan en estos países. Mientras que en aquellos la causa por la cual las víctimas no acuden a denunciar el delito es que consideran demasiado trivial para someterlo a persecución policial, en México la principal razón es la desconfianza que despiertan en el ciudadano común las instituciones de seguridad y justicia y a la percepción de que éstas no harían nada para solucionar su caso.²⁸⁸ Según reportes de la revista *Este País*, 90% de los mexicanos encuestados en 1999 declaró no tener confianza en los diversos cuerpos policiales que operan a lo largo del territorio nacional.²⁸⁹

El motivo de la desconfianza no es gratuita: en México, los integrantes de cuerpos policiales han cometido numerosos crímenes, amparados precisamente en su condición de policías, de modo que los ciudadanos perciben a la policía con temor, porque no ha sido posible, desde tiempo atrás, establecer condiciones de certeza respecto a su comportamiento. Sin embargo, los antecedentes conocidos suelen favorecer que las expectativas del ciudadano, en su trato con la policía, sean negativas y considere estar en una situación de inminente peligro.²⁹⁰

²⁸⁶ Zepeda Lecuona, "Ineficiencia...", pp. 110-115.

²⁸⁷ Zepeda Lecuona acepta que no existe una encuesta sólida de victimización en México, sin embargo, partiendo de un aproximado de 30% de delitos denunciados en este país, la cifra no estaría demasiado lejos de 37.4% de Estados Unidos y 36% del Reino Unido. Ver *ibid.*, pp. 146-147.

²⁸⁸ *Ibid.*, pp. 146-147.

²⁸⁹ *Este País*, núm. 101, agosto de 1999, p. 27. Ver también el número 87, junio de 1998, p. 29. Citado en Bailey y Chabat, *Crimen transnacional...*, p. 30.

²⁹⁰ Beatriz Martínez de Murguía, *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, Planeta, México, 1999, p. 27.

Es un hecho reconocido que la policía, en tanto organismo estatal de coerción, se estructura y orienta con base en los intereses de los grupos dominantes, de los cuales constituye una garantía de preservación.²⁹¹ A lo largo de la historia, e independientemente de sus funciones formales de represión de la delincuencia, la policía ha desempeñado un papel de mediación entre las estructuras delincuenciales y el poder político.²⁹² En México, la policía se ha convertido en el núcleo de muchas redes criminales clientelares, dados los recursos que controla, que facilitan el desarrollo y protección de la actividad delictiva.²⁹³

El estado que guardan hoy muchos cuerpos policiales del país, de virtual autonomía, es producto directo del desprecio por la legalidad que ha caracterizado la herencia política posrevolucionaria y a que desde hace mucho tiempo, esa ilegalidad fue tolerada por las principales jerarquías políticas, más preocupadas por conservar el orden y la “tranquilidad” pública.²⁹⁴ En el caso de México, el régimen autoritario estructuró organismos de policía orientados a proteger el *statu quo*, en un contexto de impunidad favorable para los intereses del poder y de las propias estructuras de seguridad que, a cambio de lealtad, gozaron de importantes niveles de autonomía en su acción cotidiana.²⁹⁵ Sin embargo, la impunidad instaurada originalmente a partir del criterio de beneficio político de conservación de los intereses del régimen, comenzó cada vez más a estructurarse a partir de intereses privados de los funcionarios a cargo de los organismos de seguridad. El encubrimiento oficial ha favorecido la impunidad con que operan los cuerpos policiacos.²⁹⁶

²⁹¹ Ernesto López Portillo-Vargas, “La policía en México...”, p. 151.

²⁹² López Portillo-Vargas, *op. cit.*, p. 161

²⁹³ Martínez de Murguía, *op. cit.*, p. 41.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 55.

²⁹⁵ López Portillo-Vargas, *op. cit.*, pp. 151-152. Sobre la arbitrariedad e impunidad de organismos clave para la conservación de los intereses del régimen posrevolucionario, ver Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia...*

²⁹⁶ Martínez de Murguía, *op. cit.*, p. 31. Como la autora observa, el encubrimiento puede realizarse de diversas maneras: desde el entorpecimiento efectivo de las investigaciones (intimidaciones, alteración

La autonomía interna que ha gozado *de facto* la policía mexicana ha permitido que los mandos medios y altos la manejen como si fuera patrimonio propio. Ello ha su vez ha dado paso a la construcción de un sistema de corrupción piramidal, donde los subordinados deben aportar cuotas periódicas a sus superiores, y éstos a su vez, a los suyos.²⁹⁷

El predominio de redes clientelares por encima de los vínculos institucionales, que ha caracterizado tradicionalmente a la burocracia mexicana, y en particular, a los cuerpos de seguridad, la falta de profesionalismo de los integrantes de los cuerpos policiales y la falta de control sobre los mismos, han favorecido la posibilidad de que éstos extiendan redes informales de cooperación con delincuentes que les apoyan en diversas actividades, sustantivamente, en el desarrollo de acciones delictivas. Esto ha ocasionado incluso numerosas confrontaciones entre las propias fuerzas del orden, apoyadas por sus respectivas clientelas.²⁹⁸

Debido a la falta de control sobre los organismos policiales, su área geográfica o funcional se convierte en un feudo sobre el que pretenden exclusividad. Con frecuencia, la exclusividad se refiere al intento de monopolizar a los delincuentes dedicados al tipo de actividad bajo su cargo. Este “celo” favorece la disputa entre los organismos policiales, que se disputan el botín. Esto es particularmente cierto una vez que se han roto las antiguas reglas y controles. Sin embargo, una vez que los acuerdos se han roto, nada garantiza que los delincuentes estén dispuestos a tolerar necesariamente el yugo que tradicionalmente ejercían sobre ellos los organismos de seguridad del Estado, según se podrá apreciar en el trabajo. Es, pues, momento de proceder al análisis de la evolución de las relaciones de contubernio entre la

de documentos y evidencias, etc.) hasta, por ejemplo, la no ejecución de órdenes de aprehensión en contra de policías acusados de algún delito. Una situación análoga ocurre en la protección a estructuras delictivas: se les proporciona información de contrainteligencia sobre las acciones que se emprenden contra ellos, se les permite la huida o simplemente no se les detiene.

²⁹⁷ Martínez de Murguía, pp. 56-57.

²⁹⁸ *Ibid.*, pp. 42-43.

criminalidad organizada dedicada al narcotráfico y los funcionarios públicos, adscritos a las instituciones de seguridad del Estado, nominalmente encargados de combatirles.

Crimen organizado y política en México

Uno de los autores más relevantes para el estudio del narcotráfico como fenómeno sociopolítico en México, Luis Astorga, ha distinguido acertadamente la existencia de al menos cuatro etapas históricas en la evolución de esta actividad ilícita. Estas etapas muestran también una evolución en la forma de establecer los vínculos de contubernio entre funcionarios públicos y miembros de la criminalidad organizada. Estas etapas serían: 1914-1947, 1947-1985, 1985-2000, 2000 a la fecha.²⁹⁹ Cada una de estas etapas tiene características específicas que en términos generales podrían ser caracterizadas de la siguiente manera:

- 1914-1947: Surgimiento del fenómeno delictivo, subordinado al poder político local.
- 1947-1985: Creación de instituciones federales de mediación entre el poder político y las organizaciones delictivas. Periodo más agudo de la Guerra Fría. Instituciones de seguridad relativamente disciplinadas, encuadradas en la lógica del conflicto bipolar.
- 1985-2000: Descomposición institucional de las estructuras de seguridad que mediaban entre el poder político y la criminalidad organizada. Incremento mundial del tráfico de drogas. Fin de la Guerra Fría y sustitución de funciones políticas de organismos de seguridad clave, por funciones esencialmente de seguridad pública. Centralización

²⁹⁹ Luis Astorga, "The Field of Drug Trafficking in Mexico", *Globalisation, Drugs and criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico. Management of Social Transformations*, UNESCO, 2002, p. 57.

de la actividad del narcotráfico en manos de los funcionarios públicos encargados de perseguirlo. Pérdida del control sobre la criminalidad organizada hacia el final del periodo.

- 2000 a la fecha: Alternancia en el poder. Desplazamiento de los actores que sustentaban las redes de contubernio. Ruptura de las antiguas reglas. Esto no implica menor corrupción, sino una mayor grado de impredecibilidad en las relaciones entre crimen organizado y funcionarios públicos.

A lo largo de estas etapas se puede apreciar el tránsito del modelo *Centralizado-descendente-incremental*, en la forma de establecer la vinculación entre funcionarios y delincuentes, a otro de tipo *Atomizado-multidireccional-incremental*, según la tipología que se propuso en el capítulo anterior. Los testimonios recopilados permiten observar que el análisis de la forma en que evolucionó el contubernio entre criminales y funcionarios públicos requiere de una calendarización que muestre momentos especialmente relevantes, dentro de las grandes etapas señaladas arriba, de manera que se puedan apreciar cambios importantes en la forma concreta de articular el vínculo, como son la evolución de la participación del ejército en las tareas de combate al narcotráfico y los efectos de la disputa entre la clase política en los sexenios de Miguel de la Madrid y especialmente de Carlos Salinas de Gortari, años en los que ocurre un doble proceso de centralización de las actividades del narcotráfico, a partir de las estructuras del poder.

Así, por ejemplo, a finales de los años sesenta, el consumo de drogas se había incrementado notablemente entre los jóvenes de clase media de los Estados Unidos, motivado por la expansión de un movimiento contracultural y las secuelas de adicción que generó el amplio uso de enervantes por parte de las tropas estadounidenses en la guerra de Vietnam.³⁰⁰ México era, en esos

³⁰⁰ Miguel Ruiz-Cabañas I, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, FCE, México, 1993.

años, un proveedor importante de marihuana y goma de opio para el mercado estadounidense. El gobierno de ese país, cada vez más presionado por su propia opinión pública, comenzó a su vez a ejercer presión sobre su homólogo mexicano. En 1968, durante la campaña presidencial estadounidense, el candidato Richard Nixon retomó dentro de su discurso el combate a las drogas. En 1969, ya como presidente, Nixon puso en marcha una denominada Operación Intercepción, destinada a presionar al gobierno mexicano para que éste prestara una mayor colaboración en el combate al tráfico de drogas.³⁰¹ Esta operación mantuvo prácticamente cerradas la frontera entre Tijuana y San Isidro por tres semanas, durante el otoño de 1969, lo que generó amplias críticas del lado sur de la frontera.³⁰²

La respuesta del gobierno de México fue incrementar su esfuerzo en la erradicación de cultivos de marihuana y amapola. Dado el incremento en las fricciones entre ambos países por el crecimiento exponencial del tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos, el gobierno del presidente Luis Echeverría dio un nuevo giro, en 1975 a la denominada Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas del gobierno mexicano.³⁰³ La Campaña Permanente implicaba ahora el uso de tecnología para la ubicación y destrucción de plantíos. El país se dividió en 13 zonas y 344 sectores de vigilancia, se construyeron puestos de avanzada en zonas de cultivo y se establecieron redes de comunicaciones, en lo que habría de denominarse Operación Cóndor, en la que se desarrolló la participación masiva de las fuerzas armadas en varios estados de la República, en tareas de combate al narcotráfico.³⁰⁴ Según Ruiz-Cabañas, en la Operación Cóndor el gobierno mexicano gastó 35 millones de dólares y destinó 2 500 soldados, 250 agentes de las policías federales y fuerzas diversas de corporaciones policiales de los

³⁰¹ Ruiz-Cabañas, "La campaña...", p. 212.

³⁰² Castañeda y Pastor, *Límites...*, p. 304.

³⁰³ *Ibid.*, p. 208.

³⁰⁴ Ruiz-Cabañas, *op. cit.*, p. 213.

estados.³⁰⁵ Astorga, por su parte, señala que el número de efectivos militares que participaron en la Operación Cóndor ascendió en realidad a 10 mil, comandados por el general José Hernández Toledo.³⁰⁶

Entre finales de los setenta y principios de los ochenta, la Campaña Permanente —dentro de la cual desempeñaba ahora un papel fundamental la Operación Cóndor del ejército mexicano— había obtenido resultados que merecieron incluso elogios, por parte de las autoridades estadounidenses, que señalaron por ejemplo que la marihuana mexicana en el mercado estadounidense dejó de constituir 75% de la oferta disponible, para descender a 4% en 1981; mientras que la oferta de heroína mexicana descendió de constituir 67% de la oferta disponible en el mercado de ese país, a 25% en 1980.³⁰⁷ De cualquier manera, los logros alcanzados no implicaron una reducción permanente de la droga mexicana disponible en el mercado estadounidense. En esa etapa, los vínculos de contubernio entre las estructuras de poder y la criminalidad organizada se enraizaron lo suficientemente como para proliferar con amplitud en la siguiente década. Por lo menos hasta mediados de los noventa, el control del contubernio estuvo en manos de los funcionarios públicos, en una dinámica que bien puede ilustrar el tipo vínculo que se ha denominado aquí *Centralizado-descendente-incremental*, según se podrá apreciar en los testimonios recopilados en entrevistas con actores que han desempeñado funciones que les han permitido contar con una perspectiva privilegiada del fenómeno.

³⁰⁵ Ruiz Cabañas, “La campaña...”, p. 213 Ruiz-Cabañas basa su información en Richard Craig, “Operation Cóndor: Mexico’s Anti-Drug Campaign Enters a New Era”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 22, número 3, agosto de 1980, pp. 345-363.

³⁰⁶ Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés, México, 2005, p. 115.

³⁰⁷ Ruiz-Cabañas, *op. cit.*, p. 213. Ruiz remite a *The Supply of Illicit Drugs to the United States from Foreign and Domestic Sources (UIT Near Term Projections)*. Annual Report of the National Narcotics Intelligence Consumers Committee, Washinton, D. C., U. S. Government Printing Office, 1980, p. 91.

Los testimonios: el *modus operandi* en el modelo
Centralizado-descendente-incremental y su tránsito
hacia el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*

A contrapelo de lo que generalmente se asume en el medio académico, “C” señala que la Operación Cóndor no fue la primera operación importante de las fuerzas armadas en materia de erradicación de cultivos ilegales, sino que fue la Operación Pulpo, que tuvo lugar en Michoacán y parte de Guerrero, a finales de los años sesenta. “C” participó en esa campaña, como oficial comandante de un agrupamiento. Refiere que estuvo un año en la sierra, sin bajar a las poblaciones, en tareas de erradicación y quema de estupefacientes. Señala que en esa zona el cultivo ilegal más generalizado era la marihuana, y en menor medida, la amapola. Con expresión franca, vehemente, “C” señala:

Antiguamente, la cuestión del narcotráfico, pues no era muy sancionada, o penada, no había mucha bronca. Tú veías en ocasiones eh... pues cargamentos escoltados en carros por el Ejército, en las carreteras, ¿no? Veías tú que muchos altos mandos, comandantes de zona, bueno pues daban protección, y podías tú hacer (*si*) y transitar en forma libre la marihuana, o sea, no había gran problema. El Ejército, en aquel tiempo tenía otro tipo de respeto por parte de todo mundo, nadie se metía con ellos, ni la Judicial Federal. Había otro tipo muy diferente de trato para con el Ejército. Entonces sí, realmente sí fueron las épocas doradas, realmente de la corrupción, por llamarlo así, en mandos, medios mandos, y en lo general de todo el Ejército porque, bueno, cualquier cabrón te llegaba con una pinche lana, y tú le entrabas, porque no había bronca.³⁰⁸

“C” relata que el primer problema importante, por corrupción en el Ejército ocurrió en 1972, en el 51 Batallón de Apatzingán, Michoacán, cuando el

³⁰⁸ Entrevista con el autor. 17 de julio de 2004.

segundo comandante del mismo —un coronel en esa época— y los mandos superiores son detenidos por el Estado Mayor.

Tú veías que todos los oficiales de ahí traían carro del año. Es más, en Apatzingán, todos traían dólares... No circulaba entre los oficiales la moneda nacional, mas que el dólar, porque era algo muy normal, algo muy común... Tú veías incluso unidades, tráilers cargados afuera del batallón en que llegaban ahí con fulano: “Oiga, el capitán fulano...”, salía y: “Órale jefe, vámonos” [hace ademán de pasar dinero]. Se llegaron a ver casos de que el ejército custodiaba los cargamentos de marihuana. Petróleos Mexicanos también estaba metidazo en esa madre. En sus pipas, ahí sí desconozco, a través de quién lo harían. Con doble fondo, ahí metían marihuana a lo cabrón.³⁰⁹

A pregunta expresa de si estas actividades eran del conocimiento de mandos superiores al general comandante de zona, “C” respondió:

Bueno, se puede rumorar mucho que era desde arriba, es muy probable. Lo que sí es completamente cierto es que los comandantes de zona, que eran la máxima autoridad dentro de los estados, pues permitían ese tipo de situaciones, porque era algo que realmente estaba muy en uso. No había problemas, no había broncas... Digo, era muy frecuente ese tipo de situaciones y bueno, había mucha lana de por medio. Digo, mucha lana, te hablo de cincuenta-cien mil pesos, cuando tú ganabas cuatro mil pesos en ese tiempo, pues sí era una lana considerable, ¿no? Y se daba mucho ese tipo de situación, era muy usual de que te dijeran ‘Oiga... ¿cuánto por cien kilómetros?’ El comandante de zona, por ahí, en alguna ocasión, me habló y me dijo ‘Oye... ¿tú conoces marihuaneros?’ Dije, “Mi general, no sé si marihuaneros...” Digo, yo me hice pendejo, yo sabía que sí eran, pero no me iba yo a descarar con el comandante de zona, en paz descanse... Me dijo ‘Oye, tú ve y habla con ellos, les damos paso franco desde

³⁰⁹ *Ibid.*

Nueva Italia (que está 32 kilómetros de ahí de Apatzingán) hasta Guadalajara, pero que de a cómo...” “Mi general, yo les voy a proponer, a ver qué dicen...” Entonces con esto te quiero decir que, bueno, sí estaban involucrados. Yo no puedo decirte si a nivel de la Defensa Nacional, oficial mayor, el subsecretario y el secretario, pero al menos los comandantes de zona, en todos los lugares que había narco, pues sí andaban, o conocían perfectamente dónde había o dónde no había. O sea, es indiscutible, porque incluso en los recorridos que hacíamos nosotros, los que éramos comandantes de agrupamiento, nos traíamos a los agentes de la PGR, hacíamos el recorrido en la región, y bueno, pues detectábamos en la carta en qué lugar había estupefacientes, digo, sobre todo marihuana. Entonces no había un lugar que no supieran los comandantes de zona dónde había sembradíos.³¹⁰

A pesar de la centralización del poder que caracterizó al régimen mexicano de los años sesenta y setenta, el imperfecto control sobre el territorio nacional se evidencia en las remembranzas de “C”.

no podíamos entrar a muchos lugares porque eran completamente inaccesibles y realmente nuestras fuerzas muy pequeñas, para que entraran a esos lugares. Había lugares allá por Aguililla, por ejemplo, una parte de Michoacán, acá para Caleta de Campos, sin carreteras –te aventabas tres días caminando–, que estaban llenos de marihuana. Tú veías los sembradíos pero completos, pero no podías entrar, no había ni la fuerza suficiente, ni tampoco las ganas de... Entonces, de que había comandantes de zona en los lugares donde había narcotráfico, el comandante de zona sabía exactamente dónde tenía, exactamente, los sembradíos. En muchas ocasiones el comandante de zona no actuaba porque no tenía ni la forma ni los medios, por un lado.³¹¹

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

Las declaraciones de la fuente ponen de manifiesto que incluso la institución estatal con mayor presencia institucional, el Ejército, no ejercía en todo momento un control pleno sobre el territorio. El testimonio de “C”, sin embargo, proporciona evidencias de que ese imperfecto control territorial era también funcional a los intereses no formales que animaban a algunos mandos de la institución castrense. “C” relató dinámicas internas del propio Ejército, en materia de combate al narcotráfico, que parecen diseñadas para propiciar la corrupción e indirectamente, proteger la continuidad del negocio ilegal. El relato es largo, pero notablemente vale la pena:

Por otro lado, las grandes injusticias también, que hacían que tú te volvieras corrupto. Ibas a un sembradío, entonces tú tenías que tomar muestras de una planta, hacer un parte informativo, si había detenidos, remitirlos y bajo tu costo; o sea, tú tenías que pagar lo que te costaba ese tipo de transportación, los detenidos, la marihuana. No, pues estaba cabrón. Había lugares en que encontrabas tú, no sé... ahí empaquetada, incluso. Ahí en Michoacán empaquetaban mucho y en algunos lugares de la República, parte de Oaxaca, parte de Guerrero, la empaquetaban con gatos hidráulicos, le ponían un poquito de Coca-Cola y hacían los famosos tabiques, de marihuana, de a kilo, hasta de a libra, en ocasiones. Pero entonces te decían, transporte... encontré... por decirte algo, encontré en una cueva tres toneladas de marihuana empaquetada. “Transportéla a flor de carretera”. Cabrón, ¿con qué la transporto? Tenía yo que conseguir veinte pinches acémilas ahí, para cargarla, pagar, distraer un tiempo, ¿pues con qué? O sea, entonces, lamentablemente, eso era por un lado. Por otro, el consumo de municiones. Tú tenías un enfrentamiento y si tú por ejemplo decías: ‘En tal enfrentamiento consumí doscientas municiones...’ no, te ibas a la cárcel. Entonces tenías los pinches cartuchos también tú, porque si no: ‘Pues cómo hizo usted un dispendio tan grande en municiones’. Entonces, te limitaban en tantos aspectos, que tú decías: chinguen a su madre. Mejor: “A ver, cabrón ¿cuánto?” “Ahí le van cincuenta mil pesos.” “Orale, vete a chingar a tu madre”. Porque, en primera, traer a un prisionero, o un detenido en la

sierra es muy cabrón. Los familiares, todo mundo se conocen, en cualquier momento te rompen la madre. Los contingentes con que andas tú en la sierra, o con que andábamos en aquel tiempo, eran contingentes de 20 a 30 gentes... yo traía cuarenta gentes. Los agrupamientos eran de cuarenta gentes. Comíamos una vez al cabrón día, porque no podías comer más de una vez al día porque la avioneta, cada ocho días, te aventaba arroz, frijol, y te parabas tú una vez al día, porque el cocinero —traes tú un cocinero entre los ayudantes— se aventaba tres horas en hervir los pinches frijoles. Entonces, hacías una parada nada más, comías a lo bestia y síguele, a chingarle. Entonces, ¿por qué hubo esa corrupción? Bueno, porque el mismo Ejército, por cuestiones administrativas, pues lo provocó. ¿Cómo es posible, de que tú, bajo tu propio peculio pudieras pagar los gastos por estar cumpliendo con tu responsabilidad? Entonces te digo, desde los partes —que tenías que dar partes y muestras—, llevar detenidos, consumo de municiones y tiempo, entonces ¿qué hacías? No, pues chingue a su madre, agarrabas un cabrón y: “¿Cuánto traes?” “Traigo cinco, diez mil pesos” “Dámelos y vete a chingar a tu madre”. A lo mejor ya no era tanto por el aspecto de la codicia o el dinero, que era muy importante, porque definitivamente sí lo era, pero era más que nada... Bueno cabrón, pues ahorita yo cumplo, tengo que justificar las municiones que gasté, tengo que gastar no sé cuanto tiempo, tengo que andar con este cabrón cuatro-cinco días en la sierra, cuidando que me rompan la madre, alimentándolo. No, pues está cabrón. Ahora, los suministros que teníamos. Yo anduve dos meses que no me suministraron ni madres. ¿Por qué? Te llevabas una estación —PR57 en aquel tiempo—, de transmisiones, que le dabas ahí con la pinche manivela, y entrabas tú, cuatro veces al día a la zona militar reportando por ese día. A mí se me descompuso la estación y en dos meses no tuve comunicación. Entonces, la avioneta, a ver, cuando pasaba, la espejeábamos en ocasiones. Nunca nos vio. Entonces, llegabas tú a los pinches pueblos, a matar vacas, a matar puerquitos, pues lo que fuera, para darle de tragar a tu gente. Y eso, bueno, nadie se preocupaba. Yo, a los dos meses que entro en comunicación con la zona militar: “¡Ah, qué bueno que está usted todavía vivo!” No, pues qué

chingones me salieron. Y había cosas muy tristes, lamentablemente. En esas épocas, en el setenta, es cuando le dotan al Ejército, a algunas unidades, el FAL —el Fusil Automático Ligero. Los demás seguíamos trayendo en las unidades el mosquetón 767, que era de repetición, de cinco cartuchos. Entonces, ese tipo de armamento únicamente se lo daban a una compañía en cada unidad del Ejército. Y sólo en México, en Guardias, traían todos FAL, las demás únicamente una compañía. Entonces, cuidaban mucho ese tipo de armamento. Entonces, tú salías realmente a combatir el pinche narcotráfico, con el pinche mosquetón. No traías armas potentes, ni que tuvieran un volumen de fuego como estos cabrones, y bueno, pues estabas en completa desventaja con ellos, por un lado. Por el otro, lo que te estoy comentando. ¿Cuánto me costaba, independientemente de si podía llevar por la sierra a ese cabrón, cuánto me costaba ponerlo a flor de carretera, hacer un parte, justificar todo el tipo de situaciones y en ocasión especial, transporte de droga a flor de carretera? No, cabrón, pues con qué la iba yo a transportar. Existe un delito que se llama pillaje, en el Ejército. Mucho muy castigado, que es eso, cuando andas tú en columnas volantes, o andas tú en operaciones aisladas, tú no puedes matar vacas o puercos, pero la pregunta obligada sería allí: bueno y ¿qué haces? Yo anduve dos meses ¿qué hacía? ¿“No tragas”, a los soldados? Los soldados se te ponen al brinco a ti: “Usted me da de tragar, jefe”, y les vale madre. Y cuando estás cruzando con la gente, aguas. Yo llegué a ver casos... soldados que eran marihuanos. Uno que le decían “El Siete”, se me puso al brinco un día: y “¡Usted, hijo de la chingada!” y agarré el pinche..., la carabina M2 que traía, le di un madrazo y le corté cartucho. Porque si tú permites un brote, te cargó la fregada, en cualquier tipo de enfrentamiento que tengas, el cabrón que te da en la madre es el soldado desde atrás, te rompe la madre. Entonces tú tienes que tener mucho cuidado en eso, pero te dejan también a tu suerte: “Bueno, váyase, cabrón”. “Oiga, necesito esto”. A mí me..., salió incluso en los periódicos, me llegan a sitiar una partida ahí en Caleta de Campos. Yo era comandante de partida. Yo pido refuerzos a la zona militar. Tuve a la partida rodeada por marihuaneros, en la parte de abajo, y pido ayuda por la radio, y

a los tres días me llega una compañía. ¿Ya para qué chingados me llegó? Y me llega la compañía, con 111 cabrones tres días después, porque te digo, para pasar era un desmadre ahí todo, los ríos crecidos, no podían pasar, lo que tú gustes, quieras y mandes; me llega la compañía. Ah, pero aparte, yo tuve que pagar la comida de ocho días de los ciento y tantos cabrones. Entonces dices, bueno, ¿para qué pides apoyo? Y cuando yo le digo al comandante de la zona, le mando a decir, eh, pues que me mande *FALS*, me contesta que no, que se los podían robar los pinches marihuaneros, que cómo era posible. Entonces, como diciendo, tu vida vale madre. Digo... “Usted cómo va a dar *FALS*, se pueden robar los *FALS*”, “Oiga, pero el Ejército”, “Esa es tu bronca, usted con lo que pueda”. Eh, entonces cuando te enfrentas a ese tipo de realidades, está cabrón.³¹²

Esta dinámica contrasta considerablemente con aquella empleada en el combate a la subversión. Se aprecia aquí que, cuando los intereses políticos del régimen eran puestos en peligro, la eficiencia y capacidad de acción del Ejército se multiplicaba en progresión geométrica. No así en el combate al narcotráfico, según se vio arriba, donde intereses superiores mostraban indicios importantes de corrupción. A pregunta expresa de si esa era la misma situación que prevalecía en el combate a la guerrilla, “C” ofreció una respuesta categórica:

La contención de la guerrilla fue muy controlada. A mi me tocó contra Lucio y Genaro en Ometepepec, Guerrero, eso me tocó a mí vivirlo. Era diferente porque ahí salíamos por compañías, ahí sí, ahí era muy distinto, porque realmente el mando directo del comandante del batallón, bueno, o el segundo comandante del batallón... existían los recursos y ellos sabían realmente cómo distribuirlos. Ahí sí era distinto, no era igual. Ahí incluso, en ese tiempo, con la mentalidad que teníamos, el marihuanero, digo, no había bronca; pero al guerrillero sí había que romperle la madre. O sea, definitivamente. Te comento algo... por ese año todavía mi general,

³¹² Entrevista con el autor, 17 de julio de 2004.

eh... él era el comandante de batallón ahí. Él decía: “A mí no me traigan detenidos. ¿Cuántos muertos hubo?”. Porque él tampoco quería broncas.³¹³

La fuente proporcionó testimonios sobre acciones de jefes militares que permiten suponer que la protección que estos brindaban a los intereses del narcotráfico era parte de un mecanismo no explícito pero de alcances considerables, que tenía incluso medios de coacción directa contra aquellos miembros de las fuerzas armadas que no estuvieran del todo dispuestos a participar en el negocio ilícito, que superaban los límites de mando de su propia unidad. “C” narró el caso de un oficial que en un retén de vigilancia detuvo un tráiler cargado de marihuana, sin que hubiera enfrentamiento armado de por medio. “C” comenta que se rumoró posteriormente que el cargamento pertenecía a un senador de apellido Mora Plancarte. Tras realizar la detención, el oficial recibió órdenes inmediatas de presentarse ante el general comandante de la zona militar, quien lo increpó por “poner en riesgo la vida de los soldados” al detener ese cargamento —a pesar de que no hubo enfrentamiento alguno—. El oficial, indignado, respondió palabras más o palabras menos, solicitando que pusieran una cruz a los cargamentos apalabrados —es decir, que contaban con protección del Ejército—, y se quejó por encontrarse en un dilema irresoluble: si detenía el transporte con narcóticos, era sancionado, y si no lo detenía, también. Ante esa respuesta, el general montó en cólera y resolvió mandar llamar al teniente coronel médico de la unidad. Ordenó que el oficial inconforme fuera internado en el hospital militar, en el área de psiquiatría. “C” testifica que el oficial fue declarado mentalmente sano por los médicos psiquiatras. A pesar de todo, existió una presión por parte de mandos superiores para internarlo. En todas las ocasiones, el oficial fue declarado mentalmente apto para el servicio, por médicos militares y civiles. Hubo necesidad de que interviniera otro oficial, amigo del primero, que fungía como ayudante del secretario de la Defensa Nacional. El oficial fue cambiado de unidad. En ella, se convirtió en

³¹³ *Ibid.*

brazo derecho del comandante, al que llevaba portafolios repletos de dinero, producto de la protección brindada a los narcotraficantes.

Es insoslayable reflexionar sobre las posibilidades de que en una institución tan vertical y jerárquica como el Ejército, acciones como las que testimonia “C” respecto a los manejos de algunos comandantes de zona, pudieran ser desconocidos por los mandos superiores. Se le preguntó a “C”, por ejemplo, su opinión sobre las declaraciones de testigos protegidos de los aparatos de justicia estadounidense, que en los noventa hicieron declaraciones públicas vinculando a importantes funcionarios públicos del gobierno de Miguel de la Madrid en el asesinato del agente de la DEA estadounidense, Enrique Camarena, en 1985. En las declaraciones inculpatorias de estos personajes se nombró al entonces secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui y al entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett.³¹⁴ “C” respondió con cautela, enfatizando que no conoce información de primera mano sobre eventuales actos de protección ilícita a ese nivel. Sin embargo, establece que, en su opinión, los nexos de protección a ese nivel se encuentran articulados a partir de personajes específicos, vinculados directamente con las más altas esferas de la jerarquía militar. De cualquier manera, “C” afirmó que son varios los militares de alta jerarquía que poseen fortunas muy superiores a las que cabría esperar de sus emolumentos oficiales y que, según versiones que circulan entre distintos miembros de las Fuerzas Armadas, habrían sido obtenidos a partir de la protección al narcotráfico.

Es preciso destacar que, durante la vigencia de este modelo *Centralizado-descendente-incremental* en la forma de estructurar los vínculos de protección entre funcionarios públicos y criminales organizados, que se prolongó al menos hasta mediados de los años noventa, son precisamente los representantes del Estado los que cuentan generalmente con mayor capacidad de controlar la

³¹⁴ Astorga, “The Field of Drug Trafficking...”, p. 66; Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz-Planeta, México, 1989. También Miguel Cabildo, “Caracterizado como represor, a Bartlett se le acusa de ligar a Gobernación con el narco”, *Proceso*, núm. 814-02, 8 de junio de 1992.

relación y subordinar a los criminales. Varios testimonios operan en tal sentido. Así lo asume “B”, quien a pregunta expresa sobre las posibilidades de que los delincuentes organizados pudieran haber tenido para operar sin protección, antes de los años ochenta, señaló: “Es muy difícil. Yo visualizo muy difícil, a pesar de las limitaciones del Estado mexicano, que se le pueda escapar a los agentes del Estado, a los cuerpos policiales del Estado, la operación de una organización delictiva significativa”.³¹⁵

Hacia finales de los años sesenta y a lo largo de los setenta, las instituciones de seguridad del Estado contaron con amplios márgenes de ilegalidad y arbitrariedad para ejercer el control político y social sobre los más diversos actores sociales, desde los disidentes y guerrilleros, hasta la criminalidad organizada.³¹⁶ Un caso paradigmático fue el de la Dirección Federal de Seguridad, que realizó las funciones de policía política del régimen posrevolucionario de 1947 a 1985. Esta institución, junto con otras que habían participado directamente en funciones de desarticulación de la disidencia, mantuvo comportamientos institucionales donde se toleraba un grado considerable de corrupción, como pago a sus servicios de protección del Estado. “B” atribuye la degradación institucional de la DFS precisamente al margen de arbitrariedad que le fue tolerado desde las altas esferas de decisión política, en sus acciones de combate a la subversión. Fue esa impunidad la que condujo, más tarde, a la vinculación directa con los narcotraficantes.

Cuando elementos históricos, circunstanciales, como fue en su momento la Liga 23 de Septiembre, la proliferación de secuestros, el desarrollo de la guerrilla urbana, le dan o atribuyen poderes excepcionales al margen de la ley para perseguir a estos desafíos y se da lugar a la guerra sucia, yo sí creo que ahí se vino ya un problema. Los poderes al margen, abiertamente al margen de la ley, que se dan en las instituciones de seguridad, inducen a la corrupción y a la extorsión

³¹⁵ Entrevista con el autor. 26 de mayo de 2004.

³¹⁶ Flores Pérez, *Seguridad nacional y democracia...*, *op. cit.*, caps. III y IV.

del delincuente, del traficante y a la corrupción de los propios órganos. Es lo que lleva, finalmente, a la destrucción de la Federal de Seguridad, en donde ciertamente estaba la función de la extorsión.³¹⁷

El contubernio entre muchos integrantes de la DFS —algunos de primer nivel— y los narcotraficantes fue un punto donde coincidieron prácticamente todos los entrevistados. Así lo percibe “B”:

en la última etapa de la Federal de Seguridad, sí creo que vino un proceso de centralización, precisamente por lo que le decía, por estos poderes discrecionales. Un proceso de centralización de la autoridad del Estado para tratar con la criminalidad organizada. El periodo en que la Federal de Seguridad se reorganiza en cinco regiones, deja de haber delegados estatales, se vuelven delegados regionales que facilitan mucho el movimiento con las organizaciones criminales.³¹⁸

El testimonio de “F” también corrobora esta perspectiva:

La Dirección Federal de Seguridad (DFS) favoreció la proliferación del narcotráfico desde los años setenta aunque el DFS estaba bastante ocupado con los grupos

³¹⁷ Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004. Cabe destacar que Astorga documenta cómo, desde la fundación de la DFS, personajes de alta relevancia para la misma estuvieron involucrados en el tráfico de drogas. Tal es el caso del senador Carlos I. Serrano, líder de la Cámara de Senadores y consejero cercano del presidente Miguel Alemán, a quien este autor le atribuye la jefatura real de la DFS, por encima de su titular fundador oficial, el coronel Marcelino Inurreta. Un informe confidencial de la embajada estadounidense vincula a estos dos personajes, junto con el teniente coronel Manuel Mayoral —tercero en la jerarquía de la DFS—, con el tráfico de narcóticos. De hecho, a este último se le atribuyó el control del tráfico de marihuana en la capital del país. Ver Luis Astorga, “Crimen organizado y organización del crimen”, en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la zona fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, pp. 101-102. El autor remite a General Records of the Department of State, “Report of the Assistant Military Attache on the National Security Police of Mexico (confidential, núm. 4543), Embassy of the United States of America, México, D.F., 4 de septiembre de 1947, Record Group 59, 812.105/9-447, United States National Archives II, College Park Maryland.

³¹⁸ Entrevista con el autor. 26 de mayo de 2004.

de la izquierda... Tienes que recordar que la DFS estaba compuesta por muchos individuos que habían sido militares, y éstos habían ayudado a que el narcotráfico prosperara a través de México. Subsecuentemente a la disolución de la DFS, varios “comandantes” se convirtieron en figuras mayores del tráfico de drogas (*i.e.* Rafael Guajardo y otros).³¹⁹

El personaje que aquí llamamos “A”, quien ha ocupado cargos de primer orden en la Procuraduría General de la República, coincide en que, mientras existió la DFS, fue la principal encargada de ejercer el control político sobre los narcotraficantes: “el control político en el año, en los años de la Dirección Federal de Seguridad, estaban ellos. No creo que hubiera nadie que se les opusiera. Hasta ese momento. Y después, la Policía Judicial Federal tuvo muchísimo que ver en el control, naturalmente”.³²⁰

De hecho, aunque no es el tipo de actividad criminal que se escogió para ilustrar la manera en que se han vinculado funcionarios públicos y delincuentes en México, cabe destacar que una de las fuentes, “D”, identificó

³¹⁹ Entrevista con el autor, 30 de agosto de 2004.

³²⁰ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004. Cabe destacar que la fuente no comentó sobre el papel desarrollado por estos personajes, aunque dejó entrever que se ocupaban de brindar protección a las células operativas. Esta lógica es congruente con la concepción de crimen organizado que se expuso en el capítulo segundo de este trabajo, en donde la red social que integra la organización delictiva contiene en sí misma una estructura de individuos que se encargan de la protección de las actividades ilícitas. En un esquema *Centralizado-descendente-incremental*, la distinción entre criminales y funcionarios corruptos se hace muy tenue, y sólo se diferencia, con fines analíticos, por el rol formal que a cada uno corresponde desarrollar. En los hechos, la diferencia formal de roles se encuentra necesariamente subvertida, al menos por lo que respecta al funcionario público, que *de facto* es también un delincuente. En este esquema, donde el poder público cuenta con importantes medios de control central y puede, por tanto, mantener niveles importantes de extorsión hacia los delincuentes, los individuos que ocupan la estructura de protección política dentro de las instituciones, cuentan con una importancia central y, por tanto, su peso específico dentro de la organización es de primer orden, aún si ésta no se estructura internamente de manera vertical y jerárquica. Podría incluso considerarse que mientras más capaz sea el Estado de establecer un control central sobre los diversos sujetos políticos y sociales, mayor será el peso específico y la importancia dentro de la estructura criminal, de los funcionarios que brindan a la organización delictiva la protección estatal imprescindible para la continuidad de sus actividades ilícitas.

a dos de las principales figuras de la inteligencia política y militar de los años setenta y ochenta, como cabeza de las dos principales organizaciones de secuestradores que han operado en México, con rivalidad entre sí. Ambos personajes ocuparon años después cargos del más alto nivel en sus respectivos estados de origen.³²¹

Por lo menos hasta la primera mitad de los años noventa, no existe ninguna organización criminal capaz de ejercer mayor presión hacia los representantes del Estado, en el sentido de modificar de algún modo la dinámica existente. Por poderosa que sea la estructura criminal, podrá presionar a funcionarios de nivel medio, pero nunca logrará desprenderse del control que ejercen sobre ella, en última instancia, los representantes del Estado. Existen acuerdos, pero sus puntos principales no están dictados por los delincuentes, sino por la estructura del poder. Es ésta una característica fundamental de lo que aquí se ha denominado el tipo de vínculo *Centralizado-descendente-incremental*. Los testimonios evidencian limitaciones importantes del Estado, de manera que su pretensión formal de ejercer el monopolio legítimo de la violencia y un homogéneo control territorial siempre adolece en mayor o menor medida de un déficit cierto. No obstante, de acuerdo con los testimonios, los delincuentes se ven, las más de las veces, obligados a pactar con las fuerzas del orden. El predominio que éstas ejercen sobre el control de la actividad ha quedado de manifiesto en la virtual venta de protección que ofrecían, por ejemplo, algunos comandantes de zona militar, según expresó “C” más arriba. Y es nuevamente esta fuente la que ofreció un ejemplo que muestra claramente ese predominio y sus alcances, aún antes de que el narcotráfico cobrara la dimensión que alcanzó en la mitad de la década de los ochenta. “C” narró un caso que no fue publicado en los medios de comunicación, acontecido en Tierra Blanca, Sinaloa, a principios de los años ochenta, donde un grupo de militares adscritos a la respectiva zona, encabezados por un general, impusieron un acuerdo a un grupo de narcotraficantes de la localidad, del

³²¹ Entrevista con el autor. 23 de julio de 2004.

cual éstos no pudieron en ningún momento retractarse. A continuación se reproduce una parte de la conversación:

Hubo un caso muy sonado acá en Tierra Blanca, Sinaloa... Ahí se dice que [un oficial cuyo nombre se omite] fue a ver al general [cuyo nombre se omite igualmente]. Entonces le dijo “Oiga, mi general, aquí hay un grupo de narcos, aquí en Tierra Blanca, que le va a entrar, con un millón de pesos cada cabrón, porque les demos chance de que trabajen”. Entonces [el general]... le dice: “¿Y cómo está?” Pues de a millón cada cabrón —era mucha lana—. “¿Sale?” “Sale”. Entonces lo citan a este grupo de narcos, con su lanita. Los citan ahí por Tierra Blanca, arribita, ahí junto a Culiacán, allá como a unos cuatro o cinco kilómetros hacia arriba, los citan en una casa de campo, con fulano. Y llegan y le entran con su lana, y este... Y bueno, pues ya: “¿De acuerdo?” “De acuerdo”. Y ahí mismo los detienen y los matan a todos. Y los entierran, pero los entierran muy a flor de tierra. Entonces, como al mes, mes y medio, un perro empieza a jalar una pata y se descubre todo el desmadre. Y a chingar a su madre se fueron. Es el primer caso en la historia. Degradan a [al general] como soldado raso y a chingar a su madre se va. [El oficial] se va a la prisión; al mayor igual. Y fue el primer caso mucho muy sonado. Entonces... bueno, ahí en ese tipo de situaciones, bueno sí hay gente que dice: ‘Me vale madre que sea general o que sea coronel, yo me lo chingo’, porque como que no va por ahí, ¿no? Fue un caso muy sonado... Porque normalmente, mira, el narco, normalmente —no digo que no haya de todo— y el soldado, normalmente, eran —porque también ya ha cambiado eso mucho—. Normalmente tú ibas con un comandante de batallón: “Oye, compadre, quiero pasar un cargamento de marihuana.” Y te decía sí o no. Pero hasta ahí, no pasaba de ahí. Entonces, el contacto con el narco era el mismo: “Oye, ¿puedo?” “Puedes”. O: “No, y si te agarro te chingo”. Pero, o sea, había realmente, sí tú quieres, hasta cierto punto ese código de honor no escrito, mafioso, que se respetaba mucho. O sea, tú respetabas mucho al narco. Si tú le decías una cuestión, se la respetabas, y él también contigo. Entonces en este caso que se da, que es un caso muy triste y muy lamentable, porque muchos nos sentimos impactados, eh... pues es una

traición. Aquellos confiaron en ese código no escrito de honor en que dijeron: “Te vamos a dar esto, para que nos protejan”. Y los mataron, para chingarles su lana. Entonces, ahí se lo cargó la fregada a [al oficial]... Entonces, fueron 30 muertos ahí. Y ahí los enterraron... Realmente ahí los que pegaron el cuatro... saliendo, los detienen los soldados y los matan y los entierran. Entonces ahí te digo que es cuando el narco, a veces: “Chinguen a su madre, y donde pueda los chingo”. Ahí el comandante fue [el oficial], de teniente coronel, el mayor –no me acuerdo el nombre–, y mi general. Los tres estuvieron involucrados. Ahí mismo estaba una sección de soldados, detienen a todos los narcos y los matan. Entonces, fue un caso que cimbró al Ejército, porque dijimos: no es posible, esta es una alta traición. No se vale, aquellos cabrones confiaron en uno, y fueron a dar su lana, y la chingada... Entonces, pues ahí, ¿tú crees que los narcos, sus familias, nadie haya tomado venganza? Ellos dicen: “A mi me vale madre, al general donde lo encuentre, lo mato, a mi me vale madre el coronel, y me vale madre”. Porque, pues ¿qué otra cosa podías hacer?³²²

Todos estos antecedentes muestran la existencia de un tipo de vínculo *Centralizado-descendente-incremental* en la relación entre funcionarios públicos y criminales organizados a principios de los años setenta. En el periodo que transcurre entre finales de los setenta y mediados de los ochenta, concurren diversos factores que habrán de favorecer la expansión del narcotráfico en México. El primero es el incremento de la demanda de narcóticos que tiene lugar en Estados Unidos. El segundo es la dispersión de los narcotraficantes, radicados originalmente en el estado de Sinaloa, hacia diversas partes del territorio nacional, a partir de la puesta en marcha de la Operación Cóndor, por medio de la cual el ejército mexicano emprendió fuertes acciones contra el tráfico de narcóticos, motivadas por presiones del gobierno estadounidense hacia su homólogo mexicano.³²³ El tercero es la modificación de las rutas

³²² Entrevista con el autor. 17 de julio de 2004.

³²³ Astorga, “The Field of Drug Trafficking...”, p. 65. Ver también *Proceso*, núm. 650-03, 17 de abril de 1989.

internacionales de tráfico de cocaína, que a partir del fortalecimiento de la vigilancia de las fuerzas de seguridad estadounidense sobre las costas sudorientales, se ven obligadas a adoptar nuevas vías de tráfico y que habrían de pasar ahora por territorio mexicano. Esto obligó al establecimiento de acuerdos entre traficantes sudamericanos y sus homólogos mexicanos, quienes hasta el momento habían comerciado principalmente con marihuana y heroína, y a partir de entonces, habrán de hacerlo también con cocaína. El cuarto es el incremento de la participación de las estructuras de seguridad mexicanas en la articulación del negocio ilícito, según se pudo apreciar con los testimonios de “B” y “F”.

De acuerdo con versiones periodísticas, respaldadas por fuentes consultadas en la investigación, la corrupción de los aparatos de seguridad mexicanos se magnificó precisamente en el momento en que las rutas de tráfico de cocaína, procedentes de Sudamérica, dejaron de transportarla por la ruta Colombia-Cuba-Miami, a través del mar Caribe, y comenzaron a enviarla por territorio mexicano. Hacia mediados de los ochenta, el sellamiento de la ruta del Caribe obligó a los traficantes colombianos a buscar nuevas vías de tránsito para su producto ilícito. Ello los llevó a buscar contactos con los traficantes mexicanos. De acuerdo con versiones periodísticas cuyo sentido general fue corroborado por una de las fuentes en entrevista con el autor, un traficante hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros, tenía contactos con importantes grupos mexicanos y colombianos. A finales de 1984, contacta a Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*, de la organización de Pablo Escobar, de Medellín, Colombia; con Miguel Ángel Félix Gallardo. El acuerdo que se establece entre colombianos y mexicanos es que estos últimos habrían de recibir entre tres mil y cuatro mil dólares por cada kilogramo de cocaína transportado hasta la frontera con los Estados Unidos.³²⁴ Ese acuerdo se habría

³²⁴ Jean François Boyer, *La guerra perdida contra las drogas. Narcodependencia del mundo actual*, México, Grijalbo, 2001, pp. 54-55. Fuentes propias consideraron que los cálculos, en términos generales, eran correctos. Cabe destacar que en este caso, podría tratarse de la vinculación más amplia entre las organización de Medellín y la mexicana, encabezada por Miguel Ángel Félix Gallardo, pues

de modificar considerablemente, años más tarde, a favor de las organizaciones mexicanas. Sin embargo, a principios de los ochenta, constituye una fuente de ingresos ilegales sin precedente en las estructuras de seguridad mexicanas, ya integradas a un esquema de corrupción importante, según se pudo apreciar en el testimonio de “C”, pero inmersas en ese nuevo periodo en un flujo de dinero ilícito nunca antes visto. Una fuente observó que los montos de la corrupción prevalecientes en las instituciones mexicanas no se comparan con aquella generada a partir del ingreso masivo de cocaína al territorio nacional, que podía exceder considerablemente los valores del propio presupuesto de una institución federal, y opinó que fue precisamente el incremento de la circulación de recursos procedentes de la droga sudamericana el factor que multiplicó la corrupción ya existente en las instituciones de seguridad nacionales.³²⁵ Investigadores mexicanos publicaban ya, a mediados de los noventa, que las ganancias producto del tráfico de cocaína serían de una cantidad ubicada entre 1 500 y 4 500 millones de dólares y asumían que los traficantes mexicanos percibían 50% de las ganancias totales derivadas de su asociación con los colombianos.³²⁶

A mediados de los ochenta, la policía más poderosa del régimen era la Dirección Federal de Seguridad, que una vez desarticulada la subversión de los

con antelación a esa fecha, existen ya antecedentes de tráfico de cocaína procedente de Colombia, por parte de delinquentes de Sinaloa. En el primer lustro de los años setenta, el monto total de cocaína incautado en México fue de 1 089 kilos y se menciona a sinaloenses aprehendidos con cantidades que no sobrepasaban los dos kilos. La cantidad mayor, 13 kilogramos, se le decomisó a un colombiano, en el aeropuerto de la ciudad de México, en 1976. En 1975, el precio del kilogramo de cocaína se cotizaba en 1.5 millones de pesos, en Sinaloa. La DEA consideró que el contacto entre Félix Gallardo y Juan Ramón Matta Ballesteros, establecido para traficar cocaína, databa de mediados de los setenta. Como se ha visto, Matta contaba con contactos propios en Colombia, que le permitían ser un enlace de gran importancia para el tráfico de esta droga. Ver Luis Astorga, *El siglo de las drogas...*, pp. 70 y 146. También Elaine Shanon, *Desperados. Los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*, Lasser Press Mexicana, México, 1989, pp. 138-139.

³²⁵ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

³²⁶ Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo-Vargas y José Arturo Yáñez, *Seguridad Pública en México...*, pp. 75-76.

años setenta, entró de lleno a combatir formalmente el narcotráfico. El resultado fue totalmente contrario a las expectativas establecidas oficialmente. En lugar de combatir al narcotráfico, la DFS colaboró directamente en su reestructuración, tras la dispersión resultante de la Operación Cóndor. “B” observa:

Mi impresión es que hay una centralización, donde el poder central de la Federal de Seguridad subordina a los poderes locales y funciona coordinadamente con el Ejército. Entonces, es decir, es la impresión que yo tengo. Se subordinan... Los delegados regionales de la Federal de Seguridad tenían autoridad de hecho sobre las autoridades locales, cosa que ayuda a la estructuración más coherente, más funcional del mercado ilícito de narcóticos. Era una autoridad central. Les daba garantías.³²⁷

Es en estos años que ocurre la primera etapa de centralización amplia del control del negocio ilícito del narcotráfico, donde la Dirección Federal de Seguridad desempeñó un papel fundamental en la extorsión de las organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad. Los testimonios de “C” muestran el grado de compenetración entre los intereses del narcotráfico y diversos integrantes de las instituciones de seguridad del Estado mexicano —algunos de muy alto nivel, como es el caso de generales del Ejército— y del control que estos últimos establecían en lo esencial, respecto a las actividades delictivas. Se puede apreciar así la existencia de un tipo de vínculo *Centralizado-descendente-incremental* en la relación entre funcionarios públicos y criminales. Cabe destacar, por ejemplo, que así se estableció la relación entre delincuentes y miembros destacados del gobierno, en la ciudad de México, durante el gobierno de José López Portillo, en los que el jefe de la policía capitalina, Arturo Durazo, estableció un modelo de extorsión piramidal, sobre actividades delictivas diversas, e incluso utilizando a las propias fuerzas policiales para la comisión directa de delitos.³²⁸ Sin embargo,

³²⁷ Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004.

³²⁸ “A” comenta que, a pesar de contar con esas características, el monto de dinero presumiblemente ilícito, que le fue hallado a Arturo Durazo, fue de alrededor de doscientos millones de dólares,

a mediados de los ochenta, ese control centralizado y descendente se incrementó como nunca antes, entre fuerzas del orden ya corruptas, pero que tenían ahora, al alcance de la mano, recursos ilícitos sin precedentes. En otras palabras, el control de las fuerzas de seguridad sobre las actividades del narcotráfico ya existía con antelación a principios o mediados de los años ochenta, pero a partir de este periodo, la participación de esas fuerzas en esta actividad ilícita cobró una dimensión notablemente mayor.

De acuerdo con “B”, la descomposición institucional de la DFS tuvo lugar precisamente a raíz de los grandes márgenes de arbitrariedad que le fueron tolerados en la etapa en que desarticuló a los movimientos subversivos urbanos de los setenta:

durante el tiempo en que Gutiérrez Barrios, en una forma u otra tenía autoridad sobre la..., es decir, no se dedicaba más que a la función de inteligencia política, de información política y a veces a la acción policial política, y la responsabilidad central era de la Procuraduría General de la República. A raíz de la creación de la Brigada Blanca, agentes del gobierno del presidente Echeverría y la participación de la Brigada en la Federal de Seguridad, con la Policía Militar, eh... donde en cierta forma le dan carta blanca a la Brigada, y especialmente a la Federal de Seguridad, para que emprenda una guerra sucia contra los guerrilleros, las actividades guerrilleras que estaban entonces, el poder fuera de todo control que le otorgan lo lleva a confundir casas de seguridad de guerrilleros con almacenes de narcotraficantes.³²⁹

Esta participación generó incluso rivalidades entre la DFS y la institución formalmente encargada de perseguir el tráfico de narcóticos, la Procuraduría General de la República.

cifra muy menor si se la compara con la cantidad de recursos ilícitos en circulación, y las fortunas producto del tráfico de drogas, en los años que sucedieron al periodo de Durazo.

³²⁹ Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004.

Empiezan a involucrarse, a extorsionar al narcotraficante, y ahí surge un conflicto con la competencia constitucional y legal que tenía la Procuraduría General de la República. Durante el sexenio del licenciado López Portillo, el procurador Óscar Flores decide no participar en la Brigada Blanca, retira esa representación, bajo el principio de que todos los agentes de la Procuraduría deben de estar sujetos a la ley, y la Brigada Blanca no lo estaba, la ciñe, busca ceñirla a sus manos institucionales, y soslaya, deja de un lado, las actividades que hacían la Brigada Blanca y la Federal de Seguridad. En el gobierno de De la Madrid, con García Ramírez, sí iba a tomar la Procuraduría un papel más activo. El señor Aldana, en la dirección de Interpol, el señor Ibarra, en la dirección de la Policía Judicial Federal, y entran en un conflicto más abierto, más fuerte, con la Dirección Federal de Seguridad, que para ese entonces ya se había irregularizado, se había metido mucho en la estructuración del narcotráfico, y los antecedentes de esos poderes dieron conflicto abierto que determina, primero, la... a raíz del asunto de Camarena, el secuestro de Camarena y la presunta participación de la Federal de Seguridad, luego la renuncia de Zorrilla, el director, después su enjuiciamiento ya en el gobierno siguiente, y la destrucción de la Federal de Seguridad; y por el lado de la Procuraduría General de la República, la destitución de Aldana, y creo que también de Ibarra, de la Policía Judicial. Pero sí, sí se genera un problema, un conflicto, y no por las buenas razones.³³⁰

En este caso, otra fuente, “D”, da testimonio de la disputa entre las organizaciones de seguridad del Estado por ejercer la protección del negocio ilícito del narcotráfico, que de una manera u otra, terminaba dependiendo justamente de la cobertura de las fuerzas del orden:

No, yo creo que la policía política, que era la Federal de Seguridad, junto con Investigaciones Políticas y Sociales, no tenía posibilidades de llegar hasta ese nivel, hasta que a Toño Zorrilla se lo facilitan. Toño Zorrilla fue DFS durante muchos

³³⁰ Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004.

años, pero él venía de ser diputado federal, cuando lo designan en el régimen de De la Madrid director de la DFS. Desde ese momento es cuando asumen un poder que no tienen. ¿Qué es lo que está pasando? Que el procurador general de la República es un tipo miedoso. Es la época de García Ramírez. Es la época de Miguel de la Madrid. Y tiene problemas graves y suelta el poder. Lo suelta, no se quiere meter con nadie. La bronca de Camarena, y todo eso, le quemó las manos. Y dejó hacer, dejó que las cosas pasaran. Y entonces, todas las policías, quisieron tomarlo así: cada estado agarró lo que le podía corresponder. Y lo único que le podía hacer contrapeso a la Judicial Federal era la DFS, y se lo hizo. En el lapso en que llega Toño Zorrilla y toma el poder...³³¹

Se muestra así que en el modelo *Centralizado-descendente-incremental*, las fuerzas de seguridad pueden disputar entre sí por obtener mejores condiciones para extorsionar a los delincuentes, de acuerdo con los intereses de los grupos que se desempeñan dentro de ellas. Sin embargo, el hecho distintivo es que las organizaciones delictivas aparecen precisamente sujetas, en todo momento, a la extorsión centralizada de los representantes del Estado, que independientemente de su adscripción institucional, constituyen el patrón en torno a los cuales gira el desarrollo de la actividad ilícita.

La vinculación de la DFS con el narcotráfico se evidenció durante el periodo en que su director fue José Antonio Zorrilla Pérez, en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). En noviembre de 1984, en Chihuahua, fue formalmente descubierta una plantación enorme de marihuana, en el rancho El Búfalo, propiedad del traficante sinaloense Rafael Caro Quintero, uno de los lugartenientes de Miguel Ángel Félix Gallardo.³³² En este caso, la frase

³³¹ Entrevista con el autor, 23 de julio de 2004.

³³² Miguel Ángel Félix Gallardo fue en los años setenta y principios de los ochenta el narcotraficante mexicano más poderoso, en buena medida, por sus contactos colombianos. A él se atribuye el establecimiento de un pacto entre los diversos grupos delictivos a fin de obtener una distribución regional del negocio ilícito, en una reunión celebrada en Acapulco, en el año de 1989. Entrevista con "A", 18 de septiembre de 2004. El respaldo político de este traficante estuvo presente desde sus inicios: fue guardaespaldas del gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, quien

“formalmente descubierta” no es fortuita. Ubicada en una zona desértica, de fácil visibilidad aérea, en la propiedad laboraban alrededor de siete mil campesinos. En ella fueron incautadas entre 5 000 y 10 000 toneladas de marihuana de primera calidad, en lo que ha sido considerado, por los medios de comunicación, el acopio de drogas ilegales más grande de la historia.³³³ Más allá de que resulta inverosímil que una plantación de esas dimensiones pudiera ser ignorada por las autoridades de seguridad federales y estatales, el hecho de que agentes de la DFS hubieran sido detenidos en el aseguramiento del rancho pone de manifiesto, de manera indudable, la participación de esa institución en la protección del narcotráfico.³³⁴

Poco más tarde, en febrero de 1985, Enrique Camarena, un agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), fue ejecutado en Guadalajara, junto con el piloto mexicano Alfredo Zavala. Tras un incremento apreciable de las presiones del gobierno estadounidense, las autoridades mexicanas debieron actuar, para acallar a la opinión pública de ambas naciones. Las averiguaciones pusieron aún más en entredicho la honestidad de funcionarios de primer nivel de la administración de De la Madrid. Como se ha dicho, a principios de los noventa, testigos protegidos de la justicia estadounidense inculparon a los entonces secretarios de Defensa Nacional y de Gobernación, de participar en la decisión de torturar y asesinar a Camarena y Zavala.³³⁵ Los

posteriormente lo hizo su compadre. Sobre esto último, ver *Proceso*, núm. 650-02, 17 de abril de 1989.

³³³ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/>

³³⁴ La referencia a la detención de agentes de la DFS en el aseguramiento del rancho El Búfalo aparece narrada en *Proceso*, núm. 655-08, 22 de mayo de 1989.

³³⁵ Estas implicaciones salieron a la luz con motivo del proceso seguido a Rubén Zuno Arce y Humberto Álvarez Machain, quienes fueron secuestrados en suelo mexicano por individuos mexicanos pagados por la DEA, para ser sometidos a juicio en los Estados Unidos, por considerárselos participantes directos en el asesinato de Camarena. *Proceso*, núm. 668-12, 21 de agosto de 1989, y también, 856-14, 29 de marzo de 1993. Los testigos fueron Jorge Godoy López y René López Romero, quienes estaban a las órdenes de los narcotraficantes en el momento en que sucedieron los asesinatos. López Romero había sido agente de la Policía Judicial de Jalisco y en 1985 era guardaespaldas del narcotraficante Ernesto Fonseca Carrillo. Ver *Proceso*, núm. 841-01, 14 de diciembre de 1992.

testigos protegidos llegaron incluso a señalar que Arévalo Gardoqui y Bartlett, titulares de Defensa y Gobernación, respectivamente, habían permanecido en una habitación adjunta a aquella donde Camarena y Zavala estaban siendo torturados, hecho que en general ha restado algún grado de credibilidad a tales testimonios. Al respecto, las fuentes propias fueron cuidadosas de no emitir declaraciones directas sobre asuntos de los cuales no tuvieron apreciación directa, sin embargo proporcionaron algunos comentarios. Una de ellas, por ejemplo, expresó: “De la Madrid reconoce, establece, que su secretario de la Defensa... que su hijo [del militar] había tenido problemas. Hasta donde yo sé, creo que su hijo tenía un alto cargo en la Secretaría de Gobernación”.³³⁶

Y otra comentó:

en el pasado sí se veían bastantes gentes o grupitos mucho muy protegidos, incluso hasta intocables por el Ejército. Completamente intocables. Por ejemplo... Arévalo Gardoqui, por ejemplo, el tuvo el problema del avión, ¿sí supiste? El avión ese que decomisó y que nunca lo quiso entregar y se quedó con él, y tenía ahí, con su hijo, con Juan, el que tenía en la PGR, también muy metido en ese aspecto.³³⁷

De cualquier manera, más allá del grado en que funcionarios del más alto nivel en el Ejecutivo federal pudieran o no estar involucrados en la protección a la organización de narcotraficantes que desarrollaba sus actividades en la región norte-occidente de la República, el hecho incontrovertible es que al ser detenido, Caro Quintero ostentaba una placa que lo hacía pasar por agente de la Dirección Federal de Seguridad, firmada por su director general, José Antonio Zorrilla Pérez, quien autorizó también este tipo de documentos oficiales a favor de Ernesto Fonseca Carrillo, coacusado del asesinato de Camarena y

³³⁶ Entrevista con el autor. El paréntesis es propio.

³³⁷ Entrevista con el autor. Cabe destacar que desde años antes, el semanario *Proceso* había publicado declaraciones de funcionarios de la DEA que sospechaban de tal general y algunos de sus allegados, por supuesta colaboración con el narcotráfico. Ver *Proceso*, núm. 660-01, 26 de junio de 1989.

Zavala. Credenciales similares fueron concedidas por la Dirección General de la DFS a favor del propio Miguel Ángel Félix Gallardo.³³⁸

Un dato adicional lo constituye el asesinato del periodista Manuel Buendía, el 30 de mayo de 1984, pocos meses antes de que se conociera públicamente la existencia del rancho El Búfalo y de los asesinatos de Camarena y Zavala. Averiguaciones públicas poco claras y llenas de contradicciones adjudicaron la culpabilidad material a Juan Rafael Moro Ávila, que en la fecha del asesinato era jefe del grupo de motociclistas de la Brigada Especial de la DFS, y como autor intelectual, al propio José Antonio Zorrilla Pérez.³³⁹ De acuerdo con las versiones que circularon en prensa nacional, a principios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando tuvo lugar la detención de este personaje, los motivos para la comisión del crimen fueron los temores que tenían funcionarios de alto nivel del gobierno federal, de que el citado periodista diera a conocer públicamente conexiones que habría descubierto, que implicaban a estos funcionarios con la protección al narcotráfico. Un funcionario, el encargado de las primeras investigaciones sobre el asesinato, afirmó que éstas habían sido deliberadamente detenidas cuando apuntaban a funcionarios de mayor nivel que el propio Zorrilla.³⁴⁰

³³⁸ *Proceso*, núm. 655-08, 22 de mayo de 1989.

³³⁹ *Proceso*, núm. 660-03, 26 de junio de 1989. Cabe destacar que una de las fuentes, que señala haber tenido vínculos cercanos con uno de los principales implicados, ofrece una versión alterna a la que formalmente consignan las averiguaciones.

³⁴⁰ *Proceso*, núm. 938-08, 24 de octubre de 1994. En el semanario se reproducen las declaraciones de Rogelio Pérez Vertti, quien fue jefe de la Unidad XVII de la Policía Judicial del Distrito Federal y luego jefe de grupo en el Sector Cuauhtémoc. Según las mismas, el responsable de que las investigaciones no continuaran hacia arriba fue René Paz Horta, quien era primer subprocurador general de Justicia del DF (1982-1986). De paso se comenta que una de las fuentes que consultó el autor de este trabajo, que señala haber tenido vínculos cercanos con uno de los principales implicados, ofrece una versión alterna a la que formalmente consignan las averiguaciones. Según su versión, Zorrilla, y quien conocía personalmente a Buendía y tenía con él una relación personal, habría sido directamente el ejecutor, y la orden superior habría tenido por motivo que el periodista contaba con fotografías personales que comprometían seriamente la imagen pública de funcionarios de primer nivel del gobierno de De la Madrid. De cualquier manera, para efectos de este trabajo

De cualquier manera, todos estos hechos, que demuestran el importante nivel de corrupción alcanzado por la Dirección Federal de Seguridad y su amplia participación en el negocio ilícito del narcotráfico, culminaron en la desaparición de la DFS, en agosto de 1985. Como reconoció “B”, fue su evidente corrupción lo que condujo a su desarticulación. “la Federal de Seguridad era el eje del sistema de seguridad del Estado, entonces la corrupción fue tan grave que tuvo que desaparecer esa institución, por su descomposición tan grave que se dio”.³⁴¹

La desaparición de la Dirección Federal de Seguridad puso fin a un periodo de las relaciones entre criminales organizados y funcionarios públicos, enmarcadas en un esquema *Centralizado-descendente-incremental*, según se ha podido apreciar a lo largo de estas páginas. 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. Cabe destacar, sin embargo, que este modelo *Centralizado-descendente-incremental* no concluyó al término del sexenio de Miguel de la Madrid. El gobierno que le sustituyó fue capaz de efectuar un nuevo proceso de centralización y de protección estatal sobre el tráfico de narcóticos.

De acuerdo con versiones periodísticas ratificadas en lo general por fuentes consultadas para este trabajo, a principios de los años noventa, los acuerdos establecidos entre las organizaciones colombianas y mexicanas tuvieron modificaciones de la mayor importancia. Como se ha señalado, a mediados de los años ochenta, el trato establecido entre los grupos de ambas nacionalidades era que los traficantes mexicanos recibían alrededor de tres mil dólares por kilogramo de cocaína transportada hasta la frontera con Estados Unidos. El acuerdo se modificó y entre 1989 y 1991 los traficantes mexicanos exigieron, como parte del pago que habrían de recibir de los colombianos, que éstos les cedieran, en especie, 30% de la cocaína que pretendían transportar por

se parte de la versión formalmente expuesta en las averiguaciones oficiales, que es la que ha tenido mayor difusión en los medios de comunicación.

³⁴¹ Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004.

territorio mexicano.³⁴² Hacia 1993, los narcotraficantes mexicanos obligaron a sus homólogos colombianos a cederles 50% de la cocaína transportada por México, a fin de comercializarla directamente en el mercado estadounidense.³⁴³ Una fuente destaca la diferencia de los roles desempeñados por las organizaciones colombianas y mexicanas: mientras que aquellas venden un producto, estas últimas basan su influencia en el desarrollo de un servicio. Para la estructura de narcotráfico mexicana, la prioridad es, por lo tanto, garantizar la protección de los envíos de cocaína —la droga que revolucionó las ganancias obtenibles por el tráfico de narcóticos— que llegan desde Sudamérica, y su transporte a lo largo del territorio mexicano. Y la garantía para el correcto desarrollo de ese servicio y, en fin, de su rentabilidad, precisa necesariamente de una protección amplia desde la estructura gubernamental. “A” señala:

Esa regla solamente se pudo haber dado desde el Estado: “yo controlo el mercado”. Esa es la regla establecida. Ahora, eso solamente se puede establecer mediante la utilización de la fuerza pública. Tiene que ser dirigida, una actividad dirigida desde la Procuraduría, para poder establecer las líneas de mando del mercado. De lo contrario no lo puedes hacer eh, es un prerequisite; como es un mercado ilícito, ¿quién lo puede controlar?... Cuando había colombianos operando en México en los años ochenta y hasta principios de los noventa, estaban operando también no solamente como el punto de contacto, sino que transportaban droga. A partir del 91, cambia totalmente.³⁴⁴

Señaló el caso de un traficante colombiano que fue detenido cuando introducía en México un cargamento de cocaína procedente de Sudamérica. De acuerdo con la confesión del colombiano, del cargamento de 600 kilogramos,

³⁴² Boyer, *La guerra perdida...*, p. 68.

³⁴³ *Ibid.*, pp. 69-71. El periodista ejemplifica con los acuerdos que Rafael Aguilar Guajardo impuso a su socio colombiano, Juan Carlos Ramírez Abadía, *Chupeta*, vinculado a las organizaciones de Cali.

³⁴⁴ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

500 correspondían a las organizaciones colombianas y mexicanas, en una proporción de 50% para cada una. Los 100 kilogramos restantes eran propiedad individual del traficante detenido, quien señaló que al arribar a México debía venderlos por su cuenta a las organizaciones mexicanas. Afirmó que no podía transportarlas por sí mismo, porque la regla era que si los colombianos transportaban droga por México, serían detenidos o ejecutados. “A” considera que esa regla no puede ser aplicada sin que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos contaran con el respaldo amplio de las fuerzas públicas de seguridad del Estado: “Así se estableció la regla en el año 90, y esa regla solamente puede ser establecida si tienes verdaderamente el control político, si estás actuando a nivel de confederación de cárteles mexicanos, como lo establecieron conjuntamente con el Estado”.³⁴⁵

De acuerdo con los testimonios de una de las fuentes, la imposición de este acuerdo se habría llevado a cabo a través del hermano del propio presidente de la República, Raúl Salinas de Gortari. El nuevo proceso de centralización tuvo lugar a partir del descabezamiento de las organizaciones preexistentes, a fin de disciplinar a las distintas estructuras delictivas y obligarlas a aceptar el nuevo acuerdo. El testimonio de la fuente prosigue:

Primero, decapitan a Félix Gallardo, o sea, los que tenían el control, y establecen un nuevo control. El nuevo control lo establecen creando el cártel del Golfo, con Juan García Ábrego, y reformulando las cosas con los otros. ¿Por qué a Amado Carrillo lo sacan a los ocho meses de que lo meten a prisión en el año 89? Porque hubo un acuerdo, porque hay un acuerdo cupular. Acepta él las nuevas reglas, y las nuevas reglas estaban basadas en el control político.³⁴⁶

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004. De acuerdo con un informe secreto de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, correspondiente a septiembre de 1995 y al que el autor pudo tener acceso, la liberación de Amado Carrillo fue concedida por el entonces suprocurador Javier Coello Trejo, a cambio de dos millones de dólares entregados por conducto de Rodolfo León Aragón, entonces director de la Policía Judicial Federal. Centro de Inteligencia Antinarcóticos.

Cabe señalar que testimonios expresados en el reporte de la procuradora suiza Carla del Ponte, quien a mediados de los noventa investigó a Raúl Salinas de Gortari por lavado de dinero procedente del narcotráfico, señalan precisamente ese proceso de nueva centralización del narcotráfico, durante el periodo en que asume el poder Carlos Salinas. De acuerdo con la declaración de José Manuel Ramos, *Alex*, narcotraficante colombiano, colaborador de Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha, encargado del paso de la cocaína de la organización de Medellín por territorio mexicano, la relación con Raúl Salinas habría iniciado desde 1987, año en que Carlos Salinas habría de ser designado candidato presidencial.³⁴⁷ Según el testimonio, en este periodo, los colombianos pagaban directamente cuotas de protección a funcionarios públicos mexicanos y de colaboración hacia sus homólogos de este país.³⁴⁸ Sin embargo, el colombiano señala que su margen de maniobra dentro de México

Avances en el análisis de la información sobre el narcotráfico en México. Estado Mayor de la Defensa Nacional. 2 de septiembre de 1995.

³⁴⁷ “Raúl Salinas de Gortari se reunió conmigo, para informarme, que necesitaban apoyo financiero para los programas políticos de las elecciones, y que a cambio, nos proporcionarían protección en todos lados en México y nos proporcionaron otras facilidades, como pasaportes, Visa, para poder llegar a los Estados Unidos de América, y la perspectiva de aviones. Dijo, que el candidato era Carlos Salinas de Gortari, que de ello no había duda, pero que para eso necesitaban dinero. Por ejemplo, los funcionarios del gobierno podrían confiscar aviones de otros contrabandistas de drogas, en caso de que no pagaran la protección. Los aviones podrían ser cargados nuevamente y nosotros podríamos hacernos cargo de ellos. De regreso en el hotel, le dije a Raúl Salinas de Gortari, que me iba a reunir con Gacha. El convenio fue, que cada vez que el avión llegase a México, nosotros tendríamos que pagar \$US 300,000.00 por aterrizaje”. Extractos del reporte de Carla del Ponte consultados por el autor.

³⁴⁸ “[Rodríguez] Gacha mantenía en México a 11 empresas distribuidoras. Por ejemplo, una de ellas la manejaba [García] Ábrego. Como gerente de la filial en Houston, yo recibía mercancía y dinero, de todas dichas empresas. Por eso sabía yo, que toda esa gente le pagaba dinero de protección a Raúl Salinas de Gortari. Para el transporte hacia Houston, pagábamos después del aterrizaje, en cantidades cerradas \$US-1,500.00 por kg, por ejemplo, a la gente de Ábrego. Ábrego a su vez, también le pagaba dinero de protección a Raúl Salinas de Gortari. Esto lo sé porque Ábrego había intentado aumentar su precio, porque tenía que pagarle a Raúl Salinas de Gortari y a Funcionarios Políticos. Los \$US 300,000.00 cubrían los costos para el aterrizaje del lado Mexicano de la frontera con los Estados Unidos de América”. *Ibid.*

se redujo notablemente una vez que el nuevo presidente entró en funciones y nombró a funcionarios de seguridad que se encargaron de subordinar a los traficantes a las directrices del poder central.³⁴⁹

Se establece así otra forma de operación, todavía dentro del modelo *Centralizado-descendente-incremental*. En este nuevo acuerdo, la centralización aparece ante el público notablemente más difuminada, está encubierta de manera más cuidadosa, pero opera a una escala aún más significativa, pues como se ha señalado, en el sexenio 1988-1994, las condiciones del acuerdo benefician en mayor medida a los traficantes mexicanos y, por supuesto, a la estructura política que los protege. Desaparecida la Dirección Federal de Seguridad, en este periodo, el mecanismo de control se establece por medio de personajes específicos de la Procuraduría General de la República, como señaló “A”:

No era generalizado, no vayas a creer que era generalizado. El control, como en todo negocio de este tipo, para que no sea un escándalo tiene que ser focalizado, o sea, que no puede estar toda la Procuraduría metida, sino un sector de la Procuraduría y un subgrupo de plazas específicas. No era generalizado. Claro, lo importante era controlar algunos sectores clave, como la Policía Judicial Federal,

³⁴⁹ Según señaló nuevamente José Manuel Ramos, *Alex*, “cuando fue nombrado presidente Carlos Salinas de Gortari, empezaron nuestros problemas con la Organización Salinas, porque Carlos Salinas de Gortari reemplazó a todos los comandantes con los que trabajábamos. Personalmente le hablé por teléfono a Raúl Salinas de Gortari y le pregunté, que por qué reemplazaba Carlos Salinas de Gortari a todos los comandantes. Raúl Salinas de Gortari dijo, que Carlos Salinas de Gortari tan sólo quería a aquella gente que se comportaba leal a Raúl Salinas de Gortari. Visiblemente, estos nuevos comandantes no tenían su mentalidad leal hacia nosotros. Los nuevos comandantes tenían que pagar sus \$US 200,000.00 hasta \$US 50,000.00, para comprarse estos puestos en la frontera. Ellos habían obtenido su dinero de actividades anteriores en el contrabando de drogas... Cambiaron comandantes y los nuevos bajaron nuestros aviones a balazos. Mataron a nuestros pilotos y se quedaron con el dinero de protección que habíamos pagado. El 21 de noviembre de 1989 llegué a un convenio con el Tío Leo..., un contrabandista de drogas, que tenía contacto directo con Raúl Salinas de Gortari y Carlos Salinas de Gortari. Yo le daba a él \$US 300,000.00 de dinero de protección, que él debía pagarme entonces a Raúl Salinas de Gortari, por un aterrizaje en México”. *Ibid.*

la subprocuraduría de lucha contra el narcotráfico, porque eso sí es lo que te permite establecer.³⁵⁰

“F” corrobora esta misma perspectiva:

Se sabe que un subprocurador federal, nombrado por el propio presidente de la República, vendía las plazas de Delegado por dinero, algunas plazas costando tres millones de dólares, como las plazas de Juárez y Tijuana. Para pagar por el prestigio de representar a la PGR como delegado en estos lugares, el delegado tenía que pagar los tres millones al subprocurador a través de los subordinados de él, tal como el director de la Policía Judicial Federal. También, el subprocurador exigía una cuota mensual y esta cuota era juntada cada mes por los subordinados más fieles usando una avioneta de la Procuraduría. Si el Subprocurador enviaba remesas de dinero a su jefe [el presidente] no se sabe, pero se cree que hubo regalos o beneficios pasados al jefe. Hoy día, el asistente del subprocurador, quien coordinaba la recolecta de cuotas, anda prófugo.³⁵¹

“A” señala que para mantener la estructura de protección del narcotráfico dentro de la PGR, sin dar oportunidad a una ventilación pública de la existencia del contubernio entre funcionarios públicos y criminales, las principales instancias de decisión política efectuaron cambios constantes en la titularidad de esa institución, a fin de evitar que sus titulares pudieran descubrir el alcance y los orígenes de la protección con que contaban las organizaciones de narcotraficantes.³⁵² La fuente señala incluso que,

³⁵⁰ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

³⁵¹ Entrevista con el autor, 30 de agosto de 2004.

³⁵² Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004. La fuente sugiere atender el número de sustituciones del procurador general de la República que, en efecto, superó a lo ocurrido en todas las demás instituciones del gabinete presidencial del sexenio salinista, según está documentado. Para comparar los cambios de miembros de gabinete ocurridos durante ese periodo. Los procuradores designados fueron: Enrique Álvarez del Castillo (1 de diciembre de 1988 al 21 de mayo de 1991); Ignacio Morales Lechuga (21 de mayo de 1991 al 4 de enero de 1993); Jorge Carpizo MacGregor (entrevista con

durante el sexenio 1988-1994, hubo órdenes presidenciales de no permitir la participación del Ejército en labores de persecución del narcotráfico distintas a la erradicación de cultivos, es decir, que deliberadamente las altas esferas de decisión civil impidieron al Ejército realizar labores de inteligencia, infiltración de las organizaciones criminales y detención de sus miembros, con el objeto evitar que las instituciones castrenses dismantelaran a las organizaciones criminales.³⁵³

En este periodo, y en el marco de un modelo de vinculación entre criminales y funcionarios públicos del tipo *Centralizado-descendente-incremental*, el Estado fue capaz de regular la actividad ilegal del narcotráfico, como cabría esperar respecto a otra de tipo legal. En una semejanza con los principios marxistas clásicos del análisis del papel del Estado en el modo de producción capitalista, en donde aquél es el garante de las relaciones de producción capitalistas, aún por encima de los intereses de cada capitalista en particular, en este caso, el Estado se constituyó, a través de determinadas instituciones y de personajes clave dentro de ellas, en el garante de la reproducción del negocio ilícito del tráfico de drogas. De cualquier manera, persistieron los rasgos propios de las economías caracterizadas por la heterogeneidad estructural, a la que se hizo referencia en el capítulo primero: se vulneró a los grupos de narcotraficantes que tenían acuerdos con grupos políticos

el autor, 21 de mayo de 2004 al 10 de enero de 1994); Diego Valadés Ríos (10 de enero de 1994 al 13 de mayo de 1994); y Humberto Benítez Treviño (13 de mayo de 1994 al 30 de noviembre de 1994). Ver Flores Pérez, *Grupos políticos en disputa...*, p. 132.

³⁵³ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004. Esto no significa, desde luego, que los vínculos de diversos militares con el negocio ilícito del narcotráfico hayan desaparecido del todo. Junto con un relativo espíritu de tolerancia dentro de la perspectiva de diversos militares, en relación con el narcotráfico, según testimonió una de las fuentes, que narró el establecimiento de contactos, a principios de los noventa, entre grupos de narcotraficantes y oficiales retirados de las Fuerzas Armadas, a fin de que éstos les ayudaran para facilitar, con sus contactos dentro del Activo, la dotación de credenciales de agentes confidenciales del Ejército, para sus cómplices. Sin embargo, en lo general, las opiniones de las fuentes parecen apuntar a que en el sexenio 1988-1994, la principal estructura de protección de esta modalidad del crimen organizado se articuló desde la Procuraduría General de la República.

anteriores e incluso contrapuestos con el que en ese momento ocupaba las principales estructuras de decisión, y a pesar de mantener equilibrios entre las distintas facciones de criminales, el poder mantuvo privilegios especiales hacia algunos de ellos que, si bien aparecían confrontados en las versiones difundidas en los medios de comunicación masiva, en los hechos mantenían relaciones cotidianas entre sí, según apuntan algunos testimonios de las fuentes. Así, por ejemplo, “A” expresó que las organizaciones de Juan García Ábrego y de Amado Carrillo nunca mantuvieron una rivalidad o disputa directa entre sí, a pesar de lo cual, este último desarrollaba estrategias que le permitieran incrementar la visibilidad pública de otras organizaciones y, por tanto, incrementar la presión, por ejemplo, de la DEA estadounidense hacia las demás organizaciones, con muchas de las cuales, sin embargo, no mantenía una hostilidad directa.

“D” señaló que en esa época, en los reclusorios, por ejemplo, los distintos grupos de narcotraficantes recibían privilegios similares de parte de la autoridad, que les permitía indistintamente tener mejores condiciones de vida que el resto de los reclusos, salir del penal, convivir con sus familias, contar con amplios espacios para su uso particular –dentro de los cuales no tenían autoridades los directores penitenciarios– y manejar sus negocios desde las propias prisiones. Se le preguntó a la fuente si percibía confrontación entre los narcotraficantes pertenecientes a distintas organizaciones, reclusos en los penales, y su respuesta fue:

Grupos colombianos, grupos peruanos, grupos bolivianos de narcotraficantes, grupos mexicanos conviviendo en la misma prisión, en el Reclusorio Norte, donde estaba el grupo de Caro Quintero, donde estaba el grupo de Neto Fonseca, que era prácticamente el mismo, donde estaba el grupo de la Federal de Seguridad, el grupo Chihuahua y todos los colombianos. Y me tocó ver, en alguna ocasión, recién llegado, una fiesta, en donde todos acudieron al módulo donde estaba Caro Quintero, vestidos de smoking... No, no había confrontación entre ellos. Ni la gente trataba de confrontarlos. Se sabía que

una guerra dentro de la cárcel iba a ser terrible, ¿no? Todos estaban armados. Funcionarios anteriores a la época de Salinas habían permitido el ingreso de armamento a la prisión.³⁵⁴

De cualquier manera, son precisamente las organizaciones de Amado Carrillo y de Juan García Ábrego las que, de acuerdo con los testimonios disponibles, parecen haber contado con mayor protección gubernamental durante el sexenio 1988-1994. De acuerdo con varios de los testimonios de las fuentes consultadas, ambas organizaciones contaron con protección gubernamental desde los niveles más altos de decisión. A pesar de ello, la conservación de determinados equilibrios exigía que se permitiera también participar del negocio, en alguna proporción menos significativa, a organizaciones criminales desplazadas, que igualmente sostenían relaciones con personajes políticos que,

³⁵⁴ Los comentarios de la fuente sobre la corrupción prevaleciente en el sistema penitenciario son dignos de transcribirse: “No tenía cuota establecida, pero todo dejaba dinero. Y sigue dejándolo actualmente, eh... por ejemplo, el Reclusorio Preventivo Norte, el Reclusorio Preventivo Sur, el Reclusorio Preventivo Oriente, tienen dos edificios de visita íntima. Uno de ellos está completamente rentado y el otro, la planta baja y el sótano. Estamos hablando de que están rentadas aproximadamente treinta habitaciones, a un promedio de 30 mil pesos mensuales... ¿A quién le toca? Esto se divide en cuatro. Una parte para el secretario de Gobierno, que sí lo recibe, por conducto del subsecretario, de quien tú quieras, pero lo recibe. Y de eso le debe de tocar algo al jefe de Gobierno, al jefe de la ciudad. Al director de Reclusorios; al director del reclusorio y una cuarta parte se reparte entre el personal técnico y el personal de custodia. Así ha sido siempre... Están pintadas las rayas: “Hasta aquí llegas tú y aquí empiezo yo”. Por ejemplo: yo te estoy rentando toda la planta baja, o te estoy rentando el módulo “C” de alta seguridad. Las diez habitaciones de ahí son mías. Ahí tengo a mis guardaespaldas, tengo mi comedor. Corté dos para hacer una recámara ancha, con una cama king size, etc. Jamás en tu vida vas a ir a hacer una búsqueda en ese sitio. Mis visitantes van a entrar sin que los molesten. Incluso, fulano, mengano, perengano, van a ingresar en sus propios vehículos y se van a estacionar en el estacionamiento de funcionarios dentro de la prisión. No importa la hora, no importa el día. De la gente que está conmigo, mis asistentes o mis cómplices, pueden vivir con sus familias. Entonces, Fulano vive con su esposa y sus tres hijos; Mengano lo visitan mujeres diferentes todas. Ese es el pacto... Indistinto. Aquí la regla es la legislación. Artículo único: con dinero baila el perro. Transitorio, para efectos del Artículo uno: todos somos unos perros. ¿A quién le importa si eres de Sinaloa, si eres de Tamaulipas, si eres de Chihuahua, si eres de Colombia, si eres texano, si eres californiano? Es lo mismo”. Entrevista con el autor.

si bien pudieron ocupar cargos públicos durante ese sexenio, su poder había sido igualmente limitado con el arribo del grupo de Salinas a la Presidencia de la República. Una de las fuentes narró, por ejemplo, la protección y los favores de Javier García Paniagua, entonces secretario de Protección y Vialidad de la capital del país, hoy Secretaría de Seguridad Pública, de la cual dependían los reclusorios del Distrito Federal, para permitir la salida intermitente de Miguel Ángel Félix Gallardo de las instalaciones del reclusorio en el que se encontraba preso, y la continuidad de algunas de sus operaciones, a cambio de la entrega, por parte del narcotraficante, de una cuota periódica. La fuente expone, incluso, la relación personal entre ambos personajes:

Era tan especial la situación de que Félix Gallardo salía de prisión para visitar a García Paniagua en su oficina. Estaba en Fray Servando, ahí luego pasó a oficinas de la Procuraduría del D.F., y luego no sé lo que haya ahí ahora. Ahí estaba Protección y Vialidad. Félix Gallardo iba a la oficina de García Paniagua. Había que llevarlo y trasladarlo y no iba en vehículo específico de traslado de presos, y quien lo trasladaba no iba uniformado.³⁵⁵

Es preciso, sin embargo, aclarar algunos aspectos del mecanismo de operación del vínculo entre funcionarios públicos y criminales durante este periodo, que mantuvo las características señaladas en la descripción del modelo *Centralizado-descendente-incremental*, que han sido expuestas más arriba. Al señalar la existencia de este tipo de vínculo, donde el control de la relación está, en última instancia, en manos de funcionarios públicos, es preciso aclarar que no

³⁵⁵ Entrevista con el autor. Cabe recordar que tras la Operación Cóndor, una parte importante de la organización criminal sinaloense de Félix Gallardo trasladó su base de operaciones a Jalisco, estado del cual fue oriundo García Paniagua, quien además de haber sido hijo del general Marcelino García Barragán, ex secretario de la Defensa Nacional, fue también, en los años que dicha reubicación ocurría, titular de la Dirección Federal de Seguridad, secretario de Estado y presidente del PRI, hechos todos que pueden dar una imagen del poder del personaje y de su capacidad para brindar protección, junto con otros personajes políticos, a la organización de Félix Gallardo, con quien sostenía relaciones personales de amistad, según testimonia la fuente.

se trataba de una articulación burocrática del mismo; es decir, desde luego que no se supone aquí que cualquier funcionario público, por constituirse como tal, tenga capacidad de extorsión hacia figuras relevantes de las organizaciones criminales formalmente exteriores a las instituciones estatales. Es decir, La estructura de protección se articula también en diferentes niveles. Sólo el más alto de ellos puede realmente controlar las reglas de operación, como señaló “A”. Es aquí imprescindible recordar, nuevamente, que la distinción entre criminales organizados y los funcionarios públicos que sostienen relaciones de contubernio con los primeros, es solamente formal. En realidad, ambos forman parte de la matriz del crimen organizado, indistintamente de que sus vínculos tengan una amplia permanencia o actualicen sus acuerdos con nuevos grupos. En este periodo, es posible apreciar de manera constante, según varios de los testimonios recopilados, la capacidad de altos miembros de la clase política para establecer las reglas de operación del negocio ilegal. Una de las fuentes señaló que duda, por ejemplo, que una figura como Amado Carrillo se hubiera prestado a someterse a un control vertical por parte de algún político. Sin embargo, la propia fuente refiere que la estancia de ocho meses de Carrillo en el Reclusorio Oriente y su posterior liberación, fue producto de una negociación con el poder. Es decir, las evidencias apuntan a que los criminales de mayor importancia, no insertos en las instituciones públicas, debieron apegarse a las reglas impuestas desde las altas esferas del poder estatal, para poder continuar su participación en el mercado ilícito de narcóticos. Se trata, en efecto, de un acuerdo, pero el hecho mismo de que el narcotraficante haya tenido que aceptar las nuevas reglas para acceder a su liberación muestra, en todo caso, que más allá de personajes específicos, el poder político mantenía la capacidad de imponer las directrices generales de las operaciones ilícitas. En todo caso, la negativa de los narcotraficantes a someterse a la regla les pondría necesariamente en condiciones de perder la protección de la cual gozaban.

A pesar de todo, la relación no necesariamente se asemeja una estructura estrictamente jerárquica-burocrática. En el tipo de vínculo *Centralizado-*

descendente-incremental que se estableció en este periodo, es posible que los líderes de las grandes organizaciones de narcotráfico no estuvieran en todo momento bajo órdenes de los miembros de la clase política y del gobierno que les brindaran protección. Sin embargo, la cúspide del poder mantuvo en todo momento la capacidad de vetar a las organizaciones no dispuestas a disciplinarse ante sus directrices, lo que en esta materia implica la supresión de las mismas. Una de las fuentes, “F”, expuso explícitamente la forma en que el poder público imponía el mecanismo de operación sobre los delincuentes:

Sí, existían acuerdos que demarcaban límites en las actividades delictivas consideradas aceptables. Los militares controlaban a ciertos grupos involucrados en el tráfico de drogas; la PGR o la Policía Judicial Federal controlaban otros grupos involucrados también en el tráfico de drogas; y los jefes de la policía de las plazas locales, controlaban a los grupos delictivos menores –tales como secuestradores, contrabandistas de artículos de lujo o automóviles etc. Si un individuo se involucraba en una cuestión de crimen organizado que ya estaba siendo operada por otro individuo o grupo que contara con la aprobación de los representantes de la Federación, entonces al individuo que no contara con la bendición de los representantes de la Federación le sería dicho que no podía operar. Si persistía, sería encarcelado o ejecutado por el grupo rival.³⁵⁶

En una siguiente línea, se encontrarían funcionarios de primer nivel especialmente designados en las instituciones de seguridad para guiar la protección estatal brindada a las actividades delictivas, en una mecánica que podía tener algún margen de privilegios especiales hacia algunas organizaciones, pero que, al mismo tiempo, debían mantener ciertos equilibrios entre las mismas, a fin de evitar pugnas entre sí. Estos funcionarios, sin embargo, no son ya necesariamente intocables frente a los narcotraficantes.

³⁵⁶ Entrevista con el autor, 30 de agosto de 2004.

La corrupción que le llegaba al subprocurador de Delegaciones, Ruiz Massieu, o al director general [de la Policía Judicial Federal], estaba basada en compra de plazas, y en mantener los equilibrios. No sé si me estoy explicando. Por eso es bien interesante. El modelo no es un modelo jerárquico completo, es un modelo de relación criminal... que es mucho más complicado que las órdenes. Es como toda organización, sí, parece una organización, pero entre las gentes, se están pegando unas con otras... A quien se le compra la plaza no necesariamente era su jefe. Por ejemplo [da el nombre de un funcionario que fue director general de la Policía Judicial Federal], no era controlado por Amado. Él vendía plazas y también traficaba cocaína. Tiene orden de aprehensión, pero él vendía plazas... y recibía dinero por las plazas, pero él no estaba controlado por un grupo, porque esa es otra característica. Aún [da el nombre de otro funcionario que también fue director general de la Policía Judicial Federal], tenía que mantener el equilibrio, porque si los otros grupos, por ejemplo, los Arellano, veían que [este último funcionario] estaba trabajando sólo con Amado, lo... se lo “cepillaban”, porque quiere decir que iban a enfocar todas las baterías para un solo lado. Por eso, inmediatamente que Rebollo... o sea, por eso, Rebollo tuvo tantos intentos de homicidio en Jalisco, porque los Arellano sabían que trabajaba completamente con Amado. Y era un pleito a muerte, porque es el pleito por el control. Entonces a Rebollo lo mandaron matar antes de que tomara posesión en el INCD. Y cuando toma posesión, los sesenta días que duró, actuó solamente contra los Arellano. Ese era su acuerdo. Entonces, tú ves ahí los modelos, que son muy interesantes, porque Rebollo, por ejemplo, no obedecía a las órdenes de Amado. Tenía relaciones de... y al mismo tiempo, Amado tampoco obedecía órdenes de ninguna parte del gobierno. Tenía acuerdos.³⁵⁷

En diversas ocasiones, estos funcionarios enviaron directamente a algún subordinado afín, para que sirviera como contacto entre los narcotraficantes y trabajara directamente con ellos. Una fuente ejemplificó con el caso de

³⁵⁷ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

Alcides Ramón Magaña, *el Metro*, quien fue chofer y ayudante de Amado Carrillo, siendo formalmente agente de la Policía Judicial Federal:

Por ejemplo, *el Metro*. *El Metro* pasa por diversas escalas. *El Metro* empieza como un tipo que trabaja en robo de vehículos, pero ni siquiera era corrupto necesariamente. Entonces se lo manda [da el nombre de un director operativo de la Policía Judicial Federal], que era el subdirector, se lo manda como escolta a Amado, y éste acepta. Entonces, ahí ves cómo empieza, probablemente con un poco de corrupción, luego ya los mantienen en la nómina, y luego de la nómina, los infiltran a niveles de mandos operativos y los suben.³⁵⁸

Cabe destacar, sin embargo, que en todo caso la infiltración no es unilateral, es decir, no es el narcotraficante quien unilateralmente infiltró las estructuras gubernamentales, pues como se recordará, su propia liberación fue, según los testimonios, producto de un pacto de alto nivel con el poder político. Así, mientras que algunos funcionarios menores aparecen bajo las órdenes directas del traficante, y su eventual promoción depende de los servicios que puedan prestar para la reproducción del negocio ilícito, otros funcionarios se encontraban en este periodo en una situación de relativa igualdad frente a los narcotraficantes, pero la cúspide de la estructura política fue la única capaz de garantizar el funcionamiento del negocio a través del manejo hegemónico de la fuerza pública, y aún las grandes figuras del tráfico de narcóticos tuvieron que pactar con ella.

Todas estas referencias proporcionan datos de la mayor importancia para comprender la mecánica del vínculo *Centralizado-descendente-incremental*, durante

³⁵⁸ Entrevista con el autor. Cabe destacar que, según expuso la fuente, la participación de Ramón Magaña en la protección de Amado Carrillo, especialmente durante el atentado que éste sufrió en la ciudad de México, en el restaurante Bali Hai fue ampliamente agradecido por el narcotraficante, quien le brindó el control de las operaciones de la organización en la plaza de Cancún, Quintana Roo. El papel de Ramón Magaña fue justamente solicitar apoyo a los contactos con la Policía Judicial Federal.

los seis años que transcurren de 1988 a 1994. En estas condiciones se protege el negocio ilícito a partir de un sistema de operación, del cual se benefician ampliamente las altas esferas del poder. Sin embargo, mientras menor sea el nivel jerárquico del funcionario público y la influencia política con que cuenta, más altas sus probabilidades de ser considerado meramente una pieza más del engranaje, en última instancia, sustituible. Se protege el negocio ilícito, aun por encima de los intereses particulares de los participantes en él. Se cuenta con grupos privilegiados, pero con la necesidad de mantener márgenes de equilibrio entre las diversas organizaciones participantes, y con la amplia posibilidad de prescindir de individuos que infrinjan las reglas impuestas, finalmente, desde el poder. Los niveles inferiores de las instituciones de seguridad —y ocasionalmente algún funcionario de mayor relevancia— son sacrificables. Es éste el mecanismo que permite explicar la existencia de pugnas entre instituciones policiales y entre éstas y las organizaciones de narcotraficantes, en las que miembros de las primeras aparecieron en ocasiones ejecutados por los delincuentes. En las condiciones que se han expuesto aquí, es posible apreciar que funcionarios públicos y delincuentes pueden disputar entre sí o en contra de sus respectivos homólogos —sea a través de la aplicación discrecional de los recursos de coerción legales y violentos que el Estado les ha conferido o de la mera aplicación de la fuerza, en el caso de los delincuentes sin placa— por obtener mejores espacios de influencia, o condiciones de beneficio derivadas de la actividad ilegal. De cualquier manera, el sistema ilícito así construido es funcional para los intereses corruptos de las altas esferas de decisión, a las cuales provee de cuantiosos recursos y para las cuales esos enfrentamientos que se desarrollan entre funcionarios de menor nivel u organizaciones criminales son incluso funcionales, pues refrendan ante la opinión pública una imagen de guerra permanente contra las actividades criminales. Durante este periodo fue frecuente la presentación mediática de asesinatos atribuidos al narcotráfico, como producto de disputas directas entre las organizaciones delictivas por hegemonizar el control. Una de las fuentes refirió que, en su mayor parte, estos asesinatos fueron ejecuciones no motivadas por una

guerra entre organizaciones, sino escarmientos a individuos que infringieron las reglas. Contrario a la imagen mediática que se presenta con frecuencia, resulta significativo que la fuente haya desestimado en lo general la negativa absoluta a participar en la corrupción como peligro para la vida del funcionario público: “La mayoría de las veces, tu negativa absoluta a participar ocasiona que salgas del puesto. Porque si tú no aceptas, a lo mejor logran contactar con un superior a ti. Él sí acepta, y entonces, te pone todas las trabas, o de plano, te dicen por qué te tienes que ir. No pasa más nada, ¿no?”.³⁵⁹

Las ejecuciones en contra de funcionarios públicos involucrados en el narcotráfico se han debido con frecuencia a su desapego a reglas no escritas del negocio. A pregunta expresa sobre las acciones de los funcionarios públicos que en estas condiciones pudieron derivar en su ejecución, “D” describió las causas que conducen a semejante resultado en los siguientes términos:

El negocio de la corrupción, en los ambientes de seguridad pública y de prevención y readaptación social son difíciles. Entrar en el negocio significa entrar en la corrupción, crear el compromiso con quien está haciendo la corrupción, con quien te está corrompiendo. ¿Qué puede suceder? Que recibas un dinero y no cumplas, porque no quieres, porque no puedes, porque no se puede en ese momento. Independientemente de que tengas que devolver el dinero que te dieron, tu vida corre peligro. Y así ha habido procuradores que corrían a las afueras del Parque Hundido y ahí los balacearon; ha habido directores de prisiones que fueron balaceados en la puerta de su casa. Puede suceder también que cobraste el dinero e hiciste el favor, y cuando dejaste de tener el puesto, te exigen la devolución de ese dinero, aunque hayas cumplido. Y al no devolverlo, vas a morir también. Si no repartes el dinero que recibiste, corres peligro con tus superiores o tus compañeros. También es peligro de muerte. Y por último, si haces un favor y alguien de algún grupo diferente, no digamos opositor,

³⁵⁹ Entrevista con el autor, 23 de julio de 2004.

simplemente diferente, te pide el mismo favor, y no se lo haces, también corres el peligro de morir. Aquí lo mejor de los dados es no jugarlos, ¿no? No prender el cerillo para no quemarse con el fuego.³⁶⁰

Sobre este punto conviene destacar que en el régimen autoritario tradicional, en el que el reparto de cargos dentro de la administración pública se realizaba con virtual exclusividad entre los personajes que tenían por marco de referencia su pertenencia al PRI y a la clase política oficial, generalmente los funcionarios salientes ocupaban un cargo similar, o contaban con suficientes contactos para desincentivar el reclamo, por parte de los delincuentes, sobre cuotas entregadas en periodos anteriores. Este factor se ha visto afectado por la alternancia en el poder, que ocurre en el ámbito estatal desde principios de los años noventa, y en el ámbito federal, desde 2000. Es a partir de las nuevas condiciones en la estructura política que la lógica de operación del vínculo entre delincuentes y funcionarios ha cambiado.

Tras el fin del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la siguiente administración, a cargo de Ernesto Zedillo Ponce de León, tomó medidas para desarticular la estructura de protección del narcotráfico que se había construido durante los seis años anteriores. Una de ellas fue el nombramiento de un procurador general de la República proveniente de un partido distinto al PRI. De acuerdo con las fuentes, otra medida fue incorporar de lleno al Ejército a la realización de tareas de inteligencia para detener directamente a los miembros de la criminalidad organizada dedicada al narcotráfico. En ese sexenio se aprobó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, mecanismo mediante el cual las autoridades mexicanas adoptaron un programa de protección de testigos similar al empleado en otros países, con objeto de favorecer las delaciones dentro de las propias organizaciones criminales. Asimismo, en ese sexenio se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, estructura de élite de la PGR, que pretendía

³⁶⁰ Entrevista con el autor, 23 de julio de 2004.

desarticular específicamente los vínculos de corrupción en los organismos de seguridad del Estado.

Este tipo de medidas permitieron obtener ciertos logros en la desarticulación de redes corruptas de encubrimiento de actividades del narcotráfico. Incluso, varios militares de alta graduación –algunos tenidos por intocables dentro del propio Ejército– fueron procesados por dar protección a los narcotraficantes: el general de división José de Jesús Gutiérrez Rebollo, ex titular del INCD, se encuentra preso desde febrero de 1997, por dar protección a la organización de Amado Carrillo;³⁶¹ acumula dos condenas por 75 años. El general brigadier Alfredo Navarro Lara purga, desde marzo de 1997, una condena de 15 años. El general brigadier Jorge Mariano Maldonado Vega, se encuentra preso desde enero de 1998. El general de brigada Mario Arturo Acosta Chaparro y el general de división Francisco Quirós Hermosillo están presos desde septiembre de 2000, por haber sido encontrados culpables de brindar protección a Amado Carrillo.

El propio hermano del ex presidente Salinas, Raúl Salinas de Gortari, a quien algunos testimonios señalan como operador principal de la articulación de la red de protección política que se estableció entre 1988 y 1994, sobre el negocio ilícito del narcotráfico, fue detenido en 1995, acusado de ser el autor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, quien había sido secretario general del PRI y gobernador de Guerrero, además de cuñado del propio Salinas. Raúl Salinas fue además acusado de lavado de dinero por autoridades extranjeras y mexicanas.³⁶² Las autoridades extranjeras cedieron

³⁶¹ Una de las fuentes señala que fue precisamente Gutiérrez Rebollo quien detuvo a Amado Carrillo, a finales de los años ochenta. Como se recordará, más tarde, en su función como titular del INCD de la Procuraduría General de la República, brindó amplia protección a la organización de Carrillo, al tiempo que combatía a la de los Arellano Félix.

³⁶² Las autoridades suizas descubrieron cuentas millonarias de Raúl Salinas en instituciones bancarias de ese país, por lo que emprendieron sus propias averiguaciones por lavado de dinero. El reporte oficial, presentado por la procuradora Carla del Ponte, a finales de 1998, destacó, según versiones periodísticas, la participación del hermano del ex presidente en la construcción de los acuerdos que garantizaron la protección al narcotráfico. Una muestra de los señalamientos del informe

la investigación y formación de causa a las autoridades de México, pues se le acusaba del mismo delito. Las autoridades judiciales mexicanas lo exoneraron, con la inconformidad de la propia Procuraduría General de la República.³⁶³ Cabe destacar que a principios de 2005, y con motivo del asesinato de Enrique Salinas de Gortari, ocurrido en diciembre de 2004, se hizo pública la información sobre la existencia de una orden de aprehensión, girada el 29 de junio de 2004, por el Tribunal de Gran Instancia de París, en contra de Raúl Salinas de Gortari, bajo el cargo de lavado de dinero procedente del tráfico de drogas ilegales. Por esta razón, la oficina de la Interpol en Francia envió un oficio a todas las policías afiliadas para lograr la detención del hermano del ex presidente.³⁶⁴

de Carla del Ponte se pueden apreciar en <http://www.jornada.unam.mx/1998/oct98/981024/transfrio.html>.

³⁶³ <http://www.jornada.unam.mx/1998/may98/980521/exculpan.html>. Según el narcotraficante colombiano José Manuel Ramos, *Alex*, José Francisco Ruiz Massieu también pertenecía a la estructura política de protección al narcotráfico articulada por Raúl Salinas, según consta en sus testimonios ante la procuradora suiza Carla del Ponte y las autoridades estadounidenses, que han sido citados ya. Raúl Salinas fue declarado inocente en la comisión de dicho asesinato, por magistrados del Segundo Tribunal Colegiado, el 9 de junio de 2005, motivo por el que fue puesto en libertad el 14 de junio de 2005. Ver *El Universal*, viernes 10 de junio y martes 14 de junio de 2005. Pagó una fianza, por encontrarse aún sometido a proceso judicial, por enriquecimiento ilícito.

³⁶⁴ La orden está firmada por el vicesfiscal del Tribunal de Gran Instancia de París, donde se encuentra radicado el expediente 9603169016, contra Raúl salinas de Gortari, por narcotráfico y lavado de dinero. El proceso se encuentra a cargo del juez de instrucción Henri Pons. Salinas de Gortari es acusado de realizar transferencias bancarias con fondos procedentes del narcotráfico, obtenidos a cambio de la protección de embarques de cocaína colombiana, en su tránsito por México, destinados a Estados Unidos. Ver “Orden desde Francia: ¡Captúrenlo!” *Proceso*, núm. 1494, 19 de junio de 2005, pp. 10-16. La oficina de Interpol en Francia había emitido una solicitud de localización de Enrique Salinas de Gortari, a las autoridades mexicanas, el 22 de noviembre de 2004, pocos días antes de su deceso. Al hermano menor de los Salinas se le investigaba bajo la presunción de que había formado parte de la estructura de lavado de dinero, articulada por su hermano Raúl. La confirmación de esta petición de Interpol se encuentra en el Boletín 043/05 de la Procuraduría General de la República, “Ningún elemento de la AFI está involucrado en el homicidio de Enrique Salinas de Gortari”, publicado el 19 de enero de 2005. <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol05/enc/b04305.htm>

Mario Villanueva, un ex gobernador de un estado del sureste de la República, que estuvo en funciones en el sexenio de Zedillo, está preso por haber sido encontrado culpable de formar parte de la estructura de protección política de la organización de Amado Carrillo.³⁶⁵ Otro gobernador de la época, Jorge Carrillo Olea, fue presionado políticamente para que se separara de su cargo, hecho que ocurrió por decisión del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, después de que la legislatura local lo sometiera a juicio político. En el ambiente previo a su dimisión, diversos informantes inculpaban a Carrillo Olea de proteger en el estado a connotados narcotraficantes de la organización de Juárez, incluyendo al propio Amado Carrillo. Aunque Carrillo Olea no fue detenido ni sometido a ninguna acción de tipo penal, algunos de sus principales subordinados, en las áreas de seguridad en el estado, fueron encontrados culpables de participar en la protección a los grupos de secuestradores que, precisamente durante el gobierno de Carrillo Olea, asolaron al estado de Morelos.³⁶⁶

La organización de Amado Carrillo, que contó con alta protección por parte de figuras destacadas de los gobiernos federales y estatales durante el sexenio 1988-1994, sufrió importantes reveses en la administración de Zedillo. Como se ha visto, los testimonios apuntan a que esa red de protección se estableció con la anuencia del poder central, entonces capaz de subordinar aun a las autoridades federales y estatales, dadas las condiciones propias del régimen

³⁶⁵ El ex gobernador de Quintana Roo Mario Villanueva Madrid fue detenido en mayo de 2001, tras poco más de dos años de encontrarse prófugo. Hacia el término de su mandato, Villanueva Madrid era investigado por las autoridades federales, y no lo concluyó por darse a la fuga, a fin de evitar una acción penal en su contra. Ver “Capturan al ex Gobernador Mario Villanueva, en Cancún”, en *Reforma*, 25 de mayo de 2001. Los Estados Unidos han solicitado la extradición de Villanueva Madrid, a quien acusan de colaborar en la introducción de cocaína hacia ese país, y de proteger las actividades del Cártel de Juárez.

³⁶⁶ Tal fue el caso, por ejemplo, del ex procurador del estado, Carlos Peredo Merlo, y del jefe de la Policía Judicial estatal, Jesús Miyazawa. Este último poseía también una amplia trayectoria en la desaparecida Dirección Federal de Seguridad, de la Secretaría de Gobernación. Sobre la detención de los funcionarios, ver comunicado de prensa de la PGR 068/98, publicado el 8 de marzo de 1998: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol98/mar/b0006898.htm>

político. Según los testimonios, al finalizar el sexenio, la estructura central de protección cedió, y sólo pudo continuar con los antiguos participantes del acuerdo establecido en la administración de Salinas, que ocupaban posiciones políticas locales. Los datos antes señalados permiten apreciar el impacto que representó para esta organización la pérdida de la protección central que se le había brindado dentro de las estructuras de seguridad del Estado, en el sexenio 1988-1994: se vulneró la estructura de protección que tenía en la PGR, en grupos específicos del Ejército y en algunos estados de la República. En 1997, el propio Amado Carrillo fue encontrado muerto, aparentemente por cuidados insuficientes en una cirugía de tipo estético, a la que fue sometido.³⁶⁷

La otra organización que contó con gran protección estatal durante el sexenio 1988-1994, según establecen los testimonios, fue la organización del Golfo, de Juan García Ábrego. Sin esta protección, la estructura delictiva se debilitó rápidamente, e incluso el propio García Ábrego fue detenido por las autoridades mexicanas y extraditado hacia Estados Unidos, con el argumento de que era nacional de los Estados Unidos, y se encontraba violando las leyes migratorias de México.³⁶⁸

La Procuraduría General de la República, en el gobierno de Zedillo, giró órdenes de aprehensión en contra de dos ex funcionarios que habían fungido como directores de la Policía Judicial Federal, en el sexenio de Salinas, uno de ellos, Rodolfo León Aragón, fue acusado formalmente de brindar protección al narcotráfico;³⁶⁹ el segundo, Adrián Carrera Fuentes, fue detenido y condenado a seis años de prisión por lavado de dinero.³⁷⁰

³⁶⁷ <http://www.jornada.unam.mx/1997/jul97/970710/presunto.html>

³⁶⁸ Procuraduría General de la República. *La lucha de México contra el narcotráfico (Reducción de la Oferta)*, México, diciembre de 1998, pp. 91-92.

³⁶⁹ Rodolfo León Aragón, director de la Policía Judicial Federal de 1991 a 1993, y algunos de sus subordinados, fueron sujetos a órdenes de aprehensión libradas por la Juez Federal Olga Sánchez Contreras. En agosto de 2004, nueve de esas órdenes fueron anuladas por el Primer Tribunal Colegiado. www.eluniversal.com.mx 12 de agosto de 2004.

³⁷⁰ Adrián Carrera Fuentes fue detenido por la PGR en marzo de 1998, en cumplimiento de una orden de aprehensión por delitos contra la salud, “lavado” de dinero y cohecho, durante 1994 y 1995. En

De acuerdo con las fuentes, este tipo de medidas vulneraron el control central que se había establecido desde posiciones clave del aparato estatal, sobre el negocio ilícito del narcotráfico. La estructura de protección central se resquebrajó, sin embargo, varios de los participantes buscaron rearticularla a partir de acuerdos locales. Cabe destacar nuevamente que la centralización del narcotráfico, por parte de funcionarios públicos de primer nivel es, de acuerdo con lo expresado por una fuente que pudo analizar el fenómeno con particular detalle, producto directo de la capacidad de las más altas esferas de decisión política, propia del régimen posrevolucionario, por manejar a su discreción las principales instituciones de seguridad del Estado mexicano. Cuando esta estructura de protección central cedió en lo general, el vínculo de contubernio privilegió los acuerdos locales, en lo que constituyó un tránsito gradual hacia un modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, en la forma de articular las relaciones de contubernio entre funcionarios públicos y los delincuentes organizados.

El vínculo de tipo *Centralizado-descendente-incremental* que se articuló durante el sexenio 1988-1994 pretendió evitar la notoriedad que caracterizó a aquel establecido en la primera mitad de la década de los ochenta. Por ello, como se ha visto, se articuló una dinámica en la cual, las instancias de poder capaces de establecer las reglas y hacerlas cumplir, se mantenían formalmente ajenas a la operación del negocio ilícito, y sus subordinados designados garantizaban la fluidez del mismo, a partir de la composición de redes de protección directas con los narcotraficantes. En estas condiciones, las grandes figuras del narcotráfico no aparecían formalmente vinculadas a las altas esferas de poder, pero *de facto* los grandes capos estaban subordinados a las condiciones generales de operación del mercado ilícito, impuestas por estas últimas, bajo

sus declaraciones ministeriales, el ex director de la PJE reconoció haber recibido más de un millón de dólares, entre 1992 y 1993, del cártel de Juárez que encabezaba Amado Carrillo Fuentes para que protegiera cargamentos de droga provenientes de Colombia. Ver *La Jornada*, México, 1 de septiembre de 1998. <http://www.jornada.unam.mx/1998/sep98/980901/carrera.html>. Y también 14 de octubre de 2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/oct00/001014/005n1pol.html> Más tarde, Adrián Carrera se acogió al programa de protección de testigos de la PGR.

pena de ser excluidos del negocio. Es éste el factor que permite presentar a los narcotraficantes, en esos años, como fuerzas independientes capaces de infiltrar unilateralmente al aparato de gobierno, especialmente a las instituciones de seguridad. Los cuantiosos recursos económicos y la capacidad de violencia que han poseído frecuentemente las cabezas visibles del narcotráfico muestran que difícilmente podrían subordinarse a una sola figura política, por poderosa que ésta fuera. Sin embargo, el acuerdo de protección del narcotráfico sí precisaba establecerse de manera cupular, pues solamente una estructura centralizada del ejercicio de la violencia —el Estado— podría hacer cumplir las reglas con que habría de funcionar la actividad ilícita —los precios de la mercancía ilegal, los cobros por la protección brindada a lo largo del territorio etc.—, según se ha visto en los testimonios anteriores. Cuando se le preguntó a una fuente si consideraba que la organización de Amado Carrillo actuaba con independencia de las órdenes de algún grupo político, señaló:

Yo no creo que Amado se hubiera dejado manejar por Hank González, por ejemplo. Eran acuerdos. O sea, yo no creo... y en el último de los casos, también podría haberle dado en la torre a Hank. Porque son acuerdos, digo, si hubieran existido, los pactos que hubieran existido. Pero el que sí fue capaz de establecer el modelo era el que controlaba todo. Porque ese sí... Él dijo: éstas son las reglas. Y éstas son las reglas. Y lo estableció. Y ese es un modelo real que funcionó desde el 88 al 94.³⁷¹

Es decir, solamente la capacidad de manejar a las estructuras nacionales de seguridad, encargadas además de combatir al narcotráfico, pudo permitir la articulación amplia de una red de protección eficiente y estable, factor altamente deseable para la continuidad de este negocio ilegal. Para que la estructura de

³⁷¹ Entrevista con el autor. Cabe destacar que otra fuente señaló específicamente a Carlos Hank González o a Fernando Gutiérrez Barrios como personajes a los que sus propias fuentes de información le señalaban frecuentemente como posibles cabezas de la élite que controlaba la protección a la criminalidad organizada en los setenta, ochenta y tempranos noventa.

protección fuera rentable y el negocio pudiera perdurar a pesar de la presión estadounidense y de la incipiente opinión pública, era preciso mantener un juego de imágenes en el que las propias estructuras institucionales que protegían al narcotráfico, debían también evidenciar pruebas de su compromiso en la lucha contra esa actividad. La disputa entre los funcionarios de menor jerarquía, pertenecientes a diversas corporaciones federales estatales; su detención por comprobarse su participación en el narcotráfico; y la ejecución de algunos de ellos, permitieron presentar ante la opinión pública una imagen de guerra continua del Estado contra las organizaciones del narcotráfico, y a sus supuestos intentos por infiltrar a las instituciones de seguridad. Como se ha señalado, de acuerdo con las evidencias que aportan los testimonios recopilados, las altas esferas de decisión protegieron al narcotráfico en su conjunto, aún si ello implicó lesionar intereses particulares de determinados funcionarios y organizaciones delictivas. Sin embargo, cuando la estructura de control central cedió, ninguna figura institucional, ni ningún miembro de la clase política contaba con el suficiente poder de ejecución para obligar a las distintas partes a observar reglas fijas —así fueran informales— ni los acuerdos establecidos en el esquema anterior. Los nuevos acuerdos de protección se establecieron con autoridades locales o con funcionarios federales relativamente aislados, en un contexto donde las nuevas condiciones impuestas por los cambios en el régimen dificultaron el establecimiento de normas generales de operación del negocio ilícito. Ninguno de figura pública cuenta ya con capacidad de coerción institucional suficiente para obligar a los grandes líderes de las organizaciones del narcotráfico a aceptar sus condiciones. Por lo tanto, a partir de esa desarticulación de la estructura de protección centralizada, las reglas y los acuerdos habrían de ser más fluidos, como supone el modelo *Atomizado-multidireccional-incremental* que aquí se ha propuesto.

Los acuerdos entre funcionarios públicos y criminales son necesariamente precarios. La naturaleza clandestina del vínculo, y el hecho de que implica la existencia de algún tipo de extorsión de los primeros sobre los delincuentes comunes no permite su institucionalización ni su permanencia indefinida.

En general, su vigencia es producto de la correlación de fuerzas imperante en un determinado periodo. Cuando las instituciones del Estado pueden normar de manera importante las acciones de los distintos actores sociales, suelen ser los funcionarios —en sentido abstracto—, quienes cuentan con la capacidad de movilizar los recursos públicos para establecer las reglas generales, de carácter informal, con que opera el negocio ilícito. Ello no depende de cualidades personales, sino de la posibilidad de emplear los recursos institucionales del Estado —en este caso la coerción— con un fin distinto al formalmente establecido.³⁷² Así, en el caso mexicano, cuando el régimen político permitía la centralización fáctica de todas las estructuras de seguridad y justicia federales o locales del Estado, y garantizaba además el ejercicio de un poder sin contrapesos, el poder institucionalizado fue capaz de imponer sus reglas informales a la criminalidad organizada. Cuando el régimen político sufrió cambios, la capacidad de ejercer centralmente dicho control se debilitó y ello condujo a la modificación de la influencia específica de funcionarios públicos y delincuentes dentro de la relación de contubernio. Este es el factor fundamental que conduce a un cambio hacia el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, a finales de los noventa y hasta 2004.

Ya durante el sexenio 1988-1994 había indicios del interés de grupos delictivos y de funcionarios públicos de obtener algún beneficio adicional por encima de las reglas informales, establecidas desde la cúpula. Una de las fuentes señala: “cada narco quería controlar a su gobernador, prácticamente. Cada narco importante quería controlar a su gobernador. Y el gobernador que necesitaba recursos para campaña, bueno, pues se prestaba, para ese asunto”.³⁷³

Así, los vínculos corruptos de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes perdieron el carácter central que los había caracterizado hasta mediados de los noventa, pero se mantuvieron presentes en los años siguientes. Una fuente observa, respecto a los señalamientos públicos que han circulado

³⁷² Ver capítulo 2.

³⁷³ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

en la prensa nacional, sobre la protección de autoridades de primer nivel de una entidad federativa, sobre las actividades del narcotráfico y de otras propias de la delincuencia organizada:

Mira, yo te hablo del gobierno de la ciudad que es donde vivo... en [da el nombre de la entidad federativa], donde yo trabajé como subsecretario, en donde el narcotráfico, la protección al narcotraficante y el robo de autos, controlado directamente desde la gubernatura y la secretaría de gobierno, lo dijeron todos los periódicos, me consta que es verdad.³⁷⁴

Según exponen algunos testimonios, en aras de mantener un ambiente de transición terso, el nuevo gobierno surgido de la alternancia en la titularidad del poder ejecutivo, en julio de 2000, evitó deliberadamente allegarse reportes de inteligencia que le permitieran contar con una imagen más detallada de las relaciones de corrupción que encararía en las estructuras políticas federales y estatales que formalmente habría de gobernar. Así lo expone una fuente que contó con una perspectiva privilegiada del proceso de transición. “E” señala:

El gobierno anterior no, no rindió ningún informe específico sobre qué avance llevaban las investigaciones sobre las bandas del narcotráfico... Heredaron los expedientes de los asuntos que estaban en la cartera a la Procuraduría, y le entregaron a la Procuraduría los expedientes que estaban en activo, incluidas investigaciones que estaban en marcha. Pero no hubo, como tal, un informe rendido al gobierno. Hubo, en las actas de recepción, entrega-recepción, están listados los procesos penales que están abiertos y las investigaciones judiciales que están en curso. Y con base en ello, se plantea sus tareas el siguiente gobierno, pero fue una transición en donde, el gobierno de Fox, Fox mismo, no quiso hacer una transición violenta, o más conflictiva. Entonces no pidió mayores investigaciones,

³⁷⁴ Entrevista con el autor, 23 de julio de 2004.

no pidió mayores informes. No pidió investigaciones independientes, sino que nos atuvimos exactamente a lo que ellos nos quisieran decir. Y, naturalmente, pues lo que nos quisieron decir era lo que estaba en marcha en el proceso más burocrático administrativo. Los servicios de inteligencia, igual. En los servicios de inteligencia, no es que se le haya rendido un informe al gobierno de Fox, al entrar, de los servicios de inteligencia, de cuál era la situación que prevalecía en la lucha contra el narcotráfico, en la lucha contra el crimen organizado, o mucho menos en inteligencia política. Simplemente, ahí queda el instrumento, y el gobierno de México, pues el gobierno de Fox lo único que hizo fue seguir utilizando los instrumentos tal y como se los entregaron.³⁷⁵

De acuerdo con esta fuente, el nuevo gobierno tampoco solicitó información de inteligencia de parte de Estados Unidos, país con el que planteó la articulación de una nueva alianza estratégica:

En materia de narcotráfico, nosotros recibimos una estructura gubernamental muy dañada en su credibilidad por las complicidades múltiples que se habían afluado, de autoridades mexicanas con las bandas del narcotráfico. El principal problema al que nosotros nos abocamos fue a restituir algún grado de confianza entre los servicios de inteligencia criminal estadounidense, en el combate al narcotráfico, y las instancias mexicanas. Entonces, ahí, bueno, lo que nos informaron las instancias norteamericanas era que ellos no tenían ninguna confianza en las policías y que había complicidades de alguna u otra forma a muy altos niveles, en la medida que toda la información que ellos recibían era... que ellos entregaban al gobierno de México, era muy rápidamente conocida por los narcotraficantes, lo cual les permitía, pues huir y resguardarse de las acciones que se iban a tomar en contra de ellos [pero señalamientos sobre personajes concretos]. No hubo, y nosotros no se lo preguntamos. Fox no se los quiso preguntar. No se lo preguntó a Estados Unidos. Nosotros hubiéramos podido ir a Estados Unidos y preguntarles qué

³⁷⁵ Entrevista con el autor, 24 de agosto de 2004.

datos tenían de los... y yo lo discutí muchas veces, pero el gobierno de Fox se negó a hacerlo. El presidente Fox se negó a hacerlo.³⁷⁶

Otra fuente que ocupó una posición que le permitió también observar de cerca la transición de poderes, señaló que sí se realizó un diagnóstico sobre aspectos generales de seguridad pública y la percepción de los ciudadanos sobre la materia; refirió incluso la adopción de una estrategia de combate al crimen organizado, pero no comentó sobre señalamientos específicos sobre vínculos de corrupción de personajes determinados. Coincidió con “E” en que el nuevo gobierno no intentó allegarse información de inteligencia alterna, como pudo ser eventualmente la que podrían haber tenido las agencias estadounidenses:

La verdad es que los funcionarios de los Estados Unidos tuvieron, durante la transición, una conducta muy reservada en materia de política exterior, por supuesto, reafirmaron su disposición a seguir desarrollando los proyectos de apoyo en programas de entrenamiento, soporte técnico y el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre asistencia jurídica mutua, intercambio de información y apoyo al combate de delito de lavado de dinero. Durante este periodo, como siempre, fueron muy reservados en externar comentarios sobre la política interior de México y los cambios que habría en el gabinete, de cualquier manera, se hicieron tres o cuatro visitas a Washington para conocer sistemas de operación y de control en gobiernos democráticos.³⁷⁷

Todo ello conduce a suponer que las nuevas autoridades contaron con una perspectiva limitada de la estructura de protección política del narcotráfico. Esto se reflejó incluso con la fuga de un connotado narcotraficante de un penal de máxima seguridad.³⁷⁸ La estrategia del gobierno de Fox en materia

³⁷⁶ Entrevista con el autor, 24 de agosto de 2004.

³⁷⁷ Entrevista con el autor, 14 de septiembre de 2004.

³⁷⁸ En enero de 2001, recién iniciado el gobierno de Vicente Fox, Joaquín *el Chapo* Guzmán desapareció del penal de Puente Grande, en Jalisco. Cabe señalar que una de las fuentes ofreció

de combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada en general se ha evidenciado por su proclividad a emplear cada vez a un mayor número de militares en estas tareas. En el sexenio 2000-2006, la mayor parte de las instituciones de seguridad del Estado mexicano cuentan entre sus principales estructuras jerárquicas a militares de alta graduación. Ello implica algún grado de continuidad frente a la militarización del combate a la delincuencia organizada que se inició durante el gobierno de Ernesto Zedillo, y parte de la noción común entre las autoridades de que, pese a las evidencias que puedan dar testimonio de la existencia cierta de umbrales de corrupción importantes, las Fuerzas Armadas continúan siendo el pilar institucional más firme —y comparativamente menos corrupto— de las estructuras de seguridad del Estado. Uno de los riesgos de la mayor participación de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico, ha sido la posibilidad de incrementar el nivel de corrupción que se presenta dentro de ellas. “C” consideró que fue, precisamente en el sexenio de Ernesto Zedillo, años en que la participación del ejército en las tareas de combate directo a la delincuencia organizada cobró auge, cuando la institución castrense sufrió mayores niveles de corrupción. Destacó, sin embargo, que el

una versión de los acontecimientos que, en todo caso, mostraría la continuidad de determinadas prácticas de corrupción, más allá de la alternancia en la titularidad del Ejecutivo, y que pondrían de manifiesto precisamente la carencia de información confiable de las altas esferas de decisión, por parte de las estructuras institucionales que presiden. La fuente observó: “Lo del Chapo”, empezando este régimen. Salía cuando quería. Él pagaba. Pagaba una renta, no sé de cuánto. Se habla de 30 o 40 mil dólares mensuales de renta, por entrar y salir. Y él salía. No tenía broncas. Se pasaba dos-tres días fuera, regresaba, lo veían aquí en México, lo veían en Guadalajara, que era la ciudad más cercana, lo veían hacia el norte. Pero, pues no puede ser. Según alguien lo vio, que lo conocía muy de cerca, y avisó, pero le avisó al presidente: “Oiga, este cabrón ya se fugó”. Entonces, el presidente le ordena en ese momento al subsecretario que se presente en la prisión, a ver qué pasa. Ya no puede entrar el Chapo. Ya no lo dejaron regresar. Y todo el rollo, que se metió en la bolsa de ropa sucia... pura mentira. Ya estaba en la calle. Y cuando estaba por regresar, le dijeron: “Ya no puedes entrar, porque hay un pancho acá adentro, tremendo, en relación a ti. Así es que pues ya date por prófugo”. Yo creo que ya lo mataron. Yo creo.” Entrevista con el autor.

enjuiciamiento de generales de alta influencia dentro del Ejército ha servido como un escarmiento útil para prevenir su proliferación:

Bueno, yo creo que el sexenio pasado es cuando más se incrementó esta situación, en su primer trienio. Después fue cuando ya, con los procesados, con los sueldos que ahora sí ya son muy significativos, en que ya los generales saben que tienen que cuidarse también de los mismos generales, en que ese espíritu de cuerpo ya se perdió, en que... bueno, sí ha bajado notablemente. Existe el descontento, te vuelvo a repetir, porque hay unos que ganan mucho muy poco que tal vez se la juegan. Pero ya son los menos. De por sí son pocos, porque, de qué podemos hablar, no sé... treinta-cuarenta mandos, altos mandos, generales comandantes de zona involucrados, por hablar de mucho, hablando de trescientos generales, bueno, no es ni un diez por ciento. Ahora, con la situación como está, yo podría asegurar –bueno, no exactamente, pero casi seguramente– de que ya es rarísimo que un general te acepte uno, dos o tres o cuatro millones de pesos. Ya es muy raro. En primera, porque ya no tienen la necesidad, y en segunda, porque saben que gente fuerte como Quirós Hermosillo, como Acosta Chaparro, como Gutiérrez Rebollo, como ellos, pues los chingaron. Entonces, ya ni meterse. El actual secretario, mi general Vega, pues es una persona... que no se tienta el corazón para decir: me los chingo... Entonces, donde es más fácil ahorita corromper al Ejército es en los mandos bajos, ¿no? Los comandantes de compañía, antiguamente, ganaban mucha lana los capitanes. Ahora ya no. Entonces, donde es más fácil corromper ahorita a los mandos militares, es en los escalones bajos. Ya en los escalones altos es muy difícil corromperlos ahorita. No digo que no se pueda, pero ya ahorita, yo te aseguro que vas con una persona y le dices: “Oye ahí te van...” En primera, porque ya hay mucha traición. Eso no existía antes entre nosotros. Nosotros llegábamos: “Oye, quiero entrarle con un cargamento”. Te decían sí o no, pero no había traición. En primera, por la traición, de que digas: es un cuatro de este cabrón, que me está poniendo, para chingarme. Y en segunda, porque bueno, han visto lo que ha pasado con tipos muy renombrados, como era Mario Arturo. Incluso, Mario Arturo, siendo

general brigadier, muy debajo de Quirós, que era funcionario, era mucho más renombrado que Quirós Hermosillo. Con todo lo de la Brigada Blanca, con todo lo de Molina, porque desde aquel tiempo empieza en la Brigada Blanca Quirós Hermosillo. Con todo y eso, era mucho más temido y más renombrado Mario Arturo. Y ahí está guardado Mario Arturo. Entonces, ahora yo casi te podría asegurar que a niveles altos es muy difícil que puedas llegar.³⁷⁹

De cualquier manera resulta muy difícil evaluar en qué medida se ha mantenido la estructura de protección desde las instituciones de seguridad federales. Una fuente proporcionó testimonios que muestran amplios niveles de protección al narcotráfico desde instituciones de seguridad locales, y dejó entrever la posibilidad de que esta relación cuente, a su vez, con la tolerancia de funcionarios federales de jerarquía importante.³⁸⁰ Cabe destacar que, pese a ello, las nuevas condiciones que caracterizan el entorno político, donde se ha adoptado la competencia electoral como medio para arribar al poder, al tiempo que otras características del régimen permanecen indefinidas, parecen mostrar el tránsito hacia un modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, en la forma de estructurar el vínculo de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes, en sustitución de su antecedente, de tipo *Centralizado-descendente-incremental*. En estas condiciones, el poder político central ya no se encuentra en condiciones de obligar a los delincuentes de mayor importancia a apegarse a sus directrices. Una fuente señaló incluso que actualmente se ha detectado la presencia de extranjeros, colombianos en particular, que trafican con narcóticos a lo largo del territorio nacional, de manera independiente a cualquier organización delictiva mexicana, incluso sin la protección de funcionarios mexicanos.³⁸¹ Paradójicamente, la inestabilidad institucional a la que se sometió a la Procuraduría General de la República, durante el sexenio 1988-1994 y su continua depuración que ha tenido desde entonces, han minado

³⁷⁹ Entrevista con el autor, 17 de julio de 2004.

³⁸⁰ Entrevista con el autor, 23 de julio de 2004.

³⁸¹ Entrevista con el autor, 21 de mayo de 2004.

la capacidad de la propia institución para normar centralmente las condiciones en que se desarrolla el negocio ilícito, tal y como ocurría en el pasado, según muestran los testimonios. Así lo señaló explícitamente “B”:

Ya no se puede hablar, desde entonces, de una capacidad del Estado para normar. Creo que han hecho esfuerzos importantes, hay que ser justos, por reestablecer ciertas bases institucionales, yo recuerdo, en la época de Zedillo, con el procurador Madrazo. Pero ya era de una magnitud enorme. La inestabilidad de la Procuraduría en la época de Salinas fue terrible. Entonces, los mandos institucionales, salvo este punto, se fueron deteriorando desde mucho antes de la transición al nuevo régimen.³⁸²

Tras la alternancia en el poder, ocurrida en 2000, diversos acontecimientos han mostrado un cambio notable en la correlación de fuerzas entre funcionarios y delinquentes en el establecimiento de vínculos de contubernio y protección. Las evidencias muestran que estos vínculos han perdurado.³⁸³ Sin embargo, se aprecia cada vez más una menor disposición de los delinquentes de mayor relevancia a aceptar sin más la tutela del poder. En agosto de 2004, el subprocurador de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada de la PGR, afirmó que las organizaciones del Golfo y Tijuana, encabezadas por Osiel Cárdenas Guillén y de Benjamín Arellano Félix, respectivamente, desarrollaban un plan para tomar por asalto el Centro Federal de Readaptación

³⁸² Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004.

³⁸³ Así, por ejemplo, en octubre de 2002 se desarticuló el 65 Batallón de Infantería del Ejército, asentado en Guamuchil, Sinaloa. El general Ricardo Vega García, Secretario de la Defensa Nacional, reconoció que 48 de los 600 integrantes del mismo mantenían vínculos con el narcotráfico. Ver “Desarticulan Batallón por vínculo con narco”, *El Universal*, 15 de octubre de 2002. Ámbitos distintos al narcotráfico también dan cuenta de la continuidad de los vínculos de contubernio. En marzo de 2004, la Procuraduría General de la República dio cuenta de la detención de 44 personas, varias de ellas funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM), dependiente de la Secretaría de Gobernación, por su participación en el tráfico de indocumentados. La PGR declaró que las investigaciones sobre altos funcionarios del INM continuarían. Ver “Va PGR tras altos jefes de migración”, *El Universal*, 25 de marzo de 2004.

Social Número 1, La Palma, anteriormente conocido como Almoloya. De acuerdo con dicho funcionario, el objetivo era liberar a los dos líderes de estos grupos de narcotraficantes.³⁸⁴ Dos meses antes, el mismo funcionario declaró que estas organizaciones ofrecían más de dos millones de dólares a quien asesinara al Procurador General de la República.³⁸⁵ En octubre de 2004, en un hecho sin precedentes, el propio Osiel Cárdenas declaró a una televisora nacional —a pesar de estar preso en el citado penal de máxima seguridad—, donde señaló que la PGR realizaba un combate selectivo del narcotráfico, en el que solamente reprimía a determinados grupos.³⁸⁶

En 2005, la ejecución de dos narcotraficantes reclusos en La Palma puso de manifiesto, ante la luz pública, el resquebrajamiento de los controles que formalmente hacían de tal centro penitenciario uno de seguridad extrema.³⁸⁷ La

³⁸⁴ “Revela PGR supuesto plan para tomar La Palma”, *El Universal*, 13 de agosto de 2004. Cabe destacar que José Luis Santiago Vasconcelos, subprocurador al frente de la SIEDO, señaló la existencia de una alianza entre las dos organizaciones, con objeto de colaborar conjuntamente en el desarrollo del negocio ilícito. En abril de ese año, ya se había presentado un intento de liberar a un narcotraficante, recluso en un penal estatal. El 14 de abril de 2004, policías federales y estatales se enfrentaron a un comando armado que pretendió liberar a Pablo Tostado Félix —a quien se vinculó con un importante narcotraficante de Sinaloa, Juan José Esparragoza, *el Azul*— cuando era trasladado de un penal ubicado en Querétaro a otro en Guajajuato. Ver “Frustran rescate de lugarteniente de ‘El Azul’”, *El Universal*, 14 de abril de 2004.

³⁸⁵ “Ofrecen capos 2 mdd por matar al procurador”, *El Universal*, 16 de junio de 2004.

³⁸⁶ Cárdenas Guillén había sido capturado en Matamoros, Tamaulipas, en marzo de 2003, por elementos del ejército mexicano. La declaración textual expresada durante la transmisión del noticiero fue: “Yo pienso que más que nada la PGR se enfoca cínicamente en algunos grupos, pero no en todos”. Por su parte, el procurador general de la República, el general Rafael Macedo de la Concha, desestimó la credibilidad de las declaraciones de Cárdenas Guillén con el siguiente argumento: “Esta credibilidad que tienen estos señores queda en entredicho. Son envenenadores que han hecho mucho daño a México, ahí están las pruebas, están siendo procesados por esos delitos y creo yo que esta es una de las tareas que constantemente hacen, y hacen muy bien en involucrar a servidores públicos”. Ver “Acusa Osiel a PGR de chantaje”, *Reforma*, 19 de octubre de 2004.

³⁸⁷ Ocurrió el asesinato de traficantes cercanos a Joaquín Guzmán Loera, *el Chapo*. Se trata de uno de sus lugartenientes, Miguel Ángel Beltrán, *el Ceja Güera*, asesinado en el interior del penal el 6 de octubre de 2004; y de su propio hermano, Arturo Guzmán Loera, *el Pollo*, también muerto en las instalaciones del centro penitenciario el 31 de diciembre de ese mismo año. Ambos fueron asesinados con arma de fuego, hecho que evidentemente pone en entredicho las medidas de seguridad sobre los

Procuraduría General de la República señaló la existencia de amplias redes de corrupción en el penal, y arraigó a varios funcionarios del mismo, incluyendo a quien fuera su director.³⁸⁸ Las autoridades federales decidieron someter el penal de La Palma a vigilancia militar, coordinada desde la Secretaría de Seguridad Pública Federal.³⁸⁹ Días más tarde, fue decidida también la reubicación de varios connotados jefes de organizaciones de narcotraficantes reclusos en La Palma.³⁹⁰ Este hecho dio pie a nuevos acontecimientos que pueden evidenciar también la indisposición de los narcotraficantes más poderosos a someterse a los designios de los funcionarios públicos: cuatro días después, el 20 de enero, seis funcionarios del Centro de Readaptación Social Número 3, ubicado en Matamoros Tamaulipas, fueron ejecutados a unos metros de las instalaciones del penal.³⁹¹

La precariedad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales, incluso en el desempeño del rol tradicional que les permitía subordinar a los delincuentes en las relaciones de contubernio establecidas anteriormente, se aprecia, por ejemplo, en el hecho de que la funcionaria designada para suplir al director del penal de La Palma, renunció a este cargo a poco más de

internos. La información de los asesinatos puede encontrarse ampliamente en la prensa nacional, y también en los boletines de prensa de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, números 284/04 y 405/04. Éstos están disponibles en www.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp_sub_2&docId=2660 Ver 6 de octubre de 2004 y 31 de diciembre de 2005.

³⁸⁸ “Arraiga la PGR a ex director y 4 funcionarios de La Palma”, *La Jornada*, 9 de enero de 2005.

³⁸⁹ Ver Secretaría de Seguridad Pública Federal, boletín de prensa número 018/05, 14 de enero de 2005.

³⁹⁰ Secretaría de Seguridad Pública Federal, boletín de prensa número 023/05, 16 de enero de 2005.

³⁹¹ Secretaría de Seguridad Pública Federal, boletín de prensa número 027/05, 20 de enero de 2005. La respuesta de las autoridades fue declarar la alerta máxima en todos los centros penitenciarios federales del país y someterlos a la vigilancia militar en su perímetro inmediato. Secretaría de Seguridad Pública Federal. Boletín de prensa número 029/05, 21 de enero de 2005. Cabe destacar que el abogado Leonel Ocegüera Jiménez, defensor de varios de los narcotraficantes ubicados en La Palma —concretamente de Osiel Cárdenas y de Benjamín Arellano Félix—, fue asesinado al día siguiente. El abogado había participado junto con los familiares de los traficantes en acciones de protesta, ante la Cámara de Diputados, por la reubicación de los reos. “Asesinan a abogado de Osiel Cárdenas”, *El Universal*, 21 de enero de 2005.

un mes de nombrada.³⁹² En el contexto de estos acontecimientos, sucedidos a principios de 2005, un funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal afirmó tener conocimiento de un supuesto plan para llevar a cabo un ataque aéreo y terrestre contra las instalaciones del penal de La Palma, cuya autoría atribuyó a Osiel Cárdenas y a Benjamín Arellano Félix, destinado a permitir su evasión.³⁹³ Más allá de los fundamentos y de la credibilidad de tal información —que a primera vista pareciera exagerada, a la luz de la mecánica histórica con que han operado los vínculos entre funcionarios públicos y delincuentes en México—, los acontecimientos aludidos muestran indicios importantes del tránsito de un modelo *Centralizado-descendente-incremental* hacia otro de tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*.

La confrontación política que se aprecia a mediados del sexenio de Fox, entre las diversas fuerzas políticas —que constituyen gobiernos en diversas entidades— aunado a la desarticulación de varias instituciones de seguridad federales incrementa naturalmente la capacidad de los delincuentes organizados para imponerse eventualmente en los nuevos acuerdos de protección, que cuentan ahora con incentivos especiales para establecerse en el ámbito local o con funcionarios federales de jerarquía media. Estos funcionarios, sin embargo, mantienen la capacidad de extorsionar a delincuentes de menor influencia. La descomposición institucional que esto implica y las confrontaciones concomitantes entre las múltiples alianzas de funcionarios y delincuentes, por obtener mayores beneficios, características del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental* —hacia el cual parece transitarse cada vez más— constituyen factores altamente negativos para la consolidación en México de un régimen democrático liberal, y pueden contribuir notablemente a erosionar aún más la hegemonía del Estado mexicano sobre su propio territorio.

³⁹² Secretaría de Seguridad Pública Federal, boletín de prensa número 057/05, 15 de febrero de 2005.

³⁹³ “Confirma Yunes que Osiel Cárdenas y Benjamín Arellano planearon ataque aéreo y terrestre contra La Palma”, *La Crónica de Hoy*, 27 de enero de 2005. Las declaraciones son del subsecretario de Prevención y Participación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Miguel Ángel Yunes Linares.

4. Colombia: el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*

Los acontecimientos ocurridos en Colombia en los últimos 35 años hacen de ella un caso arquetípico de la erosión institucional que puede generar la criminalidad organizada, y los desafíos que plantea a un régimen democrático. Formalmente, Colombia ha sido considerada una de las democracias más antiguas de América Latina. Sin embargo, varias de sus prácticas y características políticas obligan a tomar con cautela esta categorización. Sólo por mencionar algunas: los acuerdos de alternancia y reparto del poder entre liberales y conservadores, derivadas del Frente Nacional y la larga vigencia de estados de excepción que sancionaron la puesta en marcha de diversas actividades represivas con claro sesgo autoritario, auspiciadas por el Estado.

Rasgos permanentes han sido la desconexión geográfica del país, la precariedad de las instituciones públicas y su uso faccioso basado en intereses privados, el carácter fuertemente clientelar, local y excluyente de sus organizaciones políticas y la presencia de múltiples actores ajenos al control estatal, o bien, contrapuestos al mismo. Todos estos factores han hecho del colombiano un Estado particularmente débil e incapaz para dirigir la vida comunitaria dentro de sus propias fronteras. En Colombia, la idea de Estado nacional carece, en no pocas ocasiones, de referentes concretos que reflejen la unidad básica a la que apela formalmente tal concepto.

Sumida en una violencia constante —que sólo parece atravesar por periodos de distensión para agudizarse nuevamente después— la historia colombiana muestra a un país desgarrado, donde los acuerdos básicos de convivencia social se encuentran en disputa permanente. Dos tipos de violencia han

permeado la historia colombiana desde mediados del siglo xx: una de corte político y otra derivada del intento del Estado por hacer valer sus propias reglas ante la proliferación de actividades ilícitas, específicamente, el narcotráfico. Motivadas por razones esencialmente distintas, en ocasiones dichas violencias se han entrecruzado hasta generar condiciones complejas capaces de colapsar virtualmente a la institucionalidad del Estado colombiano.

La violencia política colombiana se puede ubicar a partir de la existencia de una sociedad fuertemente excluyente. En Colombia, el proceso político ha sido tradicionalmente monopolizado por una oligarquía esencialmente indistinta en sus dos vertientes: liberal o conservadora, con el descarte casi total de representantes de todo interés reivindicativo dentro del escenario político formal. Esta condición se ha traducido en la agudización de la concentración de recursos socioeconómicos que ha tensado la convivencia entre la población: violencia por el reparto de la tierra, por la petición de mejoras en las condiciones laborales, por el reclamo de respeto a los derechos humanos.

Por su parte, la violencia derivada de actividades ilícitas —especialmente el grado de violencia que estas actividades han generado en el país sudamericano— puede entenderse en buena medida, a partir de la compleja mezcla de exclusión social y política y de la deslegitimación social del Estado como instrumento garante del bienestar público. En un contexto donde las reglas estatales son percibidas como mecanismo de defensa de intereses privados, su cumplimiento aparece en todo caso sujeto a negociación o a disputa. Estas circunstancias, sumadas al historial de confrontaciones armadas internas, que se ha traducido en la proliferación de individuos familiarizados con el ejercicio de la violencia, generan circunstancias altamente propicias para la reproducción de comportamientos y valores proclives a zanjar las diferencias por vías de la fuerza, sin acudir al arbitrio estatal.

La heterogeneidad presencial y funcional del Estado a lo largo del territorio, la alta tolerancia hacia actividades económicas ilícitas —criminalizadas o no— como medio de enriquecimiento personal, el uso faccioso del poder público y la articulación de la vida política a partir del clientelismo y del

predominio de cacicazgos políticos locales, han hecho de Colombia un territorio especialmente fértil para el desarrollo de la corrupción.³⁹⁴ La suma de una tradición de violencia, de la aceptación informal de actividades económicas no legales y la proliferación de prácticas corruptas generaron condiciones propicias para el desarrollo de organizaciones criminales de narcotraficantes que, en un contexto internacional de creciente demanda de drogas ilegales, aprovecharon las características geográficas y políticas del país para acumular cuantiosos recursos económicos que les brindaron amplia capacidad para influir en los más diversos ámbitos de la vida nacional.

En algún momento, esa capacidad se tradujo incluso en la confrontación directa de los narcotraficantes contra el Estado y todos sus representantes que se mantuvieron firmes en su interés por hacer cumplir el orden institucional y no estuvieron dispuestos a transigir a favor de los deseos de los delincuentes. En otro, se reflejó en la compra de la cooperación clandestina de funcionarios políticos del más alto nivel, a fin de ganar su voluntad y evitar la aplicación rigurosa de la ley o de dar continuidad a la operación del negocio ilegal. El resultado fue una notable erosión del Estado colombiano y del régimen democrático. De cualquier manera, un factor constante a lo largo de la historia del narcotráfico colombiano, ha sido la articulación de vínculos de cooperación clandestina entre los delincuentes y funcionarios formalmente encargados de perseguirlos. Las características del Estado colombiano y su incapacidad para ejercer un sólido control sobre los principales actores políticos y sociales dieron lugar a que el contubernio entre ambos actores operara todo el tiempo en una dinámica propia del modelo que en este trabajo ha sido denominado *Atomizado-multidireccionado-incremental*.

La ilustración del vínculo de cooperación clandestina se logró nuevamente a partir de la consulta de fuentes documentales y la recopilación de los testimonios de funcionarios que han desempeñado posiciones privilegiadas

³⁹⁴ Como se mencionó en el capítulo anterior, en 2002, México compartió con Colombia el lugar 57 de un total de 102 posiciones, en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. Ver Transparencia Internacional, *Informe Anual 2002*, en www.transparency.org

para apreciar la dinámica con que opera. Se trata de funcionarios de alta responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación, de la Policía Nacional, y del gobierno de la ciudad de Medellín, e incluso de un informante de las autoridades de seguridad colombianas, perseguido por una organización de narcotraficantes. Todos ellos solicitaron la más estricta confidencialidad respecto a su identidad, a pesar de que, en este caso, los testimonios fueron más generales, en comparación con los obtenidos para el capítulo anterior. De cualquier manera, los acontecimientos ocurridos en la historia colombiana durante el periodo comprendido entre mediados de los ochenta y principios de los noventa, permite entender sobradamente las razones de tal énfasis. De nuevo, si bien necesariamente limitados, los testimonios muestran los rasgos generales de la articulación de los vínculos de protección de funcionarios públicos y la delincuencia organizada.

Estado y régimen en Colombia

Diversos estudios sobre Colombia, actualmente en circulación, coinciden en ofrecer la imagen de un país que cuenta con un Estado erosionado, con poco control sobre amplias porciones de su territorio, constantemente inmerso en disputas violentas.³⁹⁵ En este apartado se pretende brindar una visión panorámica del contexto político institucional de ese país sudamericano.

³⁹⁵ Por mencionar sólo algunos: Francisco E. Thoumi, *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Planeta, Bogotá, 2002; Harvey F. Kline, *Colombia. Democracy under Assault*, EUA, Westview Press, 1995; Francisco Leal Buitrago, *Political Crisis and Drug Trafficking in Colombia*. Papers on Latin America, Nueva York, Columbia University, 1990; Rensselaer W. Lee III y Francisco E. Thoumi, "Drugs and Democracy in Colombia", en Roy Godson (ed.), *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, EUA, Transaction Publishers, 2003; Daniel Pécaut, Colombia: violencia y democracia", *Análisis Político*, núm. 13, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo-agosto de 1991; Elsa María Fernández Andrade, *El narcotráfico y la descomposición política y social. El caso de Colombia*, Plaza y Valdés, México, 2002.

Se trata necesariamente de una perspectiva general, que pretende abarcar en breves páginas algunas de las principales características de la realidad colombiana, sin aspirar –por razones de espacio y propósitos de la investigación– a abarcarlas en su totalidad.

Colombia ha sido una República unitaria desde 1886, según lo estableció la constitución de ese año, y lo refrendó el nuevo documento constitucional de 1991. Su sistema de gobierno es presidencial.³⁹⁶ Las normas colombianas han conferido al presidente de la República poderes importantes. Entre los más destacados: el presidente nombra y separa libremente a los ministros de despacho y directores de departamentos administrativos,³⁹⁷ dirige y dispone de la fuerza pública, ejerce facultades reglamentarias por vía del decreto.³⁹⁸ Con el respaldo de todo su gabinete y del Senado, puede declarar el Estado de Guerra Exterior,³⁹⁹ y en casos de perturbación grave del orden interno, nuevamente con el apoyo de su gabinete, el Estado de Conmoción Interior en toda la República o parte de ella.⁴⁰⁰ Cuando la gravedad de la situación rebasa las condiciones anteriores, el presidente cuenta con la facultad de decretar un Estado de Emergencia.⁴⁰¹

³⁹⁶ Constitución Política de Colombia (1886 y 1991).

³⁹⁷ A partir de 1991, con la nueva Constitución Política, los ministros también pueden ser removidos de su cargo por moción de censura del Congreso. Artículo 135. Cabe destacar que hasta esta fecha, el artículo 120 de la Constitución anterior impedía al presidente designar libremente a los miembros de su gabinete, dados los acuerdos de convivencia en el poder entre liberales y conservadores, característicos del Frente Nacional. Más adelante se referirá con más detalle estos acuerdos. Ver Kline, *Colombia...*, p. 132.

³⁹⁸ Todas estas atribuciones se encuentran en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia (1991).

³⁹⁹ Constitución Política de 1991, art. 212.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, art. 213. Cabe destacar que, en este caso y a diferencia del Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior puede ser declarado libremente, sin la necesidad del respaldo del Senado, por un periodo de hasta noventa días, prorrogables hasta dos veces por un tiempo igual. De estos últimos, el segundo periodo sí requiere de la aprobación senatorial.

⁴⁰¹ Art. 215. Este periodo no puede durar sino 30 días, prorrogables nuevamente hasta en dos ocasiones, para sumar un total máximo de 90 días por calendario-año.

Hasta 1991, el titular del Ejecutivo colombiano nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.⁴⁰² La Constitución de 1886 le dio facultades para designar a los gobernadores de los departamentos territoriales,⁴⁰³ quienes a su vez elegían a los alcaldes de los municipios ubicados en su respectivo departamento.⁴⁰⁴ A partir de 1991, los gobernadores de los departamentos territoriales y los alcaldes municipales son electos popularmente;⁴⁰⁵ sin embargo, el presidente cuenta todavía con la facultad de removerlos, bajo condiciones previstas por la ley.⁴⁰⁶

Todas estas facultades permiten dar cuenta de la fuerza institucional que formalmente ha tenido el presidente colombiano. Sin embargo —dados los propósitos comparativos de este trabajo— sería difícil considerar que el poder de éste, en su propio contexto, fuera similar a aquél con el que contó su homólogo mexicano, por lo menos hasta el año 2000, cuando ocurrió la alternancia en el poder en México.⁴⁰⁷ La razón fundamental de esta diferencia es que el Estado colombiano ha contado comparativamente con menor capacidad para centralizar el poder y garantizar su hegemonía territorial y su control sobre todos los agentes sociales. En Colombia, las instancias de representación política y social se encuentran desigualmente articulados, de manera que el Estado ha sido incapaz de ejercer el control centralizado, característico de otros casos.⁴⁰⁸ Se trata pues, de diferencias en

⁴⁰² Art. 119 de la Constitución Política de Colombia de 1886.

⁴⁰³ En Colombia, el poder regional se encuentra dividido en 27 departamentos, de los cuales cada uno cuenta con un gobernador y una asamblea. Kline, *Colombia...*, p. 77.

⁴⁰⁴ Artículos 120, 192 y 198 de la Constitución de 1886. Cabe destacar que ésta fue una determinación institucional que favoreció la reproducción del clientelismo en la estructura política colombiana. Es claro que en estas condiciones, la principal preocupación del funcionario era satisfacer los deseos del superior, independientemente de los gobernados.

⁴⁰⁵ Art. 303 de la Constitución de 1991.

⁴⁰⁶ Art. 304 de la Constitución de 1991.

⁴⁰⁷ Un dato significativo puede ser, por ejemplo, que la construcción de gobiernos de coalición, que estuvo determinada por ley durante los años del Frente Nacional, limitó el poder *de facto* que podía ejercer el presidente sobre sus ministros. Ver Kline, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁰⁸ Kline, *op. cit.*, p. 78.

la capacidad del Estado, además de las propias del tipo de régimen político adoptado en cada caso.

El régimen político colombiano presenta importantes contradicciones que dificultan su clasificación inequívoca.⁴⁰⁹ Formalmente, Colombia es una de las democracias más antiguas de América Latina. Desde el inicio de su vida independiente, en el siglo XIX el país adoptó la democracia como régimen político. A lo largo de su historia, Colombia ha tenido solamente dos dictaduras militares: una en el siglo XIX y otra en el siglo XX, hecho que marca un claro contraste respecto a la mayoría de países de Sudamérica.⁴¹⁰ Un especialista de la historia de ese país atribuye este rasgo a que, durante la Guerra de Independencia, la élite civil no fue destruida, las fuerzas libertadoras no fueron en su mayoría originarias de Colombia, sino de Venezuela, a lo que además se añadía que estaban frecuentemente integradas por personas de color, hecho que les restaba apoyo mayor por parte de los grupos privilegiados de blancos.⁴¹¹ Como consecuencia, desde sus orígenes, el ejército y la policía colombianos fueron mantenidos en una situación de debilidad respecto a otros actores sociales y la ejecución de la ley, especialmente en áreas rurales, fueron dejados a cargo de particulares.⁴¹²

A mediados del siglo XIX comenzaron a perfilarse los dos partidos políticos tradicionales, que han gobernado al país desde entonces: liberales y conservadores. Estos partidos se han constituido como el principal referente de orientación política de la sociedad. Dada la debilidad del aparato estatal –y por lo menos hasta la segunda mitad del siglo XX– estos partidos constituyeron para la población un referente sustitutivo del Estado, en el proceso de formación de una sociedad agraria y altamente regionalista.⁴¹³

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 132.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁴¹¹ *Loc. cit.*

⁴¹² *Loc. cit.*

⁴¹³ Leal Buitrago, *Political Crisis...*, pp. 1-2. Ver también Jonathan Hartlyn, *Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980s*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, documento de trabajo núm. 70, 1993, p. 10.

Distintos factores dieron por resultado la confrontación entre liberales y conservadores durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX: el papel de la Iglesia católica ante la sociedad y el Estado, el carácter federal o central que éste debía adoptar, la dinámica económica que se debía promover, agraria o industrial, entre otros. La disputa de estas facciones, a lo largo del siglo XIX, reforzó la debilidad del aparato estatal, pues el interés político de corto plazo desincentivaba que los gobiernos en turno generaran, por ejemplo, instituciones armadas sólidas, o burocracias consolidadas, ante el riesgo de que un cambio en la correlación electoral de fuerzas pudiera permitir que sus propias creaciones fueran empleadas en su contra.⁴¹⁴

El historial de violencia en Colombia puede rastrearse hasta las confrontaciones entre liberales y conservadores de mediados del siglo XIX. Esas disputas violentas entre los principales partidos se reprodujeron hasta los años sesenta del siglo XX. En 1948, inauguraron un nuevo periodo de guerra civil, con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, que motivó nuevos enfrentamientos que costaron la vida a alrededor de trescientos mil colombianos, en la etapa que ha sido denominada comúnmente *La Violencia*.⁴¹⁵

El periodo conocido como *La Violencia* inició entre 1946 y 1948 y se agravó con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Durante éste ocurren nuevas confrontaciones entre conservadores y liberales, motivadas por la continuidad de antiguas pugnas sobre el papel de la Iglesia, así como problemas nuevos, relativos al reparto de la tierra, a organizaciones de trabajadores promovidas por ambos bandos y nuevos conflictos políticos, en los cuales la facción

⁴¹⁴ Kline, *Colombia...*, p. 36.

⁴¹⁵ Leal Buitrago, *Political Crisis...*, p. 2. El periodo de duración de *La Violencia* es variable, de acuerdo con la fuente consultada. En general, es posible señalar que el incremento en la confrontación se inicia en 1946 y se desata totalmente a partir de 1948, con el asesinato de Gaitán, que dio lugar a la destrucción masiva de la capital del país, hecho conocido comúnmente como *El Bogotazo*. Igualmente, el término del periodo varía según distintos autores. Algunos la culminan hacia finales de los cincuenta y otros la prolongan hasta 1966. Ver Kline, *op. cit.*, p. 44.

conservadora, desde el gobierno, trataba de evitar que la otra obtuviera mayores espacios de representación.⁴¹⁶

Dado el escalamiento incontrolado de la violencia durante los años cincuenta, una coalición bipartidista invitó en 1953 al general Gustavo Rojas Pinilla a asumir el poder, como medio de restaurar un mínimo de orden en el país.⁴¹⁷ Sin embargo, la incapacidad de los militares colombianos para dar fin al conflicto, y la pretensión de Rojas Pinilla de permanecer por un nuevo periodo en la presidencia, provocaron que ambos partidos se unieran para derrocarlo. El resultado fue un acuerdo entre dichas fuerzas para compartir el poder sucesivamente, y para repartirse entre ambos los cargos públicos, denominado Frente Nacional (1958-1972).⁴¹⁸ Este fue esencialmente un pacto oligárquico que virtualmente cerró los espacios institucionales de oposición política y de representación para actores sociales no alineados en las fuerzas existentes.⁴¹⁹ Ello contribuyó al fortalecimiento de una estructura clientelar, basada en partidos poco centralizados, que operaban a partir de influencias personales sobre determinadas regiones.⁴²⁰

Así, los partidos tradicionales han constituido el elemento fundamental para comprender la política colombiana. Se trata de fuerzas políticas que, en sentido estricto, no se encuentran subsumidas a un régimen que anteponga la idea general de la existencia del Estado. En la historia colombiana, los partidos han desempeñado prácticamente el papel del Estado y se han superpuesto a la estructura institucional del mismo. El Estado colombiano nunca ha estado

⁴¹⁶ Kline, *op. cit.*, p. 44.

⁴¹⁷ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 67

⁴¹⁸ Leal Buitrago, *Political Crisis...*, p. 2. Un reparto precordado del poder a lo largo de todo el periodo del Frente Nacional —esencialmente ajeno a la voluntad de los electores— y el hecho de que Colombia estuvo gobernada bajo un esquema de Estado de sitio durante la mayor parte del tiempo transcurrido entre los años cuarenta y los ochenta, hacen que la caracterización democrática del régimen colombiano sea tomada con reservas por diversos especialistas. Ver Jonathan Hartlyn, *Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980s*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, documento de trabajo núm. 70, 1993, pp. 3-8.

⁴¹⁹ Fernández Andrade, *op. cit.*, p. 25.

⁴²⁰ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 321.

en condiciones de garantizar el monopolio legítimo de la violencia sobre el territorio nacional, en buena medida, por la existencia de un bipartidismo encabezado por facciones de una oligarquía no dispuestas a permitir la construcción de un aparato estatal capaz de imponer los intereses públicos por encima de sus intereses sectarios.⁴²¹

A diferencia del caso mexicano, en Colombia la violencia civil no ha generado una facción triunfadora, capaz de imponer su hegemonía al adversario. Solamente hasta los años del Frente Nacional, las fuerzas políticas tradicionales pudieron pactar un acuerdo de convivencia que, sin embargo, no fue institucionalizado. En México, la Revolución fue claramente ganada por la facción carrancista-obregonista, y la clase política institucionalizó su dominación a través de un partido de Estado que le permitió evitar la continuidad de las luchas intestinas y ejercer colectivamente el control político sobre todo el territorio nacional. En México, la clase política posrevolucionaria obtuvo previamente la hegemonía militar y después construyó las instituciones del régimen que le permitieran ejercer unitariamente el poder del Estado. En este caso, el Estado pudo ejercer su dominio con una mayor autonomía respecto a los diversos agentes sociales, sobre los cuales tuvo un notable margen de

⁴²¹ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 34. La autora señala: “La precariedad del Estado[...] tiene otras fuentes: la pérdida del monopolio legal del uso de la fuerza [...] la ausencia de la autoridad del Estado en amplias porciones del territorio nacional, y en particular en la mayor parte de las zonas de colonización, y la presencia de un sistema bipartidista donde la población queda dividida [...] al Estado jamás le fue cedido el monopolio exhaustivo de la coacción; en parte porque las élites políticas jamás lo pretendieron seriamente. Fueron dos los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, surgidos a mitad del siglo XIX, y no el Estado, los que definieron (y definen) las formas de identificación y de pertenencia colectivas; los que dieron nacimiento a subculturas transmitidas de generación en generación, y los que engendraron fronteras políticas que han subsistido hasta ahora”. Desde luego, en una perspectiva ideal-contractual, el Estado se constituye a partir de la cesión voluntaria de las soberanías individuales. Sin embargo, en los Estados históricos, el monopolio de la violencia no suele alcanzarse por caminos tan tersos. Generalmente, ha sido precisa la existencia de una fuerza lo suficientemente poderosa como para subyugar a todos sus oponentes, con lo cual logra el monopolio de la violencia *de facto*. Sin esta condición, el paso a la institucionalidad no es sino un elemento endeble y sin sustento. En Colombia no ha habido una fuerza política capaz de superar el ancestral *impasse* entre los distintos contendientes.

control, por lo menos, hasta la segunda mitad de los ochenta. El partido de Estado permitió a un tiempo el control político y social de las masas, e incorporar sus demandas a la política nacional, a través del corporativismo.

Por el contrario, en Colombia, las facciones han mantenido una condición de *impasse*, sin que alguna tenga capacidad de imponerse efectivamente a sus contrarios. Las fuerzas políticas tradicionales han evitado el fortalecimiento del aparato estatal, como medida precautoria para evitar que una de ellas pueda dominar a la adversaria. Por ello, los instrumentos de control institucional han sido comparativamente más débiles. Así, el Estado colombiano se ha encontrado a merced de los intereses de partidos que *de facto* se han mantenido por encima de él. Los partidos Liberal y Conservador han sido por igual organizaciones clientelares dirigidas por miembros de las clases privilegiadas del país, e integradas por conglomerados masivos multclasistas.⁴²²

El régimen colombiano no es totalmente corporativo, pero tampoco pluralista; ha aplicado discrecionalmente el reconocimiento legal de las organizaciones, a partir de criterios desiguales.⁴²³ Por medio de los dos partidos tradicionales, la oligarquía nacional ha mantenido un control permanente sobre los espacios de representación formal y la estructura institucional del país.⁴²⁴ En contraparte, el régimen ha favorecido la debilidad de los mecanismos independientes de representación de los intereses de las masas, que en

⁴²² Leal Buitrago, *Political Crisis...*, p. 2.

⁴²³ Kline, *Colombia...*, pp. 78-85 y 90-91. Los partidos políticos colombianos han representado generalmente los intereses de los grupos más privilegiados de la sociedad. La lucha política partidista en Colombia se ha caracterizado, en los últimos treinta años, por la disputa entre fracciones de los dos grandes partidos originales: liberales y conservadores. En este periodo, la diferencia programática e ideológica entre los mismos se ha diluido. Los trabajadores organizados son relativamente pocos, y las organizaciones de trabajadores cuentan con limitantes que evitan una mayor capacidad de influencia. Son comparativamente más débiles que las organizaciones empresariales.

⁴²⁴ Alfredo Molano, *Coca, tierra y corrupción en Colombia. Raíces y perspectivas*, ponencia para un seminario de la Cátedra UNESCO: Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas. México, D.F., 12 de mayo 2004, p. 1. Para este autor, ambas fuerzas han compartido intereses económicos similares, por lo que las guerras entre ellas no han tenido pretensiones de exclusión absoluta sobre la contendiente.

consecuencia carecen de vías de reivindicación institucionalizadas. Ello se ha traducido en la falta crónica de reformas sociales —especialmente en materia agraria—, lo que ha favorecido, a su vez, *la reproducción de condiciones de exclusión política y social que agravan la conflictividad* y violencia de su sociedad.⁴²⁵

Se ha dicho ya que el régimen colombiano ha acusado rasgos autoritarios importantes, más allá de las disposiciones formales existentes. Sin embargo, dichas características no se encuentran necesariamente reflejadas en el entramado institucional. Éstas se aprecian mejor en el uso faccioso del aparato institucional para la defensa de intereses privados de grupos de la oligarquía y en las condiciones resultantes de desigualdad social y de violencia. La diferencia en el ingreso de los colombianos ha sido aguda.⁴²⁶ Hacia 1991, 40% de los colombianos vivían en situación de pobreza, y a principios de los años sesenta, la cantidad era de 70%.⁴²⁷ Una desigualdad similar se aprecia en la tenencia de la tierra. En 1960, el 62.5% de todas las propiedades dedicadas a la agricultura tenían una extensión menor de 5 hectáreas, y estos terrenos suponían sólo 4.5% de toda la tierra cultivable. En contraste, 0.07% de las propiedades excedía las 2500

⁴²⁵ Francisco E. Thoumi, *El imperio de la droga...*, Sobre la violencia generada por las condiciones de exclusión e inequidad en el campo, Fernández Andrade señala que las medidas gubernamentales para promover una reforma agraria fueron obstaculizadas por los partidos tradicionales y por las grandes organizaciones industriales y agrícolas. En los años setenta el gobierno colombiano favoreció la organización campesina, como medida para controlar la inestabilidad rural; en este contexto se fundó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) que, sin embargo fue dividida y luego disuelta, cuando se hizo demasiado beligerante ante los ojos de las autoridades, que consideraron que atentaba contra los intereses del capitalismo agrícola. Ver *op. cit.*, p. 16.

⁴²⁶ Datos del Banco Mundial en 2002, con información de 1996, ubican a Colombia con un índice de Gini de 57.1, lo que la acercaba más a una distribución del ingreso similar a los de los países africanos, que a la de los de Europa occidental o América del Norte. Diez por ciento de la población menos privilegiada de Colombia obtuvo, de acuerdo con esos mismos datos, 1.1% del ingreso nacional. Si se considera 20% de los colombianos con ingresos menores, la cifra fue de 3.0%. La suma del ingreso de 60% de la población fue de 20.7% respecto al ingreso nacional, mientras que 20% de la población con más privilegiado recibió 60.9% del mismo. Si se tiene en cuenta únicamente 10% de la población con ingresos más altos, su participación del ingreso nacional fue de 46.1%. Ver World Bank, 2002 *World Development Indicators*. www.worldbank.org

⁴²⁷ Kline, *Colombia...*, pp. 9-10.

hectáreas de extensión, para alcanzar 20.2% de todas las tierras cultivables. En 1971, tras diez años de llevar a cabo un programa de reforma agraria, el número de terrenos muy pequeños había decrecido, pero la cantidad de propiedades que superaban las 2500 hectáreas había aumentado.⁴²⁸

Las tendencias excluyentes del proceso político colombiano han exacerbado notablemente la confrontación violenta entre su población. En los preámbulos de *La Violencia*, durante el interinato presidencial del liberal Alberto Lleras Camargo (1945-1946), y en las dos administraciones conservadoras subsecuentes, el gobierno realizó acciones sistemáticas para desarticular a las organizaciones de reivindicación social campesinas y obreras.⁴²⁹ *La Violencia* se caracterizó por la confrontación entre los gobiernos conservadores y sus bases de apoyo con grupos liberales armados. Durante este periodo, dichas autoridades emplearon agrupaciones irregulares para combatir a sus contrincantes, lo que generó el antecedente inmediato de las modernas organizaciones paramilitares.⁴³⁰ Cabe destacar que las estructuras de seguridad del Estado favorecieron los intereses de los conservadores —entonces en el gobierno— y con frecuencia realizaron acciones de terror en contra de las poblaciones civiles. Ello contribuyó a constituir unas circunstancias caóticas, donde el papel del Estado como elemento articulador del orden social careció de legitimidad.⁴³¹ De estas condiciones se derivaron también los primeros desplazamientos masivos de personas que, en su intento por huir de la guerra civil, se asentaron en territorios desocupados, con una presencia esencialmente nula del Estado.⁴³²

La forma misma como finalizó el periodo de *La Violencia* es también un buen referente de la debilidad del Estado y del predominio de los dos

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 10. Sobre la desigualdad en la propiedad de la tierra a principios de los sesenta, Fernández Andrade ofrece cifras complementarias. Señala que 89% de la población rural debía contentarse con alrededor de la mitad de los ingresos totales del sector agrario. Ver *op. cit.*, p. 72.

⁴²⁹ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 61.

⁴³⁰ *Ibid.*, pp. 62-63.

⁴³¹ Kline, *op. cit.*, p. 45; Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 323-324.

⁴³² *Loc. cit.*

partidos tradicionales. Debido a la amplia proliferación del conflicto, hacia 1953, las élites de ambos partidos consideraron que el control del movimiento guerrillero se les estaba yendo de las manos. Pactaron una coalición de reemplazo del presidente en turno, el conservador Laureano Gómez. Este fue el preámbulo del golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla, realizado ese mismo año, que contó originalmente con el apoyo de conservadores y liberales, y prácticamente de todos los sectores sociales y políticos —excepción hecha de Laureano Gómez y sus partidarios más directos—.⁴³³

El gobierno de Rojas Pinilla generó en sus inicios amplias expectativas de lograr la pacificación del país y de adoptar medidas de reforma social y agraria. En poco tiempo depusieron sus armas alrededor de 3 200 guerrilleros, incluyendo una contraguerrilla conservadora.⁴³⁴ Rojas Pinilla prometió atender el fenómeno de las colonizaciones ocurridas desde 1948 y creó el Instituto de Colonización e Inmigración, en reemplazo del Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal.⁴³⁵ Sin embargo, sus expectativas de permanecer indefinidamente en el poder comenzaron nuevamente a despertar inconformidad. Cuando en 1955 declaró el estado de sitio permanente, liberales y conservadores buscaron nuevamente a Laureano Gómez, radicado en España, con la finalidad de restaurar el gobierno civil, bajo la forma de un esquema bipartidista. En un comunicado conjunto, firmado el 24 de julio de 1956, manifestaron la unidad de ambos partidos en el rechazo a la dictadura militar, exigieron el retorno al gobierno civil, y plantearon la posibilidad de instaurar gobiernos formados con integrantes de las dos fuerzas políticas tradicionales. Rojas Pinilla fue derrocado por una junta militar en 1957, misma que entregó el poder a una coalición de ambos partidos en 1958.⁴³⁶

De este modo, ni siquiera una dictadura militar fue capaz de enfrentar los designios de los partidos tradicionales colombianos. La junta militar que

⁴³³ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, pp. 66-67.

⁴³⁴ *Ibid.*, pp. 67-68.

⁴³⁵ *Loc. cit.*

⁴³⁶ *Ibid.*, pp. 69.

derrocó a Rojas Pinilla se sometió a un plebiscito por medio del cual se votó el gobierno bipartidista y se reinstauraba la subordinación formal de los militares al poder civil. De acuerdo con el plebiscito, se habría de realizar una reforma constitucional que sancionaba que ambos partidos se alternaran en el poder y se repartireran equitativamente los cargos gubernamentales y las curules del Congreso. Este esquema debería durar 12 años, que fueron extendidos a 16 por el Congreso. Estaba así creado el Frente Nacional. Laureano Gómez propuso la candidatura unificada del liberal Alberto Lleras Camargos quien, como se recordará, había ejercido medidas de exclusión que favorecieron el estallido de *La Violencia* durante su interinato presidencial. La junta militar y los líderes del Frente Nacional señalaron que el país no se encontraba aun suficientemente pacificado, y decidieron mantener el estado de sitio.⁴³⁷ Todas estas condiciones dificultaron que se llevaran a cabo las reformas sociales que aliviaran las contradicciones internas que habían dado lugar a *La Violencia*.⁴³⁸ En el ámbito político, el resultado fue la exclusión de la contienda política institucional de todas las fuerzas no alineadas en los partidos políticos tradicionales. En efecto, el Frente Nacional permitió a las fuerzas políticas tradicionales compartir el poder en un esquema político que incluso alcanzó tintes dinásticos: en 1974, año en que se celebraron las primeras elecciones posteriores al Frente Nacional, los tres candidatos presidenciales eran todos hijos de ex presidentes de la República.⁴³⁹

En los años ochenta, la violencia remontó nuevamente en el país, pero en este caso, el rasgo distintivo fue que la mayor parte de ella no se inscribió

⁴³⁷ *Ibid.*, pp. 69-70.

⁴³⁸ Kline, *Colombia...*, p. 48.

⁴³⁹ Fernández Andrade, *op. cit.*, p. 76. Contendieron tres hijos de ex presidentes: el de López Pumarejo, el de Laureano Gómez y la hija de Rojas Pinilla; ellos eran Alfonso López Michelsen, Álvaro Gómez Hurtado y María Eugenia Rojas. El régimen de partidos en Colombia es formalmente bipartidista, pero en los hechos se articula como multipartidista y poco cohesionado. Las características poco centralizadas del régimen colombiano permiten que los partidos puedan presentar, a través de distintas coaliciones internas, más de un candidato a la presidencia. Ver Kline, *op. cit.*, p. 132.

directamente en un contexto político identificable con la pugna entre los partidos tradicionales.⁴⁴⁰ A partir de entonces, los principales protagonistas no estatales de la violencia en Colombia han sido actores emergentes: grupos guerrilleros, organizaciones de paramilitares y narcotraficantes.

La estrechez en las vías de representación política y la inequidad social favorecieron el fenómeno de la subversión. Desde los años del Frente Nacional, Colombia se ha visto afectada por cuatro movimientos guerrilleros: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; el Ejército de Liberación Nacional, ELN; el Ejército Popular de Liberación, EPL; y el Movimiento 19 de Abril, M-19.⁴⁴¹ En buena medida, el surgimiento de todos ellos puede encontrarse en las condiciones de exclusión política y social a las que se ha hecho referencia en estas páginas, que ha conducido al Estado colombiano a una crisis de legitimidad.

El punto inicial de la crisis de legitimidad contemporánea puede rastrearse hasta el gobierno de Alfonso López Michelsen, en 1974, el primer gobierno posterior al Frente Nacional. En este periodo y en el de su sucesor, Julio César Turbay, la clase política colombiana se negó a adoptar mecanismos más incluyentes que permitieran dar solución institucional a las demandas de una sociedad cada vez más compleja. El conflicto entre el Estado colombiano y estas organizaciones subversivas se mantuvo a lo largo de los años del Frente Nacional, y comenzó a agudizarse hacia finales de los setenta. Los grupos reivindicativos fueron reprimidos y radicalizados entre 1974 y 1982.⁴⁴² Medidas de represión –como el decreto del Estatuto de Seguridad Nacional (Decreto 1923 del 8 de septiembre de 1978), que otorgó facultades plenas a las fuerzas armadas en su lucha contra la subversión– coincidieron con intentos por establecer la paz.⁴⁴³

⁴⁴⁰ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 28.

⁴⁴¹ Kline, *Colombia...*, p. 57.

⁴⁴² Leal Buitrago, *Political Crisis...*, p. 3.

⁴⁴³ Sobre el Estatuto de Seguridad Nacional, ver Fernández Andrade, *op. cit.*, p. 77. Sobre los intentos para establecer la paz, es posible señalar que durante el gobierno de Alfonso López Michelsen,

Las guerrillas han tenido eventualmente participación en la protección al narcotráfico. Así lo mostraron, desde mediados de los ochenta, las evidencias encontradas en el aseguramiento del inmenso laboratorio de procesamiento de cocaína, “Tranquilandia”, en la selva amazónica colombiana. No obstante, la relación entre ambos actores no es simple, pues se encuentra sometida a contradicciones de origen: el negocio ilícito del narcotráfico es arquetipo del capitalismo extremo y sin cortapisas, que finalmente ha sido el tipo de capitalismo que ha conducido a la sociedad colombiana a una notable polarización, que se ha traducido en fenómenos de guerrilla.⁴⁴⁴ Sin embargo, a principios de los noventa, el cese de apoyo financiero externo acaecido con el derrumbe de la Unión Soviética, se tradujo en la necesidad de las guerrillas de abastecerse con recursos internos, lo que dio paso a su mayor participación en actividades delictivas, como el tráfico de drogas y el secuestro.⁴⁴⁵

Cabe destacar que estas vías de financiamiento han permitido a las organizaciones guerrilleras colombianas —especialmente a las FARC—, contar con importantes recursos, que se han visto reflejados en su capacidad para mantener el control sobre importantes porciones del territorio nacional y para enfrentar a las fuerzas armadas de Colombia. En distintas ocasiones, comandos de las FARC han sido capaces de atacar bases del ejército colombiano, y hacerles numerosos prisioneros. Por ejemplo, en agosto de 1996 un comando de la guerrilla mató a 30 soldados y capturó a 60 más en un ataque a un puesto

a finales de los setenta, se pretendió alcanzar acuerdos de paz con los movimientos guerrilleros, mismos que no pudieron culminar por el permanente bloqueo de las fuerzas armadas, que consideraban sencilla la erradicación de los grupos subversivos. El gobierno de Turbay también buscó la salida no violenta al conflicto, incluso promovió medidas de amnistía (marzo de 1981 y febrero de 1982). En el gobierno de Belisario Betancur se realizaron tratados de paz con la mayor parte de las guerrillas; sin embargo, tales acuerdos se resquebrajaron al poco tiempo de su adopción. El gobierno de Virgilio Barco tuvo mayor éxito para alcanzar un proceso de paz mediante el establecimiento de diálogo con los grupos guerrilleros. Aunque estas conversaciones continuaron durante el gobierno de César Gaviria, el rompimiento fue recurrente. Ver Kline, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁴⁴⁴ Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 130-131.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 133.

militar en Caquetá. Después de ocho meses de negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, ésta devolvió a los soldados capturados. La condición había sido que el gobierno ordenara al ejército evacuar por un mes una zona de proporciones considerables, donde operaba la guerrilla.⁴⁴⁶

La aceptación gubernamental del funcionamiento de defensas privadas data de los primeros años del Frente Nacional, cuando las autoridades colombianas aceptaron la formación de este tipo de organismos, promovidos por latifundistas, como medio de defensa ante los secuestros que en su contra realizaban los grupos subversivos. Los grupos de autodefensa obtuvieron reconocimiento oficial con la promulgación del Decreto 3398 de 1965.⁴⁴⁷ Cuatro años después, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, el acuerdo se ratificó con la Ley 48 de 1968, que reglamentó la formación de grupos civiles armados y los puso bajo cargo de las fuerzas armadas, que les brindaban entrenamiento y armas.⁴⁴⁸

A mediados de los noventa, una nueva disposición jurídica colombiana —el Decreto 356 del 11 de febrero de 1994— permitió nuevamente el respaldo gubernamental abierto a grupos privados de protección, que finalmente operan en las áreas controladas por los intereses agrarios más conservadores, junto con el narcotráfico, especialmente en las zonas del Magdalena Medio, Córdoba, César y Sucre.⁴⁴⁹ En junio de 1989 había sido derogada la Ley 48 de 1968, que autorizaba al ejército a crear grupos de autodefensa. La causa fue que en enero de 1989 comenzaron a ocurrir hechos que pusieron de manifiesto la resistencia de los paramilitares a diversas acciones del Estado. En ese mes, varios funcionarios de la rama judicial que investigaban ilícitos cometidos por esos grupos, fueron asesinados.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 270.

⁴⁴⁷ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 181.

⁴⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁴⁹ Este decreto sancionó la existencia de las Cooperativas de Seguridad, denominadas Convivir. Aunque formalmente las Convivir están diferenciadas de los grupos paramilitares, en los hechos sus acciones se imbrican. Fernández Andrade, *op. cit.*, pp. 198-199.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, pp. 192-193.

Los grupos paramilitares modernos se distinguen de las autodefensas de la década de los sesenta en que se trata ahora de ejércitos privados, puestos al servicio de defensa de intereses políticos y económicos, encargados de identificar y eliminar a todo aquel que se considere opuesto fáctica o potencialmente a los mismos.⁴⁵¹ Varios de ellos forman parte de la estructura de protección de las organizaciones de narcotraficantes. Estas agrupaciones financiaron y entrenaron grupos paramilitares para confrontar a la guerrilla y desarticular a los grupos proclives a defender los derechos humanos y causas de reivindicación social.⁴⁵²

De hecho, el auge del paramilitarismo moderno va de la mano con el desarrollo de las grandes organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, especialmente la de Medellín.⁴⁵³ En noviembre de 1981, el grupo “Muerte a Secuestradores” (MAS), fue creado por los principales líderes del narcotráfico de Medellín, en respuesta al secuestro de una pariente del capo Jorge Luis Ochoa, a manos del M-19.⁴⁵⁴ Fue precisamente la creación del MAS la que dio paso a una colaboración más estrecha entre distintos traficantes de drogas asentados en el departamento de Antioquia, que posteriormente habrían de ser identificados coloquialmente como el “Cártel de Medellín”.⁴⁵⁵

Uno de las principales figuras de la organización, Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*, apoyó especialmente las acciones del MAS, que pronto adoptó un papel activo en la aniquilación de la guerrilla y de diversos actores considerados proclives a la misma. En general, se convirtió en una organización paramilitar de defensa de los intereses de los narcotraficantes, que en función de sus grandes latifundios, coincidieron con las perspectivas

⁴⁵¹ *Ibid.*, pp. 181-182.

⁴⁵² Leal Buitrago, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁵³ Hartlyn, *Drug Trafficking...*, p. 26.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, pp. 186-187; Kline, *Colombia...*, pp. 60-61. También López Restrepo, Andrés y Álvaro Camacho Guizado. “From Smugglers to Drug-lords to ‘Traquetos’: Changes in the Colombian Illicit Drugs Organizations”, EUA. The Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame. www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf, pp. 16-17.

⁴⁵⁵ Hartlyn, *loc. cit.*, p. 26.

de los grupos de derecha.⁴⁵⁶ Sus actividades de apoyo a la contrainsurgencia fueron aceptadas y promovidas por las fuerzas armadas.⁴⁵⁷ Rodríguez Gacha contó con la protección del comandante militar que operaba en su zona de influencia, para armar y promover grupos paramilitares.⁴⁵⁸ De hecho, una investigación promovida por el gobierno de Belisario Betancur mostró que 56 de los 163 individuos considerados integrantes del MAS, habían sido o eran miembros activos de las fuerzas armadas o de la policía colombiana.⁴⁵⁹

Los mismos promotores del MAS –los líderes de la organización de narcotraficantes de Medellín– serían básicamente quienes habrían de constituirse después como *Los Extraditables*. Este grupo habría de desencadenar una guerra frontal contra el Estado colombiano a mediados de los ochenta, a fin de evitar que éste hiciera valer sus propias leyes, especialmente el tratado de extradición con Estados Unidos.

Hacia la mitad de la década de los ochenta, los hermanos Fidel y Carlos Castaño, narcotraficantes de Córdoba, crearon la organización paramilitar denominada “Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá”, que con

⁴⁵⁶ López y Camacho, *From Smugglers...*, pp. 16-17. A inicios de los ochenta, la presión de las guerrillas hacia los ganaderos favoreció que éstos comenzaran a vender sus tierras. Los narcotraficantes, recién enriquecidos, adquirieron paulatinamente sus propiedades, a fin de blanquear sus ganancias y adquirir el estatus de los antiguos hacendados. Gradualmente, comenzaron a tomar medidas para expulsar a la guerrilla. Una perspectiva similar sostiene Thoumi. Ver *El imperio de la droga...*, p. 227. Por su parte, Fernández Andrade señala, por ejemplo, que en la zona de Bucaramanga, la reunión en que se resolvió la formación de una célula del MAS estuvo presidida por militares, autoridades y capitalistas locales: “a comienzos de 1982 se informó, a partir de denuncias hechas por los pobladores de Bucaramanga, sobre la constitución de un grupo del MAS en el municipio de Puerto Boyacá. La reunión donde se oficializó su creación fue presidida por el alcalde militar de la ciudad; además estuvieron: ‘representantes de la Texas Petroleum Company, miembros de la Federación Nacional de Cafeteros, algunos jefes de directorios políticos, miembros de la defensa civil, algunos ex alcaldes municipales, algunos inspectores de policía, agentes del DAS, F-2 y B-2, y algunos comerciantes.’” Ver Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 188 y 190.

⁴⁵⁷ Lee III y Thoumi, *Drugs and Democracy...*, pp. 82-83. De acuerdo con estos autores, se ha documentado el contacto mantenido entre Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*, con el centro de comando del ejército colombiano en Bárbula.

⁴⁵⁸ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 188.

⁴⁵⁹ Hartlyn, *Drugs Trafficking...*, p. 34.

el tiempo se transformó en las Autodefensas Unidas de Colombia.⁴⁶⁰ Originalmente aliados de Pablo Escobar —el principal promotor de las acciones de terror contra el Estado, destinadas a frenar la extradición—, los Castaño habrían de constituir posteriormente el grupo de Los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar). Tal organización, junto con los grupos de narcotraficantes del Valle, comúnmente denominados “Cártel de Cali”, desempeñó un papel fundamental en el desmantelamiento de la estructura delictiva de Escobar y en la propia muerte del mismo, en 1993.⁴⁶¹

La escalada de violencia y la continuidad en la producción y tráfico de narcóticos que ha caracterizado a Colombia desde entonces, han favorecido la colaboración internacional, con objeto de evitar la eventual desestabilización regional y reforzar la estrategia internacional de combate a las drogas ilícitas, en el enfoque coercitivo favorecido, sobre todo por los Estados Unidos.

En el año 2000 se adoptó el Plan Colombia. Se trata de un conjunto de estrategias del gobierno colombiano encaminadas a fortalecer el combate al narcotráfico —aspira a disminuir el cultivo, procesamiento y distribución de narcóticos en un periodo de cinco años— y promover la pacificación. También pretende llevar a cabo diversas reformas estructurales encaminadas a ofrecer vías alternativas de desarrollo para los grupos de campesinos dedicados al cultivo de plantíos ilícitos. Cuenta con la cooperación sustantiva de recursos de Estados Unidos y en menor medida, de la Unión Europea.⁴⁶²

El Plan Colombia cuenta con cuatro estrategias rectoras: a) recuperación económica y social, b) proceso de negociación del conflicto armado, c) estrategia antinarcóticos, y d) fortalecimiento institucional y desarrollo social.⁴⁶³ Aunque en el aspecto formal solamente dos líneas de acción tienen

⁴⁶⁰ Fernández Andrade, *op. cit.*, p. 191.

⁴⁶¹ Así se narra en una de las biografías más fidedignas del capo de Medellín. Ver Alonso Salazar, *La parábola de Pablo*, Bogotá, Planeta, 2001, p. 371. También lo corroboran López y Camacho, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁶² www.plancolombia.gov.co

⁴⁶³ www.colombiaemb.org/repository/Doc_Plan_Col/Plan%20Colombia%20texto.pdf

que ver directamente con cuestiones de seguridad, lo cierto es que el enfoque ha privilegiado *de facto* tales aspectos.⁴⁶⁴ De los 7 500 millones de dólares necesarios para articular el Plan Colombia, el país sudamericano aporta 4 900 millones de dólares, lo que equivale a 64%, mientras que Estados Unidos proporcionaría alrededor de 1 500 millones de dólares. Del total de recursos destinados al Plan Colombia, 58% se destina a tareas de combate al narcotráfico, de seguridad y reforma judicial.⁴⁶⁵

Todo lo expuesto en las páginas anteriores permite tener una visión panorámica de las características del Estado y el régimen político colombianos; de sus principales fuerzas políticas y sociales y de la confrontación violenta que ha afectado al país, en vaivenes permanentes de agudización y distensión, a lo largo de su historia. Como se ha podido apreciar, la violencia ha sido un elemento reiterado en la vida del país. Con distintos agentes, que se unen y contraponen de manera variable a lo largo del tiempo, la violencia en Colombia ha tenido por resultado una constante crisis de seguridad, que se aprecia, por ejemplo, en el notable número de muertes violentas entre su población.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ En agosto de 2000, en el marco de la presentación del Plan Colombia, el propio presidente estadounidense de entonces, William Clinton, evidenció con claridad el enfoque de seguridad esencialmente contenido en el Plan. En su discurso señaló: “Que una cosa quede clara: esta asistencia es para luchar contra las drogas, no para pelear una guerra. El conflicto civil y el narcotráfico van de la mano y provocan grandes problemas a la gente de Colombia. Rechazo la idea de que debemos escoger entre apoyar la paz o luchar contra las drogas. Podemos hacer ambas cosas. De hecho, para tener éxito, tenemos que hacer ambas cosas”. Por su parte, el presidente colombiano Andrés pastrana señaló: “La ayuda de EEUU a Colombia es un reconocimiento de que la amenaza de las drogas es realmente un problema internacional, y que, por lo tanto, requiere una respuesta mundial. Le hemos pedido a los Estados Unidos y a la comunidad internacional que nos dé nuevas herramientas y recursos para construir la Colombia del Siglo XXI”. Así está expuesto en el sitio web de la embajada colombiana en Estados Unidos. www.colombiaemb.org/opencms/opencms/plancolombia/index.html

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ Un estudio detallado señala que en los años de *La Violencia*, entre 200 000 y 300 000 personas fueron asesinadas. En 1955 murieron 51.5 personas por cada 100 000 habitantes. A partir de entonces y hasta 1970, la tendencia declinó, para disminuir a 20 personas por cada 100 000 habitantes ese año. A partir de esa fecha ocurre un repunte notable: 40 personas –respecto a la misma proporción– en 1980 y 85 en 1990. Esa tasa se mantuvo hasta finales de la década. Entre 1998 y 1999 ascendió

Es un hecho que, en estas condiciones, el Estado se ha visto prácticamente impotente para ejercer su soberanía, de manera indisputable, a lo largo de su territorio. Las drogas ilícitas han desempeñado un papel crucial en la dinámica de la violencia colombiana, pues varios de los actores involucrados en la confrontación han estado de un modo u otro relacionados con las mismas. Así, por ejemplo, la cocaína se ha vuelto un insumo básico para el financiamiento tanto de guerrilla como de paramilitares, por lo que constituye un factor que agrava las condiciones políticas del país, y no sólo aspectos aislados de seguridad pública.⁴⁶⁷

Por su parte, los grupos que de origen han estado relacionados con el cultivo y comercio de drogas ilegales han sido fundamentales en el agravamiento de la crisis de seguridad colombiana. Sea por el desarrollo abierto de una campaña de terror a fin de evitar el cumplimiento de diversas disposiciones normativas que afectaban sus intereses, o por la proliferación de la compra de voluntades, con el mismo propósito, a partir de la corrupción de funcionarios públicos, los narcotraficantes colombianos han tenido la capacidad de influir en la política de más alto nivel del país. Han afectado directamente el proceso democrático colombiano⁴⁶⁸ y han podido imponer sus intereses a las decisiones del Estado, al grado que la guerra de Pablo Escobar contra el Estado tuvo por resultado la prohibición constitucional de la extradición de delincuentes colombianos al extranjero.⁴⁶⁹

nuevamente a 60 personas asesinadas por cada 100 000 habitantes. Sin embargo, 44% de los residentes urbanos entrevistados conoció a alguien que fue asesinado en los cinco años anteriores. El estudio se encuentra en Mauricio Rubio, *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*. Bogotá, Tercer Mundo-CEDE-1999. Citado en Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 324-325.

⁴⁶⁷ López y Camacho, *From Smugglers...*, pp. 27-28.

⁴⁶⁸ Más adelante se tratará el tema con mayor detalle.

⁴⁶⁹ Constitución Política de 1991, artículo 35. Muerto Escobar, este artículo fue reformado en 1997, durante el gobierno de Ernesto Samper, para permitir nuevamente la extradición. La reforma no fue, sin embargo, exenta de polémica, pues los delitos realizados con antelación a 1997 no eran sujetos a ser encauzados bajo este proceso. Este hecho eximía virtualmente a los líderes de la organización de Cali de la posibilidad de ser extraditados hacia Estados Unidos, según se podrá apreciar más adelante.

La dinámica del narcotráfico en Colombia ha desarrollado distintas formas de relación corrupta entre el poder y los delincuentes con la salvedad, en este caso, de que el Estado colombiano nunca ha tenido la capacidad para centralizar la actividad bajo el designio o tutela genérica de las instituciones de seguridad o miembros determinados de la clase política. El narcotráfico en Colombia no ha sido genéticamente desarrollado bajo el control del poder, como ocurrió en México. Las relaciones de contubernio entre delincuentes y funcionarios públicos han tenido características distintas, mismas que han influido claramente en la agudización de la crisis de seguridad del Estado colombiano, y que habrán de ser expuestas más adelante. Sin embargo, antes de proceder a ello, es preciso emprender un recuento panorámico de las estructuras institucionales enfocadas al combate del crimen organizado en Colombia, específicamente al narcotráfico.

La seguridad en el Estado colombiano

Las instituciones de seguridad encargadas del combate al narcotráfico

En Colombia, el uso jurídico del concepto de *crimen organizado* es, al igual que en México, muy reciente. La Ley 365 de 1997 estableció las normas tendentes a combatir la delincuencia organizada y modificó diversas disposiciones del Código Penal, del Código de Procedimiento Penal y del Estatuto Nacional de Estupefacientes, entre otras reglamentaciones.⁴⁷⁰ El combate al crimen organizado está regulado por esta ley y por el Código Penal.⁴⁷¹ No existe explícitamente la mención sobre cuáles son los delitos a considerar para la caracterización de la delincuencia organizada, pues la ley privilegia

⁴⁷⁰ Ver Ley 365 de 1997. Esta norma se puede consultar en el sitio web de la Dirección Nacional de Estupefacientes: www.dnecolombia.gov.co/legisla/9698/ley365de1997.PDF

⁴⁷¹ El anterior Código Penal se estableció en 1936 (Ley 95). Sufrió diversas modificaciones y fue sustituido en su conjunto por el que se encuentra en vigencia en el año 2000 (Ley 599 de 2000).

conceptualmente la noción de la existencia de concierto para delinquir, para determinar la presencia de la misma. De cualquier manera, el establecimiento de las penas para los delitos de terrorismo, narcotráfico, secuestro, extorsión o para conformar escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, permite apreciar que éstos son considerados especialmente graves y representativos del tipo delincuencia al que se pretende encarar con la citada ley.⁴⁷²

El marco normativo que reprime la producción y el tráfico de las drogas ilícitas en ese país es complejo. Los antecedentes de la prohibición de drogas ilegales en Colombia se remontan a la Ley 11 de 1920, con la que se vedó la venta de opio al mayoreo o al detalle, cocaína, heroína y marihuana, entre otras sustancias.⁴⁷³ Desde entonces, diversas disposiciones han versado sobre las drogas ilícitas.⁴⁷⁴ El Código Penal de 1936 tipificó los delitos relacionados con las drogas como “delitos contra la salud pública”.⁴⁷⁵

La Ley 17 de 1973 especificó que las autoridades preferentemente encargadas de investigar los delitos referentes a estas disposiciones serían

⁴⁷² Ver www.dnecolombia.gov.co/legisla/9698/ley365de1997.PDF

⁴⁷³ Ley 11 de 1920, art. 1. Se puede acceder a esta ley y todas las que se mencionan en lo subsiguiente en www.dnecolombia.gov.co

⁴⁷⁴ Entre las más relevantes: la Ley 118 de 1928, esta ley hace referencia a la prisión corporal, como medida de castigo contra los individuos que ejercieran el comercio ilegal de drogas; la Ley 36 de 1939 determinó el monopolio estatal de la importación de drogas; la Ley 45 de 1946, que castigaba al propietario de bienes inmuebles donde se permitiera el consumo de drogas ilegales, entre otras. En años más recientes, las siguientes reformas legales trascendentes, en materia de crimen organizado y narcotráfico, fueron el Decreto 1188 de 1974, mediante el cual fue expedido el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el que se pretendió dar mayor sistematización a los principios normativos y a la acción gubernamental en materia de drogas ilícitas; la expedición de la Ley 30 de 1986, que contiene el nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes; de la Ley 333 de 1996, sobre la extinción de dominio sobre bienes y recursos de procedencia ilícita, que fue derogada por la Ley 793 de 2002, relativa a los mismos asuntos. Indirectamente se puede mencionar la prohibición constitucional de la extradición de nacionales colombianos en 1991 y la posterior reincorporación de tal medida en el texto constitucional, en 1997 (artículo 35 constitucional).

⁴⁷⁵ Alonso Salazar, *Drogas y narcotráfico en Colombia*, Planeta, Bogotá, 2001, p. 37.

la Policía Judicial y los jueces de Instrucción Criminal.⁴⁷⁶ Esta ley, emitida durante el periodo del Frente Nacional, revistió formalmente al presidente de la República con facultades extraordinarias para elaborar un estatuto que regulara íntegramente los asuntos relacionados con el fenómeno de las drogas, desde la prevención de su cultivo y la represión de la producción y el tráfico, hasta la rehabilitación de las personas adictas. Igualmente, la misma disposición facultó al presidente para formar un organismo administrativo específico, para realizar estas actividades.⁴⁷⁷ En consecuencia, el Consejo Nacional de Estupefacientes fue creado como órgano asesor del gobierno nacional, mediante el Decreto 1206 de 1973. Este órgano de coordinación fue encargado de formular las políticas, planes y programas que el gobierno colombiano debería desarrollar para la lucha contra la producción, comercio y consumo de drogas ilícitas.⁴⁷⁸

Las instituciones de seguridad colombianas encargadas de llevar a cabo el combate al crimen organizado, específicamente al narcotráfico, han sido las fuerzas armadas, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad, en su momento, la Procuraduría General de la Nación y, desde 1991, en sustitución de ésta, la Fiscalía General de la Nación.

La fuerza pública colombiana se encuentra articulada en una estructura coordinadora unitaria, que ha integrado tradicionalmente a las tres fuerzas militares: ejército, armada y fuerza aérea. Tras distintas denominaciones –Secretaría de Guerra, Ministerio de Guerra–, fue designado Ministerio de

⁴⁷⁶ Ley 17 de 1973, art. 8.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, art. 10.

⁴⁷⁸ Ver Héctor Hernando Bernal Contreras, *Las sustancias químicas y el tráfico de estupefacientes*, Bogotá. Dirección Nacional de Estupefacientes. S.F., p. 17. El documento se puede encontrar en: www.dnecolombia.gov.co/doc/Publicaciones/estrategica/sustancias.pdf, p. 17. El abigarrado sistema legal colombiano pone en entredicho la fecha de creación del Consejo Nacional de Estupefacientes pues, efectivamente, el Decreto 1206 de 1973 le dio origen. A pesar de ello, trece años más tarde, la Ley 30 de 1986, que contiene el Estatuto Nacional de Estupefacientes, menciona explícitamente, en sus artículos 89 y 90, que el Consejo Nacional de Estupefacientes fue creado por ella. Ver www.dnecolombia.gov.co/legisla/8191/ley30de1986.PDF

Defensa en 1965. En 1953, durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, mediante el Decreto 1814 de 1953, se incorporó a la Policía Nacional bajo el control del entonces Ministerio de Guerra.⁴⁷⁹

En Colombia, el fenómeno del cultivo y tráfico de drogas ilegales recibió originalmente, de parte del Estado, un trato de delito menor, estrictamente referido a cuestiones de seguridad pública.⁴⁸⁰ La participación de las fuerzas armadas en la represión del narcotráfico se inició en noviembre de 1978, durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala, quien meses antes había decretado el Estatuto de Seguridad Nacional, que permitió la participación de los militares en varias tareas limitadas tradicionalmente a los civiles.⁴⁸¹

A partir del primero de noviembre de 1978 se emprendió la denominada “Operación Fulminante”, por medio de la cual se incorporó aproximadamente a 10 mil efectivos del Segundo Batallón del Ejército Mexicano a las tareas de interdicción de drogas, que habrían de ser compartidas por la Policía Nacional.⁴⁸² La Operación Fulminante duró alrededor de dieciséis meses, y llegó a su fin en marzo de 1980. Las fuerzas armadas colombianas presentaron niveles incrementados de corrupción derivada del narcotráfico, y sus acciones motivaron amplias quejas por violaciones de derechos humanos contra la

⁴⁷⁹ www.mindefensa.gov.co/ También www.policia.gov.co

⁴⁸⁰ Así lo demuestran, por ejemplo, las penas asignadas por lo menos hasta los años setenta, a quienes infringieron las reglamentaciones estatales en materia de drogas ilícitas. Ello se puede comprobar con una revisión a las disposiciones legales contenidas en www.dnecolombia.gov.co

⁴⁸¹ The Library of the Congress, *A Country Study: Colombia*, en <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cotoc.html>. El Estatuto de Seguridad Nacional fue el Decreto 1923 de 1978. Fernández Andrade señala que esta medida obedeció, más que a presiones del gobierno de Estados Unidos —derivadas del distanciamiento entre los gobiernos estadounidense y colombiano, originado por las imputaciones de participación en el narcotráfico, que distintos medios estadounidenses realizaron respecto a ministros de la administración de Alfonso López Michelsen y del propio Turbay— a la predisposición de la clase política de fortalecer el papel de los militares en tareas de seguridad de diversa índole, a fin de desarticular a las organizaciones subversivas. Ver Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, pp. 77 y 213.

⁴⁸² Fernández Andrade, *op. cit.*, p. 213. El documento citado del Congreso estadounidense considera que el número de efectivos fue de 12 000. The Library of the Congress. *A Country Study: Colombia*. <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cotoc.html>.

población civil. Adicionalmente, los propios militares consideraron que descuidaban su labor sustantiva de combatir a la subversión. Incluso, el Congreso estadounidense afirmó que la campaña militar en la Costa Atlántica sólo había reprimido a pequeños traficantes, mientras que las grandes redes de tráfico de marihuana operaban sin mayor alteración. La participación de los militares en la interdicción de narcóticos, en esta primera etapa, fue suspendida en ese año.⁴⁸³ El ejército colombiano fue retirado de La Guajira y reemplazado por una fuerza policial de menores dimensiones.⁴⁸⁴

Con el surgimiento del Plan Colombia, los militares de ese país han sido incorporados nuevamente al desarrollo de tareas de aseguramiento de drogas ilícitas. A finales de 1999, en los preámbulos del lanzamiento del Plan, se activó una unidad de élite, destinada a desarrollar operaciones para combatir el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes en las diferentes zonas del país. El primero de sus batallones fue presentado el 14 de septiembre de 1999. Desde el 19 de diciembre de 2000 comenzó a operar la Brigada contra el Narcotráfico, y su puesto de mando se asentó en el departamento de Putumayo.⁴⁸⁵

En la actualidad, el narcotráfico es considerado como una amenaza a la seguridad nacional, por parte de las autoridades colombianas, y todas las fuerzas militares tradicionales se encargan de su combate.⁴⁸⁶ La toma del Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985, por parte de guerrilleros del M-19, que recibieron algunos apoyos por parte de Pablo Escobar,⁴⁸⁷ favoreció incluso

⁴⁸³ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 214.

⁴⁸⁴ Hartlyn, *Drug Trafficking...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

⁴⁸⁵ www.ejercito.mil.co

⁴⁸⁶ <http://www.mindefensa.gov.co/>

⁴⁸⁷ Durante su ocupación del Palacio de Justicia, los guerrilleros quemaron todos los procesos archivados por narcotráfico y extradición. <http://www.cgfm.mil.co/>. Una narración extensa de estos acontecimientos se encuentra en Alonso Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 167-173. Respecto al acuerdo entre el M-19 y Escobar, existen versiones encontradas. El Ministro de Justicia, Enrique Parejo, señaló no tener duda de la complicidad de narcotraficantes con el hecho de la quema de los expedientes, sin embargo, también reconoció que había copias de los mismos en otras instituciones. De acuerdo con Salazar, las autoridades colombianas admitieron no poder sustentar esta percepción

la formación de un comando de élite llamado Fuerzas Especiales Urbanas, encargadas de controlar situaciones de riesgo similares.

Gran parte de las tareas de combate al crimen organizado en Colombia son desempeñadas por la Policía Nacional. Como se ha señalado, ésta depende estructuralmente del Ministerio de Defensa —entonces Ministerio de Guerra— desde 1953. Anteriormente se encontraba adscrita al Ministerio de Gobierno, donde funcionaba desde sus orígenes. En Colombia, las tareas de policía no se asientan en una diferenciación conceptual basada en fundamentos regionales, sino funcionales. Las tareas de prevención e investigación de los delitos son conferidas en conjunto a la Policía Nacional, que surgió mediante el Decreto 1000 de 1891⁴⁸⁸ y se encarga de articularlas a partir de diversas dependencias internas.

Las tareas de investigación de los delitos corresponden a la Policía Judicial, que ha tenido distintas denominaciones a partir de su creación, que se remonta prácticamente a los orígenes de la institución, cuando el Decreto 1547 de 1892 creó la Inspección de Permanencia y dio a la policía funciones judiciales. La actual Dirección Central de Policía Judicial e Investigación (Dijin), fue creada en 1983 y tuvo como antecesora inmediata a la División de Información, Policía Judicial y Estadística Criminal (DIPEC).

En el año 2000, el Decreto 1512 modificó la estructura del Ministerio de Defensa y en el artículo 6 se especifica dentro del organigrama de la Policía Nacional, la existencia de la Dirección Central de Policía Judicial e Investigación (Dijin).⁴⁸⁹ El artículo 38 le otorgó, entre sus funciones, las de dirigir y ejecutar las acciones que las leyes colombianas asignan a la Policía Nacional en el área de Policía Judicial; desarrollar, en coordinación con la Rama Jurisdiccional, las labores investigativas y técnicas derivadas de lo anterior;

con pruebas fehacientes. Sin embargo, uno de los guerrilleros del M-19 entrevistado por Salazar admitió que Escobar les facilitó pistas de aterrizaje ubicadas en su hacienda Nápoles, para traer pertrechos militares desde Nicaragua.

⁴⁸⁸ www.policia.gov.co

⁴⁸⁹ www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/dijin.nsf/paginas/historia

coordinarse con las entidades del Estado que desarrollen funciones de policía judicial, para llevar a cabo la ejecución de las actividades correspondientes a su encargo; coordinar con la Dirección Operativa el funcionamiento de la Policía Judicial en los departamentos de Policía; y atender la recepción de información en materia criminal de las diferentes entidades oficiales, a fin de alimentar el Archivo Operacional. La DIJIN también propone a la Dirección General de la Policía Nacional, la política criminal y los procedimientos a seguir en materia de Policía Judicial, criminalística y criminología.⁴⁹⁰

La Policía Nacional cuenta también con la Dirección Antinarcóticos. El antecedente de ésta data de 1978, cuando se creó una Policía Antinarcóticos por acuerdo entre los gobiernos colombiano y estadounidense, donde el primero aportó los recursos humanos y el segundo los financieros. Dicha institución se adscribió al Ministerio de Defensa.⁴⁹¹ En 1981, mediante la resolución 2743 de ese año, se creó el Servicio Especializado de Control de Sustancias que Producen Adicción Física o Psíquica, que dependió de la Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional. Dos años más tarde, en 1983, el Decreto 2137 –por medio del cual se expedía el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional– creó el Servicio Aéreo de la Policía, mismo que ubicó bajo el control de la Dirección Operativa.

El Decreto 423 de 1987 fusionó el Servicio Especializado Policía de Control de Sustancias que producen Adicción Física o Psíquica y el Servicio Aéreo de la Policía Nacional en una sola entidad, que se denominó Dirección Antinarcóticos. A pesar de ello, la Dirección Antinarcóticos no fue mencionada originalmente en la estructura de la Policía Nacional en la Ley 62 de 1993.⁴⁹² En 1994, el Director General de la dependencia resolvió que el área de antinarcóticos estaría subordinada a la Subdirección de Servicios Especializados, de acuerdo con la estructura de la institución, derivada de la

⁴⁹⁰ Decreto 1512 de 2000, artículo 38. Este documento se puede encontrar en www.acnur.org/biblioteca/pdf/01031.pdf

⁴⁹¹ www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/diran.nsf/paginas/sinopsishistorica

⁴⁹² Ver artículo 18 de dicha ley.

ley anterior.⁴⁹³ Más tarde, la Ley 180 de 1995 sí contempló la existencia de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. Lo mismo ocurrió con el Decreto 1686 de 1997, derogatorio de la citada Ley 180 de 1995.⁴⁹⁴ El Decreto 1512 de 2000 incluye también a la Dirección Antinarcóticos en la estructura de la Policía Nacional, y le confiere las responsabilidades de dar cumplimiento a la política nacional en materia de lucha contra las drogas, así como a los convenios de cooperación nacional e internacional relativos al tema. De acuerdo con dicho decreto, la Dirección Antinarcóticos opera la aviación policial en la lucha contra las drogas; lleva a cabo labores de fumigación aérea de cultivos; operaciones de interdicción que conduzcan a la localización y destrucción de laboratorios; y el desmantelamiento de redes de narcotráfico.⁴⁹⁵ Incluso le fueron conferidas tareas encaminadas a reducir la demanda, mediante la adopción de programas preventivos.⁴⁹⁶

La Policía Nacional cuenta también con una Dirección Central de Inteligencia, con antecedentes que se remontan a los inicios de la institución. Su historia va de la mano con la Dijin. Como se señaló más arriba, en 1953, se incorporó el cuerpo de Policía Nacional al entonces Ministerio de Guerra. Debido a esta adhesión, la Policía adoptó la organización por departamentos que tenían las fuerzas militares. Al departamento F2 le correspondió atender todo lo relacionado con la Información, Criminalidad y Estadística Delincuencial. En 1962 se le cambió el nombre de F-2 por el de Departamento F-2 del Estado Mayor. Durante la década de los setenta, el F-2 se transformó en División de Información, Policía Judicial y Estadística Criminal (DIPEC), y a partir de entonces se diferenciaron las funciones de Policía Judicial e Inteligencia. Según se ha visto, mediante el Decreto 2137, la DIPEC se transformó en la Dirección de Policía Judicial e Investigación (Dijin), en 1983. En 1995, la Ley 180 determinó la creación de la Dirección de

⁴⁹³ www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/diran.nsf/paginas/sinopsishistorica

⁴⁹⁴ Decreto 1686, artículo 3.

⁴⁹⁵ Decreto 1512 de 2000, artículo 40. www.acnur.org/biblioteca/pdf/01031.pdf, p. 23.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, artículo 40, p. 23.

Inteligencia de la Policía Nacional. Dicha ley diferenció explícitamente las funciones y el rol del servicio de Policía Judicial e Inteligencia.⁴⁹⁷ El Decreto 1512 de 2000 le confirió la responsabilidad de dirigir y coordinar a nivel nacional la recopilación y sistematización de información para la toma de decisiones del mando institucional y del gobierno nacional en materia de orden público; dirigir a nivel nacional las actividades de contrainteligencia que permitan garantizar la seguridad del personal, las instalaciones, los documentos y las comunicaciones de la Policía Nacional; y de constituirse en organismo rector de la inteligencia de la Policía Nacional.⁴⁹⁸

Otra institución que desempeña en Colombia un papel fundamental en el combate al crimen organizado es el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). El DAS depende directamente de la Presidencia de la República. Fue creado en 1953, durante el gobierno de Rojas Pinilla, mediante el Decreto 2872 de ese año.⁴⁹⁹ Su denominación original fue Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiano (*si*), y su propósito fue atender a la seguridad interior y exterior del Estado, en el contexto originado por *La Violencia*. Durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, el Servicio de Inteligencia Colombiano se transformó en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por medio del Decreto 1717 de 1960.

Al igual que la mayor parte de las instituciones de seguridad colombianas, la historia del DAS se ha caracterizado por la adopción de modificaciones constantes. En el gobierno del presidente Misael Pastrana, se reorganizó administrativamente el Departamento por el Decreto 625 de 1974, que se mantuvo vigente hasta 1989. En la administración de Virgilio Barco, por medio del Decreto 512 de 1989, se reestructura nuevamente el Departamento, a fin de modernizarlo y brindarle mayor eficiencia técnica. Más tarde, en el marco del programa de modernización del Estado Colombiano, derivado de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el presidente César

⁴⁹⁷ www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/dipol.nsf/paginas/Introduccion

⁴⁹⁸ Decreto 1512 de 2000, artículo 39, www.acnur.org/biblioteca/pdf/01031.pdf, p. 22.

⁴⁹⁹ www.das.gov.co

Gaviria Trujillo expidió el Decreto 2110 de 1992, con el cual se adoptaron nuevas estructura y funciones. Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, los Decretos 218 del 15 de febrero de 2000 y 1272 del 7 de julio de ese mismo año, modificaron nuevamente la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad.⁵⁰⁰

Hacia los años setenta, el DAS fue encargado de encabezar el combate contra el narcotráfico.⁵⁰¹ En 1978 la autoridad principal para el combate al narcotráfico se restó al DAS, y se adjudicó principalmente a la Policía Judicial. De cualquier manera, el DAS desempeñó un papel activo en el combate al narcotráfico, que fue fundamental en la persecución de la organización de narcotraficantes de Medellín y su principal figura, Pablo Escobar.⁵⁰² Tal confrontación tuvo por resultado, incluso, la explosión de una poderosa bomba que virtualmente destruyó el edificio de 12 pisos donde se ubicaba la sede del Departamento Administrativo de Seguridad en Bogotá, el 6 de diciembre de 1989, en un atentado que pretendía cobrar la vida de quien entonces era su director, el general Miguel Maza Márquez.⁵⁰³

En la actualidad, el DAS cuenta entre sus principales funciones: producir la inteligencia de Estado que requiere el gobierno nacional —especialmente el presidente de la República— y formular políticas del sector administrativo

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 213. Luis Astorga, “México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema”, conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, “Análisis histórico del narcotráfico en Colombia”, organizada por la División Educativa y Cultural del Museo Nacional de Colombia, la Asociación de Amigos del Museo Nacional de Colombia, la Embajada de España en Colombia, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Embajada de México en Colombia, Bogotá, 29-31 de octubre de 2003. Cabe destacar que por entonces, el papel del DAS en el cumplimiento de esa función fue sujeto de críticas por corrupción. Astorga señala, por ejemplo, que: “El director de esta institución en el gobierno de Pastrana (1970-1974), el general Jorge Ordóñez Valderrama, fue señalado varias veces como alguien relacionado con el tráfico de cocaína. Incluso la Policía Nacional acusó al DAS de tener nexos con ese negocio”, *ibid.*, pp. 8-9.

⁵⁰² Astorga, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁰³ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 248.

en materia de inteligencia para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano; dirigir la actividad de inteligencia estratégica de Estado en el ámbito nacional e internacional; coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales que cumplan funciones afines; llevar a cabo acciones de contrainteligencia tendentes a proteger los intereses del Estado; realizar los estudios de seguridad y confiabilidad de los altos funcionarios del gobierno; coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado la política migratoria y ejercer el control de nacionales y extranjeros en este rubro; ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para investigaciones de carácter criminal; llevar los registros delictivos y de identificación nacionales, y expedir certificados judiciales; actuar como Oficina Central Nacional de Interpol en el intercambio de información y asistencia recíproca; y brindar seguridad al presidente de la República y su familia, así como a altos funcionarios gubernamentales.⁵⁰⁴

A partir de 1991, una nueva institución ha desempeñado un papel fundamental en el combate al crimen organizado y, específicamente, al narcotráfico. Se trata de la Fiscalía General de la Nación, que fue creada por disposición de la nueva Constitución de la República, que entró en vigor a partir de ese año. La Fiscalía comenzó a operar el 1 de julio de 1992.⁵⁰⁵ Es una institución perteneciente a la rama judicial del poder público, que goza de autonomía administrativa y presupuestal. La Fiscalía General se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia.⁵⁰⁶

Las atribuciones que le confirió la Constitución de 1991 a la Fiscalía General de la Nación son, entre otras: investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional; asumir directamente las

⁵⁰⁴ www.das.gov.co

⁵⁰⁵ <http://www.fiscalia.gov.co>

⁵⁰⁶ Constitución de la República, arts. 249 y 250, capítulo VI.

investigaciones y procesos; participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto; otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la entidad; y suministrar al gobierno información sobre las investigaciones que se estén desarrollando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.⁵⁰⁷ La Fiscalía dirige y coordina las funciones de la Policía Judicial que realiza permanentemente la Policía Nacional.⁵⁰⁸ Para combatir los delitos en áreas del territorio colombiano donde el acceso a los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible, la Fiscalía puede conformar unidades especiales con miembros de las fuerzas armadas, quienes realizan esta función, directamente bajo su mando.⁵⁰⁹

Las tareas sustantivas de combate al crimen organizado que realiza la Fiscalía General de la Nación se realizan por medio de distintas estructuras internas. Así, por ejemplo, la entidad cuenta con la Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima (UNAIM), que atiende los delitos conexos con narcotráfico en todo el territorio colombiano;⁵¹⁰ y tiene también la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos (Uextdom), que se encarga de aplicar las disposiciones concernientes a la Ley 793 de 2002.⁵¹¹ Estas dos Unidades dependen de la Dirección Nacional de Fiscalías.⁵¹²

La Fiscalía General de la Nación cuenta con la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Este organismo se encarga de organizar y dirigir las funciones de policía judicial de la Fiscalía; asesora al

⁵⁰⁷ *Ibid.*, art. 251.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, art. 250.

⁵⁰⁹ *Loc. cit.*

⁵¹⁰ www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig/paginas/unalant.htm

⁵¹¹ www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig/paginas/uextdom.htm Como se ha visto, esta ley sustituyó a la Ley 333 de 1996, que resolvió originalmente sobre la posibilidad de extinción del dominio de los bienes adquiridos con recursos ilícitos, así estuvieran en manos distintas a las del delincuente directamente implicado.

⁵¹² www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig.htm

fiscal general en la definición de políticas y estrategias asociadas con esta función; y promueve el intercambio de información entre los distintos organismos de seguridad del Estado, para la programación y el desarrollo de operaciones contra la delincuencia.⁵¹³ La CTI equivale jerárquicamente a la Dirección Nacional de Fiscalías, y ambas dependen del Despacho del Vicefiscal General de la Nación.

La Fiscalía cuenta adicionalmente con estructuras internas destinadas a investigar los ilícitos atribuidos a funcionarios públicos. La Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública se encarga de indagar los delitos que tengan que ver con peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito de servidores públicos, prevaricato, abusos de autoridad, usurpación y abuso de funciones públicas y delitos contra empleados oficiales. Asimismo, esta unidad también conoce de las falsas imputaciones ante las autoridades, la infidelidad a los deberes profesionales, el encubrimiento, la fuga de presos y el fraude procesal, entre otros.⁵¹⁴ En la institución se integra también la Unidad de Fiscalías delegada ante la Corte Suprema de Justicia, que tiene competencia para investigar, y acusar a los servidores públicos que por su fuero legal, sólo pueden ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia.⁵¹⁵

Aunque no se trata propiamente de un organismo de seguridad, el Estado colombiano cuenta también con la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), que desempeña una importante labor en materia de drogas ilícitas. Ésta constituye el brazo administrativo del Consejo Nacional de Estupefacientes, del cual es formalmente la Secretaría Ejecutiva. La Dirección Nacional de Estupefacientes se creó mediante el Decreto 494 de 1990, y fue adscrita al Ministerio de Justicia.⁵¹⁶ Entre sus principales funciones se encuentran:

⁵¹³ www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig/paginas/dncti.htm

⁵¹⁴ www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig/paginas/ueadmpu.htm

⁵¹⁵ www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/organig/paginas/udcorte.htm

⁵¹⁶ Éste, a su vez, se unificó con el Ministerio del Interior mediante la Ley 790 de 2002, para conformar el actual Ministerio del Interior y Justicia. www.mininteriorjusticia.gov.co

coordinar el desarrollo y ejecución de las políticas del gobierno en materia de control, prevención y represión de estupefacientes; la disposición de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación directa o indirecta al delito de narcotráfico; y determinar el destino de tales bienes y supervisar su utilización por parte de los destinatarios provisionales o depositarios; así como colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o de destinación definitiva de los bienes.⁵¹⁷ El Estatuto Nacional de Estupefacientes⁵¹⁸ faculta a la DNE para expedir el Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, que es imprescindible para la importación de aeronaves; la adquisición o cambio del dominio de las mismas; la obtención o renovación de permisos para construir u operar aeropuertos; para obtener o renovar permisos de empresas de servicios aéreos comerciales; para la aceptación de los nuevos socios que deseen adquirir cuotas o acciones de una empresa de servicios aéreos comerciales, escuelas, clubes de aviación y talleres aeronáuticos; para la aprobación del nuevo propietario o explotador de un aeródromo o pista; y para la expedición de licencias para personal aeronáutico.⁵¹⁹ Asimismo, el mismo precepto normativo determina la facultad de la Dirección Nacional de Estupefacientes para expedir certificados similares a personas que tengan manejo de precursores químicos controlados.⁵²⁰

La crisis de seguridad colombiana

Dada la información que circula libremente en los diversos medios de comunicación, resulta ocioso mencionar que Colombia ha atravesado, a

⁵¹⁷ Decreto 494 de 1990, artículo 3.

⁵¹⁸ Se trata de reformas a la Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupefacientes, que fueron incorporadas con posterioridad a 1990 –año en que fue creada la Dirección Nacional de Estupefacientes.

⁵¹⁹ Estatuto Nacional de Estupefacientes, artículo 93.

⁵²⁰ *Loc. cit.*

lo largo de los últimos 25 años, una grave crisis de seguridad. La violencia imperante en amplias zonas geográficas del país da cuenta del desbordamiento de las vías institucionales del Estado colombiano, para ejercer el monopolio de la fuerza dentro de su territorio e imponer razonablemente el cumplimiento de sus propias normas.

Como se señaló en páginas anteriores, el origen de esa violencia es complejo y se encuentra articulada a través de diversos actores que, a los problemas sociopolíticos propios de una sociedad excluyente y agudamente desigual, han añadido el marco referencial de la producción y el comercio de drogas ilícitas. A continuación se presentan algunos referentes de la gravedad de la crisis colombiana, que muestran la insuficiencia de las instituciones nacionales para encararla. La complejidad de origen y manifestación de dicha violencia obliga a limitar las referencias a muestras muy concretas, donde se aprecia la incapacidad del Estado para procesar la demanda de seguridad de su población —especialmente en materia de criminalidad— por las vías formales.⁵²¹

Hacia finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, Colombia presentaba la tercera tasa de homicidios más alta del mundo.⁵²² De acuerdo con un estudio realizado a finales de los años ochenta, la tasa de homicidios disminuyó de 51.5 por cada 100 000 habitantes en 1958, a 16.8 en 1973. Sin embargo, hacia los años ochenta, la tasa se incrementó constantemente, y pasó de 30.2 en 1984 a 52.8 en 1987. A principios de la década, el más

⁵²¹ Aquí es indispensable una aclaración: en esencia, gran parte de la violencia política colombiana da lugar a hechos delictivos, dado que constituyen violaciones *de facto* al entramado legal de ese país. Más aún, buena parte de las actividades generalmente consideradas delictivas son también empleadas por los actores políticos violentos como medio para sufragar su lucha. Por ello, es difícil hacer una separación absoluta entre los delitos cometidos por actores de la violencia política colombiana y aquellos atribuidos a grupos convencionales de delinquentes. Ver Luis Fernando Vélez *et al.*, *Victimización en Colombia: Un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali. Informe final*, World Bank Project on Crime in LAC Cities, Cali, 1999 p. 4. También Jonathan Hartlyn, *Drug Trafficking...*, *op. cit.*, p. 31.

⁵²² The Library of the Congress. *A Country Study: Colombia*. <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cotoc.html>.

violento de los países desarrollados –Estados Unidos– presentaba una tasa de homicidios de 11.3.⁵²³ Cabe señalar que en muchas ciudades con altos índices de delitos, hasta 80% de los mismos permaneció sin denunciar, debido a que los ciudadanos consideraban inútil tal medida.⁵²⁴

A principios de la década de los noventa, Colombia presentó índices de delincuencia contra las personas sólo comparables con los de un país en guerra. Aún si se considera la cifra no denunciada, por ejemplo, el número de homicidios intencionales reportados en Colombia excedía notablemente al de muchos países del mundo.⁵²⁵ En las grandes urbes de Cali, Medellín y Bogotá, la tasa promedio de homicidios fue en 1991 de 120 homicidios por cada 100 000 habitantes, y disminuyó a 80 en 1997. En la mayor parte del país, durante ese periodo, la tasa se mantuvo constante, con un promedio de 60.⁵²⁶ Sin embargo, los municipios más violentos alcanzaron tasas de homicidios de hasta 220 por cada 100 000 habitantes en 1991, y descendieron a 140 en

⁵²³ El estudio es de Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo. *Muertes violentas en Colombia, 1979-1986: Informe de investigación*, Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1988. Está citado en Hartlyn, *op. cit.*, p. 30. Las cifras varían de acuerdo con el estudio de referencia. Así, por ejemplo, según otro autor, la tasa de homicidios pasó de niveles fluctuantes de entre 20 y 40 homicidios anuales entre 1960 y 1985. Ver Mauricio Rubio, *Crimen e impunidad*, Tercer Mundo Editores-CEDE, 1999. Citado en Luis Fernando Vélez *et al.*, *Victimización en Colombia*, p. 9.

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁵²⁵ La tasa de homicidios en Colombia, en 1995, equivalía tres veces a la de Brasil, 18 veces la de Estados Unidos y 80 veces la de China. La información se encuentra en Juan Carlos Echeverry y Zeinab Partow, “Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia”, en Cárdenas y Steiner, *Corrupción, crimen y justicia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1998. Citado en Luis Fernando Vélez *et al.*, *Victimización en Colombia*, p. 10.

⁵²⁶ Mauricio Rubio, “Violencia y conflicto en los noventa”, *Coyuntura Social*, núm. 22, mayo de 2001, p. 8. www.santafe.edu/files/gems/civilwarviolence/rubioviolenciayconflicto.pdf En un trabajo anterior, el mismo autor consideró que la tasa de homicidios en Colombia fue de entre 70 y 90 homicidios por cada 100 000 habitantes, durante la década de los noventa. Ver Mauricio Rubio, *Crimen e impunidad*, Tercer Mundo Editores-CEDE, 1999, citado en Vélez *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

1997.⁵²⁷ Durante los noventa el total de integrantes de los grupos subversivos se incrementó en 60% y el número de municipios con presencia guerrillera se quintuplicó para llegar a más de la mitad del total. En 1997, cerca de una cuarta parte de las localidades reportaron la presencia de grupos paramilitares y otro tanto reportó la de narcotraficantes.⁵²⁸

Una actividad delictiva que muestra ampliamente la crisis de seguridad colombiana es el secuestro.⁵²⁹ Durante los años ochenta, los secuestros reportados fluctuaban entre tres mil y cuatro mil por año. Una encuesta desarrollada en el año 2000, en 20 ciudades del país, señaló que 35% de los residentes urbanos conocía un pariente, compañero de trabajo o amigo que había sido secuestrado. Aunque las víctimas de este crimen tienden a estar concentradas en familias específicas —una vez que una familia es víctima tiene una probabilidad de 50% de volver a sufrir el ilícito— el secuestro intimida a un amplio segmento de la población, pues un 49% cree que ellos o sus parientes cercanos podrían ser secuestrados.⁵³⁰

En estas condiciones, la capacidad del Estado colombiano para procesar judicialmente a la delincuencia ha sido considerablemente baja. Desde los años cuarenta —tiempo en que se inicia el registro de datos estadísticos— el índice de criminalidad ha crecido a una tasa de 7% anual, mientras que el crecimiento de la capacidad del sistema judicial ha sido de 1%. En 1940 se registraban 30 000 casos penales al año, y el sistema tenía solamente la capacidad de procesar 10 000. En 1964 había 150 000 casos, y capacidad para dar proceso a 15 000. La solución planteada para atender estas condiciones es prueba misma del desbordamiento institucional. Se ordenó priorizar el procedimiento penal de los sumarios más fáciles de resolver, para aumentar al máximo el número

⁵²⁷ Rubio, *Violencia y conflicto...*, p. 9.

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁵²⁹ La otra, desde luego, es el narcotráfico, pero ella habrá de abordarse con detenimiento en el siguiente apartado.

⁵³⁰ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 326. La encuesta señalada es Carlos Lemoine, *Nosotros los colombianos del milenio*, Bogotá, Tercer Mundo-Cambio, 2000, pp. 48-49.

de casos juzgados. Una reforma de 1971 ordenó a las Cortes desarrollar únicamente los procesos en los cuales ya se había identificado al acusado. El resultado fue que se resolvieron los casos criminales más simples que no requerían investigaciones por parte de las autoridades. Si un presunto culpable no era identificado en un plazo de 60 días después de reportado el crimen, el caso era cerrado.⁵³¹

De acuerdo con uno de los estudios, en el periodo comprendido entre 1975 y 1995, las denuncias por homicidios se incrementaron en concordancia con el aumento del número de asesinatos ocurridos. Pero a partir de 1987, con la entrada en vigor del Decreto 50 de ese año, los procesos abiertos por homicidio disminuyeron. La disposición legal limitaba la apertura de procesos judiciales a aquellos casos que contaran con “sindicado conocido”.⁵³² Otro análisis señala que existe una divergencia notable entre las encuestas de victimización del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y las cifras de delitos registradas por la Policía Nacional. Entre 1985 y 1995, éstas muestran un incremento constante en las cifras, congruente con el aumento en la percepción social de inseguridad. Mientras tanto, las cifras de la Policía Nacional reportan un descenso.⁵³³ Los autores de este último estudio señalan que la disparidad entre unos datos y otros puede deberse a la existencia de un filtro para denuncias de baja cuantía; el temor de la población a informar a las autoridades respecto a los ilícitos, en un contexto donde no hay garantía para el castigo a los culpables; indiferencia de la ciudadanía para denunciar los delitos, debido a una percepción de poca efectividad de la justicia; y el registro de crímenes limitado a aquellos que cuentan con sindicado conocido.⁵³⁴

⁵³¹ Mauricio Rubio, “Crimen y crecimiento en Colombia”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, encuentro de reflexión*. Washington, 1996, pp. 139-145. Citado en Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 318-319.

⁵³² Rubio, *Crimen e impunidad...*, citado en Vélez..., *op. cit.*, p. 10.

⁵³³ Luis Fernando Vélez et al., *Victimización en Colombia*, pp. 11-12.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 12.

Esta situación de violencia e inseguridad concurre en condiciones de corrupción importantes. En 1995, el índice de Transparencia Internacional asignó a Colombia una calificación de 3.44, ligeramente mejor a la de México.⁵³⁵ En 1997, la correlación entre los dos países se invirtió ligeramente. México recibió una calificación de 2.66 y Colombia de 2.23, para ocupar los lugares 47 y 50, respectivamente, de la lista mundial de percepción de corrupción que emite anualmente Transparencia Internacional.⁵³⁶ Como se señaló en el capítulo anterior, en 2002 Colombia y México compartieron el lugar 57, con una calificación de 3.6.⁵³⁷ Y en 2003, Colombia fue ubicada en el lugar 59, con una calificación ligeramente mejor (3.7), frente a México, que mantuvo su calificación de 3.6, y ocupó el lugar 64 del listado mundial.⁵³⁸

Como se ha expuesto más arriba, la corrupción en Colombia se ha visto especialmente agudizada, a lo largo de los años, por el carácter excluyente de varias de sus instituciones y prácticas políticas. Éstas han representado generalmente los intereses de los grupos privilegiados que utilizan al aparato público para la protección abierta de los mismos. En un contexto donde la burocracia gubernamental se ha articulado a partir de intereses clientelares y patrimonialistas, la profesionalización de los cuerpos de seguridad ha enfrentado dificultades notables. Según se ha mencionado, en diversos momentos, las estructuras de seguridad han sido empleadas directamente como mecanismos de ejecución de la represión violenta, en función de los intereses de grupos privilegiados, en no pocas ocasiones, apelando a medidas

⁵³⁵ “New Zealand best, Indonesia Worst in World”, *Poll of International Corruption*, Press Release. Embargoed until Saturday 15 de julio de 1995, www.transparency.org Como se ha señalado, en este índice, el diez representa el grado menor de corrupción, mientras que éste aumenta conforme las calificaciones se acercan a cero.

⁵³⁶ Transparency International, *1997 Corruption Perception Index. An Index of Perceptions of Corruption Around the World*, Berlín, 31 de Julio de 1997, www.transparency.org Cabe señalar que, de cualquier manera, en este año la percepción de corrupción en ambos países se agravó, respecto a la calificación alcanzada en 1995.

⁵³⁷ Transparencia Internacional, *Informe Anual 2002*. www.transparency.org

⁵³⁸ Transparencia Internacional, *Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency Internacional*. www.transparency.org

ajenas a la legalidad. Ilegalidad y arbitrariedad suelen ser un campo favorable para el desarrollo de prácticas corruptas, como se pudo apreciar en páginas anteriores. En las instituciones de seguridad colombianas, la corrupción ha sido un problema constante. Ejemplos sobran y, por citar sólo alguno, puede señalarse que aún en 2005, a pesar de todos los esfuerzos realizados por Colombia para sanear sus instituciones, el nuevo Director Nacional de Estupefacientes, designado a principios de año, admitió que la corrupción era todavía un grave problema a vencer en la institución.⁵³⁹

Éste es el escenario que enmarca las relaciones —a veces de confrontación directa, aunque selectiva, y otras tantas de protección y contubernio— entre los narcotraficantes y el Estado colombiano, que se habrá de mostrar en las siguientes páginas. Como podrá evidenciarse, el desarrollo del negocio ilícito ha contado, a lo largo de sus distintas etapas, con diversos tipos de colaboración entre delinquentes y funcionarios públicos. En gran medida, la crisis de seguridad que sufre Colombia es producto de ello.

Crimen organizado y política en Colombia

A lo largo de los últimos 25 años, el Estado colombiano ha presentado una crisis crónica de seguridad. Su fragilidad fue ampliamente demostrada cuando algunas de las organizaciones dedicadas al narcotráfico decidieron confrontarlo directamente.⁵⁴⁰ A mediados de los años ochenta, tras años de tolerancia del negocio ilícito del narcotráfico, el gobierno y los grupos privilegiados colombianos tuvieron que afrontar una serie de asesinatos políticos dictados

⁵³⁹ El reporte de la cadena informativa RCN señaló: “El nuevo Director Nacional de Estupefacientes, Juan Carlos Vives, señaló que ese organismo es un monstruo muy grande, en el que hay muchos diablos sueltos. Al asumir funciones ante el presidente Álvaro Uribe, Vives dijo que la Dirección de Estupefacientes debe ser blindada contra el narcotráfico y la corrupción”, 22 de febrero de 2005, www.dnecolombia.gov.co/contenido.php?sid=190

⁵⁴⁰ Leal Buitrago, *Political Crisis...*, pp. 2-3.

por los narcotraficantes.⁵⁴¹ En un contexto donde diversos grupos de la política colombiana deseaban detener la creciente influencia del narcotráfico en la vida política y social, el asesinato del ministro de justicia Rodolfo Lara Bonilla, en 1984, inauguró la guerra del Estado colombiano con la organización de Pablo Escobar Gaviria, asentada en Medellín. El factor que desató la violencia fue la disposición del gobierno de poner en marcha el tratado de extradición con Estados Unidos,⁵⁴² hecho que demostró, paradójicamente, la debilidad institucional del aparato estatal. El recurso de extraditar a los narcotraficantes más poderosos hacia Estados Unidos demostró la falta de capacidad del Estado colombiano para aplicar sus propios esquemas de justicia.⁵⁴³

El narcotráfico en Colombia no fue originalmente percibido como un factor que atentara contra el sistema. Por el contrario, la dificultad para enfrentarlo ha provenido en buena medida de la penetración de sus redes a lo largo de la estructura social y política.⁵⁴⁴ En Colombia, el tráfico de narcóticos se desarrolló en regiones tradicionalmente identificadas como sedes del contrabando, desde épocas coloniales, donde los traficantes de bienes ilícitos —mercancías comunes o drogas— aprovecharon la virtual inexistencia de las instituciones estatales, o su precariedad, para desarrollar amplias redes para sus negocios ilegales.⁵⁴⁵ En el país ha persistido un capitalismo escasamente regulado, que se refleja en una tradición de tolerancia hacia la obtención de ganancias sin importar las fuentes de procedencia. Los colombianos poseían ya importantes redes de contrabando y mecanismos de lavado de dinero, aún antes de que el narcotráfico cobrara las proporciones que ha tenido en los últimos treinta años.⁵⁴⁶

⁵⁴¹ Leal Buitrago, *Political Crisis...*, p. 1.

⁵⁴² Hartlyn, *Drug Trafficking...*, p. 35.

⁵⁴³ Leal Buitrago, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁴⁵ Alfredo Molano, *Coca, tierra y corrupción en Colombia*, p. 11. También Andrés López Restrepo y Álvaro Camacho Guizado, "From Smugglers to Drug-lords to 'Traquetos'...", p. 1.

⁵⁴⁶ Rensselaer W. Lee III y Francisco E. Thoumi, "Drugs and Democracy in Colombia", pp. 75-76.

Las características propias de la estructura política colombiana la hicieron especialmente vulnerable al narcotráfico, debido a su debilidad y escasa cohesión. La propia inconexión geográfica del país permitió que, para traficar la droga, sólo fueran necesarias redes locales de apoyo.⁵⁴⁷ Como se ha señalado, la dispersión geográfica y la limitada presencia de las autoridades estatales fuera de las regiones centrales, han favorecido que los propios partidos tengan en ocasiones mayor presencia que las instituciones del Estado. Ello ha conducido al fortalecimiento de líderes políticos locales, con poca perspectiva nacional, y sostenidos por redes clientelares propias.⁵⁴⁸

La proliferación del clientelismo favoreció la penetración de los intereses del narcotráfico en la política. Cuando los resultados electorales dependían del número de votos comprados, los personajes con mayores recursos pudieron a su vez adueñarse virtualmente de las estructuras partidistas locales.⁵⁴⁹ Tal compra de votos fue realizada, con frecuencia, a partir de las donaciones de recursos ilícitos, provenientes del narcotráfico. Y este no fue el caso exclusivo de la política local, sino que alcanzó incluso dimensiones nacionales, cuando la campaña presidencial de 1994 del entonces candidato Ernesto Samper Pizano, recibió importantes donaciones de la organización de los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, asentada en Cali, a fin de fortalecer sus expectativas electorales en las votaciones de segunda vuelta.⁵⁵⁰ De acuerdo con algunos especialistas, no se trata necesariamente de un caso aislado, pues ellos afirman

⁵⁴⁷ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 242.

⁵⁴⁸ Rensselaer W. Lee III y Francisco E. Thoumi, "Drugs and Democracy in Colombia", p. 74.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁵⁰ La bibliografía al respecto es amplia: Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 270; Lee y Thoumi, *op. cit.*, p. 71. Otras investigaciones periodísticas sobre el caso se encuentran en Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, Bogotá, La Oveja Negra, 1996; y en Edgar Torres y Armando Sarmiento, *Rebenes de la mafia. En las entrañas del cártel*, Intermedio Editores, Santafé de Bogotá, 1998. Respecto a este último libro, cabe señalar que Armando Sarmiento fue vicefiscal general de la nación, y siguió de cerca el denominado Proceso 8000. El trabajo recoge, en sus anexos, transcripciones de varios de los documentos judiciales derivados del mismo.

que el financiamiento de campañas presidenciales con fondos procedentes del narcotráfico ha sido una constante a lo largo de los últimos 20 años.⁵⁵¹

Así, cuando el negocio ilícito ha sido desarrollado fundamentalmente por organizaciones delictivas convencionales,⁵⁵² han existido dos líneas esenciales bajo las que ha operado la relación entre el Estado y el narcotráfico en Colombia: la confrontación y la corrupción, donde ambas persiguen un tratamiento favorable, por parte de la autoridad, para mantener la operación del negocio ilícito. Sin excluirse mutuamente, puede considerarse que la primera identifica principalmente la forma de operación de la organización de Medellín, que tuvo a Pablo Escobar como su figura emblemática. La segunda sería característica de la forma de operar de los Rodríguez Orejuela, figuras conspicuas de la organización de Cali. Cuando el negocio ha sido operado por fuerzas políticas subversivas, la respuesta del poder ha oscilado desde los intentos de aniquilación total hasta el solapamiento, en función de la posición que ocupe el grupo en cuestión, dentro del espectro político. De cualquier manera, todas estas dinámicas pueden ser ubicadas dentro del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*.

Diversos especialistas dividen la historia del narcotráfico colombiano a partir de la principal droga ilícita con que se realizó el negocio.⁵⁵³ En términos generales, estas etapas podrían estar ubicadas de la siguiente manera:

⁵⁵¹ Lee y Thoumi, *Drugs and Democracy...*, p. 86. En entrevistas realizadas por estos autores, las fuentes atestiguaron que la campaña de Belisario Betancur en 1978 obtuvo fondos del negocio ilegal; lo mismo que su posterior campaña en 1982. También habría recibido fondos ilícitos el candidato presidencial Alfonso López Michelsen, en ese mismo año. Ernesto Samper fue director de campaña de López Michelsen, y los testimonios recibidos por los autores señalan que se reunió con altos jefes de la organización de Medellín, quienes le entregaron 19 millones de pesos colombianos.

⁵⁵² Con el término “convencionales” se hace referencia a grupos delictivos que no persiguen en sí mismos una finalidad política ulterior, como ocurre con los grupos subversivos de izquierda y derecha.

⁵⁵³ Andrés López Restrepo y Álvaro Camacho Guizado, “From Smugglers to Drug-lords to ‘Traquetos’: Changes in the Colombian Illicit Drugs Organizations”, Alonso Salazar, *Drogas y narcotráfico en Colombia*; Francisco Thoumi, *El imperio de la droga...*; Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/index.html> 1ª ed., 1987.

- 1920-1939: Surgimiento del fenómeno delictivo, con la promulgación de la primera disposición legal contra la producción y tráfico de narcóticos (Ley 11 de 1920), hasta inicios de la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de este periodo, el negocio de las drogas ilícitas en Colombia se caracteriza por la importación de las mismas para el consumo de un reducido mercado local, a partir de flujos provenientes de Europa.
- 1939-1965: La Segunda Guerra Mundial corta el flujo de drogas ilícitas procedentes de Europa.⁵⁵⁴ A partir de entonces ocurrió la transformación hacia un esquema en donde los colombianos importan base de coca de Perú y Bolivia, la procesan para convertirla en cocaína dentro de su propio territorio, y la venden a traficantes cubanos, que finalmente la comercian en Estados Unidos con la mafia ítalo-americana.⁵⁵⁵ Esta condición predominó durante los años cincuenta y hasta la primera mitad de los sesenta. En los años sesenta, los principales proveedores de cocaína para los traficantes cubanos residentes en Estados Unidos eran colombianos, aunque el monto del tráfico es todavía marginal. En 1965, el gobierno estadounidense consideraba ya que cerca de 100% de la cocaína introducida a ese país provenía de laboratorios colombianos.⁵⁵⁶
- 1965-1981: El flujo de migrantes colombianos hacia Estados Unidos, a lo largo de la primera mitad de los años sesenta, modificó con el tiempo la participación de éstos en el negocio ilícito de las drogas: comenzaron a desplazar a los cubanos del tráfico a principios de los años setenta.⁵⁵⁷ A finales de los sesenta y principios de los setenta comienza a desarrollarse

⁵⁵⁴ López y Camacho, *From Smugglers...*, pp. 3-5.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 7. Tal declaración de las autoridades estadounidenses fue emitida por el Congreso de ese país en 1980. Un excelente trabajo sobre las primeras redes de tráfico de cocaína sudamericana, articuladas durante el periodo de 1947 a 1964, se encuentra en Paul Gootenberg, *The Birth of the Narcs: The First Illicit Cocaine Flows in the Americas, 1947-1964*, Stony Brook University, verano, invierno, 2003.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, pp. 7-8. También Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 113.

la comercialización masiva de drogas ilícitas hacia Estados Unidos. La producción de marihuana se incrementa en La Guajira colombiana. En 1975, la Operación Cóndor del gobierno mexicano modifica la lógica internacional de producción de esta droga, y la traslada a Colombia, que en ese momento se convierte en su principal productor.⁵⁵⁸ A principios de los ochenta, el auge de la marihuana colombiana llegó a su fin, debido a las medidas de interdicción en el país,⁵⁵⁹ y al cambio de preferencias de los consumidores estadounidenses. A partir de 1981, el precio de la misma en mercado de Estados Unidos comienza a decrecer de manera constante, lo mismo que los cultivos de la droga en Colombia.⁵⁶⁰ Hacia la segunda mitad de los setenta, se inicia la proliferación de grupos de traficantes en los departamentos de Antioquia y Valle, que comienzan a traficar masivamente con cocaína destinada a Estados Unidos. A partir de este periodo, los cultivos de hoja de coca se extienden crecientemente en territorio colombiano, sobre todo en zonas escasamente pobladas de El Caguán, en Caquetá, y los departamentos de Guaviare y Putumayo.⁵⁶¹

- 1981-1995: Predominio de las grandes organizaciones de Medellín y Cali. En 1981, el secuestro de una integrante de la familia Ochoa –poderoso clan antioqueño dedicado al tráfico de cocaína–, a manos de guerrilleros del M-19 dio pasó a una reunión de líderes del narcotráfico del país. De la reunión emergió el grupo Muerte a Secuestradores,

⁵⁵⁸ La producción de marihuana en Colombia se incrementó a partir de las políticas de erradicación de cultivos realizados por el gobierno mexicano a principios de los setenta. Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 109. Ver también López y Camacho, p. 11.

⁵⁵⁹ La presidencia de Julio César Turbay, iniciada en 1978, fue ensombrecida por versiones –auspiciadas especialmente por Estados Unidos– que le vinculaban a narcotraficantes. Esta circunstancia presionó para que el gobierno colombiano promoviera una intensa campaña de erradicación de cultivos de marihuana en la sierra nevada de Santa Marta, en la costa caribeña del país, región de alta producción de esa droga ilícita. Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 110.

⁵⁶⁰ López y Camacho, *From Smugglers...*, pp. 12-13.

⁵⁶¹ Thoumi, *op. cit.*, p. 115.

antecedente directo de los modernos grupos paramilitares, y una acción concertada de los principales traficantes, con reparto de rutas de transportación de la droga y territorios de comercialización.⁵⁶² En el caso de Antioquia, se consolidó así el grupo que habría de ser denominado comúnmente como el Cártel de Medellín, encabezado por Pablo Escobar Gaviria, Jorge Luis Ochoa y Gonzalo Rodríguez Gacha. En el departamento del Valle, la organización de narcotraficantes que habría de ser llamada Cártel de Cali, tuvo por figuras principales a los hermanos Gonzalo y Miguel Rodríguez Orejuela, a José Santacruz Londoño y a Pacho Herrera.⁵⁶³ En esta etapa ocurre la guerra entre la organización de Escobar y el Estado colombiano, a partir de 1984, por el intento de ésta de evitar la extradición hacia Estados Unidos, de sus principales líderes. Ésta transcurre hasta 1993, año en que muere Escobar. En este periodo acontece también la amplia penetración de la organización de los Rodríguez Orejuela en el Estado colombiano, a través de la corrupción de funcionarios públicos, e incluso a través del financiamiento de la campaña presidencial de Ernesto Samper, en 1994, que dio lugar al denominado proceso 8000, por el cual fueron sujetos a procedimiento penal numerosos políticos de importancia. El periodo culmina en 1995, año en que son detenidos los Rodríguez Orejuela. A lo largo del mismo, la principal droga ilícita con que se comercia es la cocaína, aunque se comienza a cultivar crecientemente amapola y a procesarla para producir heroína. En esta época, la guerrilla de las FARC ya brinda protección a algunas zonas de cultivos ilícitos, a cambio del pago de gramaje, por parte de los traficantes.⁵⁶⁴

⁵⁶² López y Camacho, *op. cit.*, pp. 16-19. Sobre el reparto de rutas y territorios, Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 48-51.

⁵⁶³ Castillo, *Loc. cit.*

⁵⁶⁴ De acuerdo con Alfredo Molano, originalmente, la guerrilla pretendió prohibir a los campesinos de las zonas que controlaba la siembra de cultivos ilícitos. Sin embargo, los campesinos condicionaron su apoyo a la continuación de tales prácticas, pues solamente este tipo de cultivos les permitían obtener ingresos superiores a los estrictamente necesarios para mera supervivencia. A la vista de las

- 1995-2005: Fragmentación de grupos herederos de las grandes organizaciones de Antioquia y Valle. En este último caso, se han fortalecido los grupos asentados en el norte del Valle.⁵⁶⁵ En general, el negocio ilícito se articula a través de tres actores fundamentales: delincuentes convencionales, guerrillas de izquierda y paramilitares. En el caso de los primeros, se trata de grupos con un perfil bajo, de mayores antecedentes educativos y que a partir de una visión comercial sofisticada han organizado el narcotráfico a partir de la subcontratación de grupos diferenciados que realizan tareas específicas.⁵⁶⁶ Los otros dos actores son las organizaciones subversivas que han encontrado en el tráfico de drogas una fuente amplia de financiamiento para sus actividades.⁵⁶⁷

Durante todas estas etapas, la forma de articular las relaciones de colaboración clandestina entre funcionarios y delincuentes fue del tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. Esta situación obedece a las características específicas del Estado y el régimen colombianos. Los testimonios de las fuentes muestran que en el caso colombiano, a diferencia de México, la protección de los funcionarios públicos ha sido un factor importante, muy apreciado por los delincuentes, pero que no se ha constituido en elemento indispensable para

enormes ganancias producidas por las drogas, y el cese al financiamiento del bloque comunista, en pleno proceso de desarticulación, la guerrilla optó por participar en el negocio ilícito. Ver Molano, *Coca, tierra...*, p. 5.

⁵⁶⁵ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 129.

⁵⁶⁶ La forma de articular el negocio ilícito a partir de la subcontratación fue definida por una de las fuentes consultadas para la realización de este trabajo, con un cargo de alta responsabilidad en la Policía Nacional colombiana. Por otra parte, Andrés López Restrepo y Álvaro Camacho Guizado señalan que, a finales de los noventa, existían en Colombia entre 250 y 300 organizaciones de narcotraficantes, lideradas por integrantes de segundo nivel de los antiguos cárteles, o por nuevos delincuentes. Se trata de organizaciones más pequeñas, que probablemente reciben menos ganancias que sus predecesoras, pero que cuentan con mayor capacidad de perduración, debido a su escasa notoriedad. Ver López y Camacho, *From Smugglers...*, p. 24.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, pp. 27-28.

el desarrollo del negocio ilegal, según se verá en las siguientes páginas. La heterogeneidad presencial y funcional del Estado colombiano y su incapacidad para controlar los distintos agentes sociales que interactúan dentro de su territorio ha determinado que los funcionarios públicos carezcan, por tanto, de las condiciones mínimas indispensables para imponer su voluntad al crimen organizado. De hecho, en las últimas dos etapas, han sido precisamente los delincuentes más poderosos los que han tenido clara capacidad para influir en las decisiones del Estado, como se verá a continuación.

Los testimonios: el arquetipo del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*

Al evaluar los orígenes y la extensión de la corrupción generada por el narcotráfico en Colombia, una de las fuentes, “T”, hace hincapié en la influencia de grupos dedicados al contrabando, desde los años sesenta:

Sí, si uno mira el punto de vista más general de lo que se llama criminalidad organizada, en Colombia es muy notorio desde los años sesenta la influencia de los contrabandistas en el mundo de la política. Cuando hablamos de contrabandistas hablamos esencialmente de gente que importaba al país ilegalmente telas, electrodomésticos, licores, cigarrillos, y tenían ya para entonces muchos nexos con la clase política y también con los organismos de seguridad. Se pueden encontrar episodios donde se narra incluso que miembros de las fuerzas armadas escoltaban caravanas de camiones de contrabando. Estamos hablando de los años sesenta y ya el tráfico de drogas viene muy emparentado con esa industria del contrabando. Una parte de esos contrabandistas fueron al mismo tiempo los pioneros del tráfico de drogas, utilizando incluso mucha parte de esa misma infraestructura, las rutas, por la vía de Panamá. Y también ese, digamos *know how* de relación con la clase política y con el Estado. Podríamos decir que hubo un periodo de convivencia no problemática, entre comillas, entre los narcotraficantes

y los poderes diversos del Estado, en el sentido de que había una tolerancia a algo que ya de todas maneras era un delito, pero que no tenía las repercusiones ideológicas, políticas que adquirieron después. Es decir, podemos hablar de unos diez años donde hay una simbiosis de capitales de narcotráfico con capitales de la economía formal, donde hay una alta complicidad de los organismos de seguridad y de justicia sin que eso tuviera demasiadas repercusiones.⁵⁶⁸

Los grupos de contrabando de bienes comunes, que gradualmente evolucionaron hacia el narcotráfico, se asentaron originalmente en la región de la costa atlántica, de La Guajira. El contrabando tradicional medraba en un entorno carente de infraestructura productiva alterna y caracterizado por condiciones geográficas que facilitaban el transporte marítimo y la apertura de pistas clandestinas en los desiertos guajiros.

Ahí se viene ejerciendo una especie de mafias familiares muy acentuadas desde mucho tiempo atrás. Aquí existe o existía el famoso contrabando. Entonces, primero existieron las famosas mafias del contrabando de licores, cigarrillos, que todavía las hay, y vienen desde mucho tiempo atrás, luego giraron hacia las mafias del narcotráfico, operando con la marihuana, los famosos cárteles de la marihuana, que en la Costa fueron muy famosos. Ya estas mafias se fueron, fueron teniendo el control de la venta y la exportación de la marihuana a gran escala... esta era la zona en que se ejercía el control del contrabando a través de las mafias desde mucho tiempo atrás. Es un control antiquísimo, entonces ahí ya tenían montadas todas las estructuras de trabajo, de personal, de gente armada, y eso le generó una facilidad para irse transformando y que justamente la población ya estaba habituada a eso, a vivir con el contrabando de cigarrillos... del licor, de gasolina, y para nada les era difícil mezclarle el de marihuana posteriormente y después el de cocaína. Ese es un fenómeno muy acentuado en la sociedad desde tiempo muy atrás.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004.

⁵⁶⁹ Entrevista con el autor, 2 de diciembre de 2004.

En esta época, algunos de los contrabandistas llegaron incluso a tener relaciones comerciales o políticas con destacados miembros de la élite colombiana.⁵⁷⁰ Este es un factor constante de la evolución del narcotráfico colombiano, por lo menos, hasta el estallido de la guerra de Escobar contra el Estado. En el contexto de una larga tradición de tolerancia hacia métodos cuestionables de enriquecimiento, las fortunas de procedencia dudosa y sus poseedores fueron bien acogidas por la alta sociedad colombiana, en tanto no se hizo totalmente explícito el origen de sus recursos. Es esta una de las características fundamentales que habrá de marcar la relación de las élites del país por las que habrían de ser denominadas “clases emergentes”, eufemismo para referirse a los grupos dedicados que, por dedicarse al narcotráfico, hacían gala de un creciente poder adquisitivo e influencia en el entramado político y socioeconómico.

Existe una tradición de violación de las disposiciones legales que norman la economía colombiana. Durante el último cuarto del siglo xx, tuvieron lugar 25 reformas de impuestos, de las cuales, la mayoría incluyó medidas para amnistiar capitales turbios. Es claro que este hecho ha incentivado la continuidad de prácticas ilegales en la generación y blanqueo de recursos, dada la expectativa de su posterior legalización.⁵⁷¹ En la segunda mitad de los setenta, una muestra de la disposición de la clase política colombiana para aceptar la incorporación a la economía nacional de los recursos ilícitos procedentes del narcotráfico fue la apertura de la llamada “ventanilla siniestra” del Banco de

⁵⁷⁰ Todas las fuentes entrevistadas para el caso colombiano fueron cuidadosas de no hacer referencia a nombres específicos y de mantenerse, por el contrario, en una reflexión limitada a consideraciones generales. Por ello, un adecuado desarrollo del tema obliga a ilustrar los señalamientos aquí mostrados con información pública. Uno de los periodistas colombianos más reconocidos por sus investigaciones sobre el narcotráfico en ese país, quien por causa de las mismas ha sufrido múltiples amenazas de muerte, que lo obligaron a exiliarse de Colombia, es Fabio Castillo. Este autor señaló que una empresa de aviación – Aerocóndor – considerada por el Consejo Nacional de Estupefacientes como propiedad de narcotraficantes, tuvo por representante internacional a Jorge Barco Vargas, hermano del presidente Virgilio Barco. Según este mismo autor, la familia Dávila, pionera del tráfico de marihuana en la región atlántica, tenía vínculos de parentesco político con el ex presidente Alfonso López Michelsen. Ver Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 8-9.

⁵⁷¹ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 224.

la República, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Esta medida permitió el cambio de dólares a pesos colombianos, sin mayor indagación respecto al origen de los capitales.⁵⁷²

Desde el punto de vista “M” —una de las fuentes consultadas, quien ha tenido amplia experiencia en la persecución del narcotráfico en la historia reciente del país—, la forma de articular la corrupción, durante esta época, fue esencialmente marginal:

Uno diría que la primera generación de narcotraficantes en Colombia, digamos, tuvo su apogeo en los años setenta, y era básicamente una organización de contrabandistas que se dedicó al tráfico de la marihuana, desde la Costa Norte colombiana, prácticamente a Estados Unidos y México. Esos contrabandistas tenían un mercado regularizado ilegal, de muchos años, para introducir mercancías vía contrabando a Colombia, y utilizaron esas mismas rutas para traficar con marihuana. En ese sentido, la corrupción, digamos, se ajustó al modelo típico de los contrabandistas, que era como sobornar la primera línea, digamos, del Estado, tanto en carreteras, en ríos, y en general, autoridades que tuvieran que ver con la importación y exportación de mercancías.

La violencia social asociada a ese fenómeno —que era una violencia, yo diría, digamos, bastante selectiva, porque los contrabandistas colombianos son unos clanes familiares que crecieron históricamente en el siglo xx, desde 1900, y se fueron articulando en la Costa Norte de Colombia—. Entonces, digamos que la violencia era una violencia que se daba entre familias competidoras del negocio ilegal. Y la corrupción, una corrupción, digamos, como de primer nivel, básicamente con funcionarios operadores del sistema de aduanas.⁵⁷³

En buena medida, la propia inconexión geográfica del país permitió que, para traficar la droga, sólo fueran necesarias redes locales de apoyo.⁵⁷⁴ Esta

⁵⁷² Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 105.

⁵⁷³ Entrevista con el autor, 3 de diciembre de 2004.

⁵⁷⁴ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 242.

condición, aunada a la fragmentación de la política colombiana, basada en relaciones clientelares locales, permitió que la corrupción de funcionarios de seguridad se orientara predominantemente hacia los niveles operativos inferiores, al tiempo que el negocio ilícito era desarrollado por grupos que, en no pocas ocasiones, sostenían vínculos con los caciques políticos locales.

Cabe destacar aquí que los pioneros del tráfico de marihuana asentado en La Guajira, no pertenecían a los estratos más empobrecidos de la sociedad. De hecho, se trató de individuos que contaban con un capital que les permitía, al menos, comprar el cargamento de hierba –cultivada esta sí por campesinos paupérrimos–, y alquilar un navío con el cual exportar su producto ilícito hacia Estados Unidos.⁵⁷⁵ De ahí que varios de los *marimberos* –según se les denominaba coloquialmente a los traficantes de marihuana– de la Costa Atlántica tuvieran relaciones con los grupos locales más privilegiados.⁵⁷⁶

Es en este contexto que hacia finales de los setenta, el negocio ilícito de la marihuana comenzó a declinar y fue sustituido por el creciente tráfico de cocaína, cada vez más dominado por grupos asentados en los departamentos de Antioquia y Valle. En estos casos, se trataba de individuos pertenecientes a las clases medias bajas de los núcleos urbanos de Medellín y Cali.⁵⁷⁷ Las ganancias provenientes del narcotráfico proporcionaron fortunas

⁵⁷⁵ Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, p. 7.

⁵⁷⁶ Se puede señalar, incluso, que el paso del tiempo y la evolución del narcotráfico colombiano no han erradicado del todo esta situación. Todavía en agosto de 2003 fue extraditado a Estados Unidos Samuel Santander Lopesierra, *el Hombre Marlboro*, ex congresista de la Costa Atlántica, quien fue detenido en 2002, implicado por Santiago Medina, tesoroero de la campaña de Ernesto Samper, por haber recibido fondos procedentes del narcotráfico, en el marco del Proceso 8,000. El alias del político se debe además a sus nexos con el contrabando de cigarrillos y licor. Santander Lopesierra estudió economía en la Universidad South Illinois de Estados Unidos, a donde fue enviado por su padre. A su regreso se dedicó a la política y fue un colaborador importante en la campaña presidencial de 1994, del entonces candidato Ernesto Samper Pizano. Ver “Extraditado a Estados Unidos Samuel Santander Lopesierra” <http://www.colombia.com/noticias/autonoticias/2003/DetalleNoticia20736.asp>, 29 de agosto de 2003.

⁵⁷⁷ Las principales figuras de estas organizaciones tampoco pertenecen a los sectores más pobres de sus localidades: en el caso de Medellín, el joven Pablo Escobar estuvo un tiempo matriculado en una universidad local, donde estudiaba contaduría. Ver Alonso Salazar, *La parábola de Pablo*,

que permitieron a sus poseedores rivalizar de facto, en poder e influencia, con los grupos privilegiados tradicionales. En una sociedad particularmente excluyente, ello puede explicar en buena medida la reacción contra la organización de Medellín y su figura más emblemática, Pablo Escobar. Aquí se repite el antecedente del desarrollo del narcotráfico a partir de redes de contrabando ya existentes, pero enmarcadas en una sociedad que se aprecia aún más excluyente que la ubicada en La Guajira, ante grupos delictivos de los cuales aprecia el dinero, pero rechaza su pretensión de incrementar su influencia política y social.

Así, por ejemplo, al inicio de los años ochenta, en Medellín, la presencia de Escobar no pasaba desapercibida para los grupos privilegiados, que se mantuvieron notablemente ambiguos en su actitud hacia él. Interrogada sobre las razones de esta actitud, una de las fuentes consultadas, que independientemente de sus funciones en una institución de seguridad del Estado, forma parte de una familia de abolengo de Bogotá y Medellín —con varios de sus miembros en altos cargos de la política colombiana—, las expresó con claridad:

En el caso de Pablo Escobar fue una cosa muy concreta. Él fue congresista, él estaba llegando a esta cosa también tan importante, y de pronto le dicen a

p. 52. En el caso de Cali, Gilberto Rodríguez Orejuela poseía una farmacia, antecedente de la cadena Drogas La Rebaja, que habría de fundar años más tarde, con las ganancias derivadas del narcotráfico; y José Santacruz Londoño tenía estudios universitarios. Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, p. 17. Sin embargo, la mayor parte de estos personajes provienen de núcleos familiares y sociales donde ya hay una aceptación del desarrollo de actividades ilegales como medio de supervivencia. El abuelo de Escobar, Roberto Gaviria, fue contrabandista de licor. En su juventud, Escobar dejó los estudios universitarios para hacerse guardaespaldas de Alfredo Gómez, *el Padrino*, influyente contrabandista de Medellín. Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 42 y 52. De acuerdo con Castillo, por esa época, sus antecedentes delictivos eran de narcotraficante, ladrón de automóviles e incluso secuestrador. Ver Castillo, *op. cit.*, pp. 23-24. En Cali, los antecedentes del narcotráfico se remontan a Benjamín Herrera *el Papa Negro de la Cocaína*. Sus herederos fueron la banda de Los Chemas, donde participaban Gilberto Rodríguez Orejuela y José Santacruz Londoño, futuras piezas clave de la organización del narcotráfico de Cali. Hacia mediados de los sesenta, Rodríguez Orejuela y Santacruz Londoño formaban parte de un grupo de secuestradores, donde eran operarios directos. Castillo, *op. cit.*, p. 17.

usted: “Se va, se sale. A usted no lo tratamos”... Pero por su condición dudosa. O sea, pero cuando se descaró ya que el hombre era narco, cuando ya, ah no. Ahora sí no... Claro. Él fue una actitud un poquito de avestruz. “No, no, no estoy mirando. No me han notificado. Me gusta esta plática”... Cuando lo notifican, ya la gente tenía que decir: “Estoy o no estoy”... Y son muy clasistas... Pero, hasta cierto punto. O sea, en principio, porque la gente es como muy igualita, pero hasta cierto punto. De todas formas hay la sensación de familias tradicionales. Y cuando llega este señor y se mete dentro de las familias tradicionales, dicen: “Definitivamente, como qué rico que entre, pero no tanto. No tanto”. Y después viene *El Espectador*. Ve tú, el director que mataron es un Cano, de las familias más prestantes de Antioquia. Saca a la luz pública quién es, e inmediatamente viene el rechazo social y político que él resiente terriblemente... “Ahora no, ahora... Hasta ahora saben quién soy yo. Pero mi plática sí les gustó a todos. Mis fiestecitas sí les gustaron a todos. Mis inversiones sí.”⁵⁷⁸

Otra de las fuentes destacó precisamente el interés de Escobar y otros miembros de la organización de Medellín, por desempeñar un rol político directo, hecho que marca una diferencia fundamental respecto a los otros grupos de narcotraficantes convencionales de la época. Fue éste el factor que desató la confrontación entre estos delincuentes y la sociedad antioqueña, que en mayor o menor medida, había aceptado su presencia.

El problema se hace evidente cuando, especialmente en la ciudad de Medellín, el narcotráfico no quiere sólo tener poder político a través de intermediarios, sino en el caso de Pablo Escobar, él mismo ser un dirigente de la política. Ahí es donde

⁵⁷⁸ Entrevista con el autor, 2 de diciembre de 2004. El testimonio público de Jhon Jairo Velásquez Vásquez, *Popeye*, uno de los principales colaboradores de Escobar Gaviria es contundente sobre este comportamiento ambiguo de la élite local: “Siempre me sorprendió el nivel de personas que visitaban al *Patrón*. Portentosos industriales, intelectuales, artistas, banqueros, corredores de bolsa, universitarios buscando financiación para sus tesis de grado y muchos, muchos políticos”. Ver Astrid Legarda, *El verdadero Pablo. Sangre, traición y muerte... En las confesiones de Alias “Popeye” su principal lugarteniente*, Ediciones Dipon-Ediciones Gato Azul, Bogotá, 2005, p. 161.

marca quizás una diferencia importante del caso de Medellín frente al narcotráfico en Colombia, porque el modelo de los narcotraficantes de Cali, por lo menos hasta hace unos años, fue influir siempre al Estado a través de terceros, no se le ocurrió nunca ser ellos mismos protagonistas de la esfera política. Y si uno dijera en alguna medida, el gran error de Pablo Escobar fue ese, porque entonces ahí ya empezó la reacción de ciertos sectores sociales frente a esa tendencia del narcotráfico de ya sólo no tener un poder económico y un poder informal, sino de ser directamente protagonistas en la región. Desde ese momento se produce una ruptura, sobre todo con la clase económica tradicional, esa clase económica que había sido tolerante en un primer momento se agrupa para enfrentar el poder del narcotráfico. Pero ellos siguen teniendo, durante toda la década de los ochenta, una alta influencia en el mundo de la política, y en los organismos de seguridad.⁵⁷⁹

A principios de los ochenta, efectivamente, los traficantes de Antioquia pretenden igualar su poder económico con aceptación social, e incluso con influencia política directa. En esos años, Escobar desarrolló diversas obras de corte social, y en 1982 se postuló a la Cámara de Representantes, como suplente de Jairo Ortega, político antioqueño que en otro tiempo fue abogado de Alfredo Gómez, *el Padrino*. La fórmula adhirió originalmente al movimiento Nuevo Liberalismo, encabezado por Luis Carlos Galán—candidato presidencial del mismo— y Rodrigo Lara Bonilla, quienes dadas las evidencias que vinculaban a Ortega y a Escobar con el narcotráfico, decidieron expulsarlos.⁵⁸⁰ La fórmula apoyó entonces al candidato liberal, Alfonso López Michelsen, ahora a través del Movimiento de Renovación Liberal, dirigido por Alberto Santofimio Botero, ex ministro y ex presidente de la Cámara de Representantes. El director de la campaña presidencial de López Michelsen fue Ernesto Samper Pizano.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004.

⁵⁸⁰ Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 110-117.

⁵⁸¹ Años más tarde, Alberto Santofimio fue señalado por el contador Guillermo Alejandro Pallomari, empleado directo de los Rodríguez Orejuela, líderes de la organización de Cali, de haber recibido

El triunfo en las elecciones presidenciales de 1982 correspondió al conservador Belisario Betancur. Dada la tradición de compartir el poder entre liberales y conservadores, que data de los años del Frente Nacional, Rodrigo Lara Bonilla fue nombrado Ministro de Justicia. Entre 1982 y 1984, el gobierno de Betancur sufre importantes presiones de Estados Unidos, que obligan a fortalecer las acciones contra el narcotráfico, entre ellas, la puesta en operación del tratado de extradición firmado por los dos países en 1980, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala. Desde su posición de ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla insistió en denunciar la vinculación de Escobar —entonces representante suplente— con el narcotráfico. El celo de Lara Bonilla se había agudizado debido a la incriminación que había hecho poco tiempo atrás Jairo Ortega, titular de la curul que compartía con Escobar, sobre la supuesta recepción de dinero procedente del narcotráfico, para la

fondos proporcionados por éstos, para su campaña de postulación al Congreso, en 1994, el año en que esta misma agrupación financió la campaña presidencial de Samper. Edgar Torres y Armando Sarmiento, *Rebenes de la mafia...*, pp. 202 y 263. Salazar señala que López Michelsen en persona, junto con Samper y Santiago Londoño White —coordinador de la campaña en Antioquia—, se reunieron en Medellín con los líderes más conspicuos de la organización de narcotraficantes de esa ciudad, a fin de acordar la cooperación económica de los delincuentes a la campaña. Éstos habrían acordado comprar boletos para la rifa de un automóvil, para proporcionar subrepticamente 23 millones de pesos colombianos. El traficante Jorge Luis Ochoa aseguró que la suma total entregada ascendió a 50 millones de pesos colombianos. Ver Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 115-116. De hecho, el propio Alfonso López Michelsen acepta la reunión, aunque hace acotaciones respecto a su participación: “Yo estaba de prisa, entré un momento y ni siquiera me senté. Les di la mano a unos tipos que ni siquiera conocía. Después, en el curso de los episodios, descubrí que eran los Ochoa, Pablo Escobar y, probablemente, Carlos Lehder y Rodríguez Gacha”. Ver Alfonso López Michelsen, *Palabras pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, El Áncora, Bogotá, 2001, p. 143. Citado en Salazar, *op. cit.*, p. 114. Cabe señalar, sin embargo, que los datos anteriores no suponen necesariamente la carencia de vínculos similares por el lado de la contraparte conservadora. En 1978, un hermano del presidente Belisario Betancur resultó involucrado en una investigación de la DEA, que indagaba las cuentas del narcotraficante José Héder Álvarez Moreno, de Bogotá. Éste presumía su relación con Belisario Betancur, e incluso mostraba fotos de ambos, brindando con champaña. Juvenal Betancur Cuartas había recibido 12000 dólares procedentes de una cuenta de José Héder Álvarez Moreno. Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 35-36.

campana presidencial de Galán.⁵⁸² En medio del escándalo, Betancur respaldó a su ministro, y Lara Bonilla reforzó las medidas contra los narcotraficantes antioqueños.

En ese contexto, Guillermo Cano, director del diario *El Espectador*, publicó en sus páginas información referente a una nota de justicia de 1976, donde se daba cuenta de la detención, por cargos de tráfico de cocaína e intento de soborno, del ahora congresista Pablo Escobar.⁵⁸³ Más aún, salió a relucir que los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que le habían detenido en esa ocasión, habían sido asesinados. El caso fue reabierto por el juez Gustavo Zuluaga —respaldado por Lara Bonilla— y Escobar perdió su inmunidad parlamentaria en octubre de 1983, por disposición de la Cámara de Representantes.⁵⁸⁴ Incluso, Alberto Santofimio le exigió la renuncia a su movimiento.⁵⁸⁵

Lara Bonilla mantuvo la presión y firmó una orden de extradición contra el narcotraficante de Medellín Carlos Lehder —quien también había buscado participar de manera directa en la política mediante su Movimiento Latino Nacional y la publicación de su propio diario, *Quindío Libre*,⁵⁸⁶ y que a raíz de la orden de extradición se declaró guerrillero insurrecto—. Adicionalmente, en marzo de 1984 los organismos de seguridad colombianos tomaron “Tranquilandia”, un inmenso centro de procesamiento de cocaína, perteneciente a la organización de Medellín.⁵⁸⁷

⁵⁸² En pleno debate parlamentario, en agosto de 1983, Jairo Ortega mostró copia de un cheque firmado por Evaristo Porras, destinado a la organización galanista de Huila. Galán designó un tribunal ético del Nuevo Liberalismo para evaluar el caso. Salazar, *La parábola de Pablo*, p. 141.

⁵⁸³ Castillo. *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 25-27. Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 142-149. Casi paralelamente, un programa de la cadena estadounidense ABC, transmitido por la televisión colombiana, dio también cuenta de los vínculos de Escobar con el narcotráfico.

⁵⁸⁴ Salazar, *op. cit.*, pp. 145-146.

⁵⁸⁵ *Idem*, p. 146.

⁵⁸⁶ López y Camacho, *From Smugglers...*, p. 17. Lehder fue capturado y extraditado a Estados Unidos en febrero de 1987. Hartlyn, *Drug Trafficking...*, pp. 36-37.

⁵⁸⁷ Salazar, *La parábola de Pablo...*, pp. 147-148. López y Camacho, *From Smugglers...*, pp. 21-22. El hallazgo de una guardia de las FARC, custodiando el laboratorio, dio pie para que el embajador

Para esa época, Escobar y la organización de Medellín se habían consolidado en lo que una de las fuentes consideró la segunda generación del narcotráfico colombiano actual.

La segunda generación es una generación, digamos, mucho más violenta, representada por Pablo Escobar y Rodríguez Gacha, estos narcotraficantes que introdujeron la modalidad de la cocaína a Colombia, básicamente importando, traficando base de coca de Perú y Bolivia a Colombia, procesando el clorhidrato y montando unas nuevas líneas de tráfico. En sus orígenes esas líneas nuevas estuvieron muy centradas en transporte aéreo en pequeña escala. Vamos, eran una serie de avionetas, de pequeños aviones con unas rutas muy concentradas hacia Estados Unidos y México, nuevamente. Y esta organización es un poco más sofisticada en relación con el tema de la corrupción, porque ya está hablando, de una operación, digamos, a gran escala de cocaína, con una infraestructura que implicaba tener pistas clandestinas, una red, una flota aérea, digamos, ilegal, integrada por un número muy significativo de pequeñas aeronaves, de pilotos colombianos –y en algunos casos pilotos americanos, que podían vulnerar las zonas de frontera– y es una corrupción que se vuelve transnacional en cuanto hay que sobornar, digamos, dos actores: el actor colombiano y el actor receptor, ¿no? Uno no podría justificar que haya tantos vuelos ilegales, digamos, vulnerando fronteras, si no hay de por medio una operación de corrupción sistemática para permitir que esto fuera así.

Y por otro lado, el nivel de violencia asociada a ese cártel –o a esa generación– fue muy alto. Llegan a Colombia introduciendo el terrorismo indiscriminado. Ya no es un terrorismo selectivo contra los competidores, sino un terrorismo que básicamente pretendía de manera indiscriminada subordinar a ese cártel distintos

estadounidense de la época, Lewis Tams, acuñara el término de la “narcoguerrilla”, que ha sido usado desde entonces como instrumento de las autoridades de ese país para insistir en la inexorable unidad de ambos actores. Como se ha visto, las relaciones entre unos y otros no son infrecuentes, pero su complejidad dificulta ubicarlos como elementos siempre unificados. Ver Thoumi, *El imperio de la droga...*, pp. 130-131.

sectores: sectores políticos, judiciales, policiales, militares, periodísticos. Y quien no se subordinaba terminaba literalmente aniquilado por el cártel.⁵⁸⁸

La reacción de Escobar y su organización de Medellín a todos los acontecimientos aquí señalados –especialmente a la posibilidad de ser extraditados– fue sumamente cruenta. Bajo la denominación de “Los Extraditables” iniciaron una confrontación con el Estado colombiano que entre sus primeras víctimas tuvo al propio Lara Bonilla, ejecutado el 30 de abril de 1984, y a Guillermo Cano, el dueño de *El Espectador*. Incluso Gustavo Zuluaga, el juez encargado de la reapertura del proceso contra Escobar, por la muerte de los funcionarios del DAS que lo detuvieron en 1976, fue abatido por las balas de los sicarios de Medellín.⁵⁸⁹

Ante el asesinato de Lara Bonilla, el presidente Betancur autorizó la orden de extradición contra Carlos Lehder y otros narcotraficantes. Escobar, Jorge Luis Ochoa y Gonzalo Rodríguez Gacha –los principales líderes de la organización de Medellín– se exiliaron en Panamá y buscaron negociar con el gobierno colombiano. Ofrecieron un plan de rendición al entonces procurador general Carlos Jiménez-Gómez, y se entrevistaron posteriormente con el ex presidente Alfonso López Michelsen, quienes actuaron como intermediarios.⁵⁹⁰ Los narcotraficantes ofrecían desactivar

⁵⁸⁸ Entrevista con el autor, 3 de diciembre de 2004. Como se ha visto, en sentido estricto, no es la organización de Medellín la pionera en el tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, pues éste tenía lugar desde los años sesenta, con la venta del producto ilegal a redes cubanas. Sin embargo, sí son las grandes organizaciones de Medellín y Cali las que desarrollan un tráfico masivo de cocaína, con redes que abarcan desde la producción de coca, su procesamiento, transporte y comercialización en Estados Unidos.

⁵⁸⁹ Hartlyn, *Drug Trafficking...*, pp. 36-37. También Castillo, *Los jinetes...*, p. 27.

⁵⁹⁰ Lee y Thoumi, *Drugs and Democracy...*, p. 82. También Hartlyn, *op. cit.*, p. 36. De acuerdo con Torres y Sarmiento, en 1993, Carlos Jiménez, ex procurador general de la Nación, fue abogado de Jorge Luis Ochoa, uno de los líderes de la organización de Medellín. Jiménez finiquitó el proceso de entrega de los hermanos Jorge Luis, Juan David y Fabio Ochoa, en el marco de la política de sometimiento a la justicia ideada por la administración de César Gaviria. La condena obtenida por Jiménez para estos narcotraficantes fue de seis años. A mediados de los ochenta,

su red de distribución de droga, denunciar los sitios de procesamiento de la misma, y repatriar sus capitales.⁵⁹¹

Las reuniones trascendieron a los medios de comunicación y, al hacerse públicas, se rompió la negociación con el gobierno de Betancur, quien incluso se vio presionado para eximir a su predecesor, López Michelsen, de vínculos con el narcotráfico.⁵⁹² Rotas las negociaciones, la organización de Medellín emprendió una guerra total contra el Estado colombiano, que se prolongó hasta 1993 y costó la vida al propio Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989.⁵⁹³ Los Extraditables ofrecieron recompensa por cada policía asesinado en Medellín, realizaron múltiples atentados con bombas explosivas, en contra del edificio sede del DAS y de instalaciones de medios de comunicación; asesinaron a múltiples jueces y congresistas que se negaron a aceptar su negativa a la extradición. Incluso, según se ha visto, colaboraron para facilitar la toma del Palacio de Justicia por parte de guerrilleros del M-19, en 1986. La guerra generada por Escobar obligó incluso a la prohibición constitucional de la extradición, en el artículo 35 de la nueva constitución de 1991. La violencia

Jiménez desempeñó también un papel relevante en la extradición de Gilberto Rodríguez Orejuela a Colombia, por parte del gobierno español, medida con la cual, el traficante caleño evitó un proceso similar promovido por Estados Unidos, según se verá más adelante. Ver *Rebenes de la mafia...*, pp. 74-77 y 97.

⁵⁹¹ Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 102-103.

⁵⁹² *Loc. cit.*

⁵⁹³ En 2005, declaraciones de uno de los principales colaboradores de Escobar, Jhon Jairo Velásquez Vásquez, *Popeye*, preso desde hacía 13 años en la cárcel de máxima seguridad de Cúcuta, en Boyacá, conmocionó a la opinión pública colombiana. *Popeye*, quien participó directamente en el diseño logístico del atentado, señaló que fue el ex ministro de Justicia y ex senador por Tolima, Alberto Santofimio Botero, quien incitó a Pablo Escobar para asesinar al candidato del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán. De acuerdo con *Popeye*, la acción estuvo a cargo de un comando contratado por Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*, que contó con la colaboración de un miembro corrupto del DAS, para conocer el itinerario del candidato. Ver los testimonios del propio Velásquez Vásquez, asentados en el libro de Astrid Legarda, *El verdadero Pablo...*, pp. 161-175. A raíz de lo trascendido, Alberto Santofimio fue detenido por agentes del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, el 12 de mayo de 2005. Ver Boletín de Prensa núm. 115, de la Fiscalía General de la Nación, <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/Bol2005/mayo/bol115.htm>

de la organización de Escobar sólo se detuvo parcialmente cuando el Estado ofreció mecanismos legales que brindaran garantías para la seguridad de los narcotraficantes y la rebaja en las penas que les habrían de ser impuestas, a cambio de su entrega voluntaria. Escobar se mandó construir una prisión en Envigado, municipio colindante con Medellín, donde se radicó a partir de su entrega, el 19 de junio de 1991. Desde ahí mantuvo el control de sus operaciones ilícitas hasta 1992, cuando decidió fugarse.⁵⁹⁴

Pero la organización de Medellín no tuvo siempre relaciones de confrontación directa con los organismos de seguridad. Uno de los narcotraficantes a quien se le identificó como miembro de esta organización –dada la cercanía y colaboración con Pablo Escobar– fue Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*.⁵⁹⁵ Rodríguez Gacha manejaba su propia organización en la región del Magdalena Medio. Sin embargo, mantuvo una estrecha relación con Escobar en el desarrollo del negocio ilícito y, sobre todo, en la estrategia de confrontar al Estado y a la subversión. Rodríguez Gacha, que se proclamaba de filiación política conservadora, desempeñó un papel importante en Boyacá y otras regiones circundantes, en la supresión de las guerrillas de izquierda mediante grupos paramilitares auspiciados por los organismos de seguridad del Estado. Incluso se ha documentado el contacto mantenido entre Gonzalo Rodríguez Gacha, *el Mexicano*, con el centro de comando del ejército colombiano en Bárbula.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ La red de corrupción que mantenía en la zona le permitía incluso ejecutar a los narcotraficantes apóstatas en su lucha contra la extradición y la organización de Cali. Ver Salazar, *La parábola de Pablo*, pp. 334-362.

⁵⁹⁵ Como se vio en el capítulo anterior, este personaje deriva su apodo del contacto establecido, a mediados de los ochenta, con narcotraficantes mexicanos –entre ellos el propio Miguel Ángel Félix Gallardo– y sus viajes a México, de los cuales desarrolla una afición por diversas manifestaciones de la cultura popular de ese país.

⁵⁹⁶ Lee y Thoumi, *Drugs and Democracy...*, pp. 82-83. Fernández Andrade, *El narcotráfico...*, p. 188. De acuerdo con Castillo, la compenetración llegó a tal punto que a mediados de los ochenta un comandante de policía, Yesid Parra, ordenó cerrar las calles a fin garantizar la seguridad de Rodríguez Gacha, que celebraba su cumpleaños en el parque La Dorada, en Puerto Salgar, departamento de Cundinamarca. Ver Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 98-99.

En las décadas de los setenta y ochenta, varios miembros de los servicios de seguridad del Estado fueron procesados por las autoridades castrenses por descubrirseles participación directa en el tráfico de cocaína. Unos ejemplos: en septiembre de 1986, el mayor del Ejército Álvaro Gutiérrez Castellanos fue capturado con 80 kilos de cocaína; en 1973 el jefe del DAS de Leticia fue capturado con 18 kilos de cocaína; meses después lo fue el capitán José A. Cárdenas Pachón, ex jefe del mismo organismo en Santa Marta, abordaba un avión con una amiga, a quien le encontraron cocaína; incluso, en junio de 1976, autoridades aduaneras de Estados Unidos hallaron 28.5 kg. de cocaína en el interior del buque insignia *Gloria*, perteneciente a la Armada Nacional.⁵⁹⁷

Todas estas condiciones ilustran la existencia de un tipo de relaciones congruente con la descripción que se ha denominado aquí propia del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, pues muestran la capacidad de los delincuentes para imponer sus designios al poder. En estos casos, no se trata de una subordinación al mismo, sino de un contexto donde el control de la relación se encuentra indeterminado, aunque en el caso del narcotráfico, en varios momentos aparece claramente a favor de los delincuentes. A pregunta expresa sobre cuál ha sido históricamente la capacidad de los organismos de seguridad para extorsionar al crimen organizado, “H” respondió: “Pues realmente con mi experiencia yo no podría contestar esta pregunta, porque yo no conozco ningún caso. Realmente no lo conozco. Yo sé que en el manejo de secuestrados esto sí se da, en el manejo de la gente que está manejando secuestro. Pero a nivel de narcotráfico, pues no”.⁵⁹⁸

Los vínculos con el poder existieron y los funcionarios públicos aparecen en distintos momentos colaborando con los narcotraficantes. Pero en el caso de este tipo de delito, los principales delincuentes no fueron sujetos a las disposiciones de un poder político demasiado disperso para controlarlos

⁵⁹⁷ Castillo, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁵⁹⁸ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

efectivamente. De cualquier manera, la penetración en los organismos de seguridad fue muy alta. Así lo percibe “T”, una de las fuentes:

Esa protección era definitiva. Tanto es que cuando por los acontecimientos de la vida nacional, especialmente la muerte del candidato presidencial Luis Carlos Galán, en el año noventa, el Estado decide una estrategia más frontal contra el narcotráfico, lo tiene que hacer con cuerpos especializados, porque toda la estructura regular de las fuerzas armadas y de la policía están infiltradas a muy alto nivel, entonces tiene que crear cuerpos especializados que llamaron Bloques de Búsqueda, que fueron los únicos que le dieron una mínima garantía para poder tener éxito en esa confrontación. En el caso de Medellín siempre se hablaba de la nómina. Es decir, de que en general, altos oficiales de las diversas ramas recibían ingresos permanentes del cártel de las drogas. Y quienes se resistieron fueron eliminados. En el caso de la ciudad de Medellín, se asesinó al comandante de la policía, se hicieron atentados contra un general del ejército de la cuarta brigada, en la lógica que era la predominante, de una conciliación de esos organismos de seguridad con los narcos.⁵⁹⁹

Otra de ellas, “J”, señaló:

Sí, en la época de Pablo Escobar y de los Orejuela, pues ellos eran los capos de la droga en Colombia y en sus respectivas ciudades, en Medellín y en Cali, ellos mandaban, estaban allí. Las autoridades, pues trataban de... se formó un Bloque de Búsqueda de la Policía Nacional, solamente con el exclusivo propósito de ubicarlos y capturarlos, pero ellos sobornaban a la gente y podían seguir cumpliendo su labor. Así permanecieron mucho tiempo, muy seguros, en las propias ciudades, en Medellín y en Cali, que saliendo del país... Sí, autoridades políticas. Autoridades políticas y autoridades de policía, y autoridades nacionales. Ellos penetraron, como le acabo de decir, todo el nivel de la esfera de la autoridad,

⁵⁹⁹ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004. Galán fue asesinado en 1989.

por eso era que ellos no se podían ubicar. La policía hacía 300 allanamientos en un mes y nunca los pudo ubicar. Hasta que finalmente creo que tuvieron que participar autoridades americanas, para poder darles captura. Y la prueba es que ellos murieron o fueron capturados en sus mismas ciudades.⁶⁰⁰

En el caso de la organización de Cali, ésta mantuvo probablemente una influencia política aún mayor, puesto que se conservó por un tiempo más prolongado, dada su estrategia de privilegiar el entendimiento con el poder, antes que su confrontación directa. Los Rodríguez Orejuela no contemplaron con buenos ojos la estrategia de terror de Escobar, y en buena medida su falta de disposición para colaborar con éste condujo a una disputa violenta entre las organizaciones de Cali y Medellín. La guerra contra el Estado que libraba Escobar podía aconsejar la articulación vertical y jerárquica de su estructura armada, pero el desarrollo del negocio ilícito del narcotráfico no hacía imprescindible tal forma de organización. Los Rodríguez Orejuela prefirieron adoptar una estrategia de corrupción del Estado, antes que su confrontación violenta. Esta estrategia incluía la compra de voluntades de políticos y funcionarios de alto nivel, a fin de obtener su benevolencia en la formulación de políticas de represión del narcotráfico y en la tolerancia hacia la legalización de sus capitales.

La tercera generación de narcotraficantes es la que representan los Rodríguez Orejuela, que aprenden las lecciones del pasado. Y el cártel de Cali, entonces, digamos, pretende montar un verdadero proyecto mafioso, básicamente consistente como en cuatro grandes propósitos. Primero, que su segunda generación no tuviera antecedentes penales –y por eso se tomaron el trabajo de enviar a sus hijos a universidades americanas a estudiar allí y alejarlas un poco del mundo criminal–. Segundo, en la legalización de sus patrimonios ilícitos. Tercero, en el montaje de un proceso, digamos, de legitimación social, que lo

⁶⁰⁰ Entrevista con el autor, 2 de diciembre de 2004.

logran por dos vías básicas: la generación de empleos a través de empresas y de industria –Drogas la Rebaja es un ejemplo, bastante, digamos, ilustrativo. Eso ha logrado generar hasta 4 000 empleos directos, en una economía como la nuestra. Y, por otro lado, por medio de su incursión en el fútbol, como una manera, digamos, de generar una especie de popularidad entre los distintos estratos sociales a partir de la financiación con drogas, con dinero del narcotráfico, a un equipo de fútbol. Ahí estamos hablando, yo diría, de un proceso de... más que de corrupción, de inversión de valores de una sociedad, de una manera un tanto más inteligente que el cártel de Pablo Escobar. Y en ese sentido hay unas manifestaciones típicas. El cártel de Cali realmente hace corrupción a muy alto nivel. Hace corrupción a nivel, digamos, de líderes políticos, hace corrupción de altos funcionarios del Estado en todas las ramas, incluyendo la fuerza pública, y al mismo tiempo trata y logra penetrar también el sistema judicial, con lo cual, digamos, la corrupción se eleva de estatus. Y, por otro lado, también, digamos que se masifica en ese proceso de legitimación social que querían imponer básicamente generando empleo y llevando un deporte masivamente como el fútbol a una sociedad local –y desde un punto de vista también nacional, porque el equipo que ellos patrocinaron tenía un impacto en todo el país.

Validos en ocasiones de prestanombres y empresas de fachada, y apareciendo en otras tantas como propietarios formales, los Rodríguez Orejuela lograron mantener una apariencia de respetabilidad a través de su participación en diversos negocios lícitos: fueron dueños de una cadena farmacéutica –Drogas La Rebaja – y del tercer grupo de radiodifusoras del país –el Grupo Radial Colombiano–, con 19 emisoras en AM y FM.⁶⁰¹ Gilberto Rodríguez Orejuela fue representante de Chrysler en Colombia entre finales de los setenta y principios de los ochenta;⁶⁰² tuvo 42% de la propiedad de Aerolíneas

⁶⁰¹ Edgar Torres y Armando Sarmiento, *Rebenes de la mafia...*, p. 124.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 74.

El Dorado;⁶⁰³ y tuvo el control de 70% de las acciones del Banco de los Trabajadores.⁶⁰⁴

De cualquier manera, sus antecedentes en el negocio ilícito de las drogas eran conocidos. A finales de 1984, Gilberto Rodríguez Orejuela fue detenido en España y pedido en extradición por Estados Unidos, bajo cargos en su contra por narcotráfico. En 1986, el periodista Alberto Giraldo y el ex senador y ex representante de Colombia ante la ONU, Eduardo Mestre —quienes fungían como relacionistas públicos de la organización— fueron encomendados por Miguel Rodríguez Orejuela para entrar en contacto con Jorge Barco, hermano del entonces presidente, Virgilio Barco. El propósito del acercamiento era lograr que la administración de Barco aceptara extraditar a Gilberto Rodríguez a Colombia, y no a Estados Unidos. A cambio, los Rodríguez Orejuela se comprometieron a brindar información al gobierno colombiano, para favorecer la captura de Pablo Escobar. Finalmente en ese mismo año de 1986, Gilberto Rodríguez Orejuela fue extraditado a Colombia, donde el juicio por narcotráfico terminó en sentencia absolutoria y dos investigaciones contra los jueces y magistrados que dictaron el fallo.⁶⁰⁵ Las autoridades colombianas han negado de manera oficial su participación en esta negociación —que le valió incluso a Gilberto Rodríguez su alias de *el Ajedrecista*, por la habilidad estratégica del movimiento—. Los testimonios, sin embargo, la confirman. “H” señaló:

algunas personas dentro del Estado tomaron parte para algunos cárteles. Es decir, para poder acabar con el cártel de Medellín, al reinado de Pablo Escobar, muchos aliados y representantes visibles importantes de instituciones de

⁶⁰³ Thoumi, *El imperio de la droga...*, p. 271.

⁶⁰⁴ Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, p. 55.

⁶⁰⁵ Castillo, *op. cit.*, p. 37. Edgar Torres y Armando Sarmiento, *Rehenes de la mafia...*, pp. 74-77. El 14 de junio de 1996, la justicia colombiana procesó y sentenció a dos años de prisión al juez 11 penal del Circuito, Tobías Iván Posso, quien absolvió a Gilberto Rodríguez Orejuela. El juez, concluyó la sentencia respectiva, incurrió en prevaricato por acción al desconocer las evidencias existentes que incriminaban a Rodríguez Orejuela con el tráfico de drogas.

seguridad del Estado se aliaron con el cártel de Cali. Primer error. Se aliaron con el cártel de Cali, para poder acabar, por lo menos con los capos visibles del cártel de Medellín.⁶⁰⁶

En 1993, los Rodríguez Orejuela buscaron el contacto con el gobierno del presidente César Gaviria, a fin de pactar su entrega. Los intermediarios fueron el periodista Alberto Giraldo y el fiscal general de la Nación, Gustavo de Greiff. Los Rodríguez Orejuela solicitaban un tratamiento favorable, en razón de los servicios prestados al gobierno colombiano en la persecución y muerte de Pablo Escobar.⁶⁰⁷ El 21 de octubre de 1993, 300 narcotraficantes colombianos buscaron explícita y públicamente una rendición negociada, por medio de misivas dirigidas a parlamentarios. Ofrecían cesar cualquier actividad de narcotráfico, confesar sus delitos, hacer entrega de laboratorios, aeronaves, insumos y rutas. A cambio demandaban un marco legal benévolo.⁶⁰⁸ A finales de ese año, el Congreso colombiano preparaba una reforma al Código de Procedimiento Penal, que habría de cristalizar en la Ley 81 de 1993, conocida coloquialmente como Ley de Sometimiento a la Justicia. En ella se planteaban medidas de reducción de la pena en caso de confesión de los delitos y colaboración con las autoridades.⁶⁰⁹ En el caso de esta ley y otras, los Rodríguez Orejuela hacían llegar a los congresistas, a través de sus abogados, los términos en que las iniciativas de ley debían ser presentadas.⁶¹⁰ Su influencia sobre el Congreso de la República —a través de pagos periódicos

⁶⁰⁶ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

⁶⁰⁷ Edgar Torres y Armando Sarmiento, *Rehenes de la mafia...*, pp. 71, y 82-83. Como se recordará, la muerte de Escobar sucedió a principios de ese mismo año. De acuerdo con Thoumi, Gustavo de Greiff, ex fiscal general de la nación, quien sostuvo contactos con líderes de la organización de Cali para negociar su entrega a las autoridades, estaba descalificado por principio para desempeñar tal labor: había sido accionista y presidente de Aerolíneas El Dorado, que era en 42% propiedad de Gilberto Rodríguez Orejuela. Ver *El imperio de la droga...*, p. 271. Documentos que muestran lo anterior se encuentran en Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína...*, pp. 52-53.

⁶⁰⁸ Torres y Sarmiento, *Rehenes...*, p. 197.

⁶⁰⁹ Ley 81 de 1993. www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0081_93.HTM

⁶¹⁰ Torres y Sarmiento, *Rehenes...*, p. 164.

y obsequios a diversos representantes populares— fue abrumadora, según se puede apreciar en los documentos contables de la organización, descubiertos en 1994.⁶¹¹ Durante los allanamientos realizados para capturar a Miguel

⁶¹¹ Al ser capturado en 1994, el contador de la organización, Guillermo Alejandro Pallomari, tenía en su poder documentos que mostraban los pagos a diversas figuras del alto mundo político y social colombiano. Esos documentos sirvieron para documentar los procesos judiciales comúnmente denominados *Proceso 8,000*, que dio cuenta de la financiación de múltiples campañas políticas en ese año, incluyendo la presidencial, de Ernesto Samper. En su libro, el periodista Torres y el vicefiscal general de la nación, Armando Sarmiento señalan explícitamente, entre la gente que recibió dinero de los Rodríguez Orejuela a: “Ana Pechtal, la política de San Andrés a la que le habían cooperado en su campaña al Congreso; al ex senador y ex embajador de Colombia ante la ONU, Eduardo Mestre, cuya mensualidad Miguel Rodríguez fijó en cinco millones de pesos; a Juan Villa, en realidad Guillermo Villa Alzate, ex procurador delegado para la Policía Judicial y agente encubierto del cártel de Cali; a María Izquierdo, la matrona del liberalismo en Boyacá y una de las voces femeninas más acatadas del Congreso; a Armando Holguín Sarria, ex constituyente y senador por el departamento del Valle; a un ex comandante del M-19 y protagonista de la toma de la Embajada de República Dominicana en Bogotá, a David Turbay, contralor General de la Nación, a Rodolfo González, ex contralor, y a Orlando Vásquez Velásquez, procurador general de la nación.

No eran los únicos. Estaban también los congresistas Gustavo Espinosa, Miguel Mottoa, Tiberio Villarreal, Rodrigo Garavito, Hugo Castro Borja, José Elías Nader, Alberto Santofimio y Francisco José Jattin, este último, presidente de la Cámara.

A la lista se sumaban los periodistas Bernabé Cortés, Armando Galvis, Marino Millán y Fernando Álvarez; el directivo de fútbol Juan José Bellini, el técnico Diego Umaña, los preparadores físicos Diego Barragán y Pedro Sarmiento y jugadores como Wellington Ortiz, Gerson González, Giovanni Hernández, Leonel Álvarez, Darío Muñoz y Anthony de Ávila, un puntero menudo que habría de dedicar a los Rodríguez Orejuela el gol con que él clasificaría al seleccionado nacional al Mundial de Francia 98”. *Rehenes de la mafia...*, pp. 108-109. Los mismos autores señalan a Mauricio Medina, alcalde de Cali en 1997, quien fue procesado judicialmente por recibir dinero de la organización de los Rodríguez Orejuela, durante su campaña al Congreso, tres años antes. *Ibid.*, pp. 246-247. El presidente del Congreso colombiano, Jorge Ramón Elías Nader, recibió un total de 510 mil dólares entre 1993 y 1995, de parte de la organización de Cali. *Ibid.*, p. 201. Alejandro Pallomari también entregó 300 millones de pesos al entonces contralor general de la República, Manuel Francisco Becerra Barney, para su campaña al Congreso. *Ibid.*, p. 281. La referencia a estos congresistas y otros más se encuentran también en Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína...*, pp. 212-216. En este libro se menciona incluso, como receptor de fondos de la organización de Cali, a otro contendiente presidencial, que alcanzó logros marginales y por ello cobró una relevancia menor: se trata del general Miguel Maza Márquez, ex director del DAS y una de las figuras fundamentales en la persecución de Pablo Escobar Gaviria. Ver pp. 200 y 203, donde aparece incluso fotocopiado un documento de la Fiscalía General de la Nación, que avala este señalamiento.

Rodríguez Orejuela, el Bloque de Búsqueda halló evidencias de pagos a más de dos mil personas, incluyendo a importantes políticos y funcionarios de seguridad.⁶¹² Cuando se realizó la requisa general de la oficina del contador Guillermo Alejandro Pallomari, el Bloque de Búsqueda encontró 17 cheques anexados a su respectivo soporte contable. Uno de ellos contenía una lista de agentes, suboficiales y oficiales de la Policía Nacional con sede en Cali. La lista superaba los 100 integrantes, con identidad y suma asignada.⁶¹³ Una de las fuentes consultadas, “J”, confirma con claridad el grado de penetración en el Estado que logró esta organización:

Aquí tal vez se cumplía un fenómeno parecido, pero con mayor servicialismo por parte de los funcionarios públicos y las autoridades de policía hacia el narcotráfico. Como que incluso estos funcionarios aparecían en el pago de la nómina de empleados que tenían los narcotraficantes. En varios de los allanamientos que hicimos aquí fiscales de narcotráfico se encontraron nóminas en donde aparecía el senador tal, el jefe de la policía, el coronel, el capitán, todos recibiendo unas importantes sumas de dinero a título de mensualidad. Es decir, recibían doble sueldo, por parte del gobierno y otro por parte de ellos, precisamente para dejarlos hacer lo que ellos querían. Entonces hubo, sí hubo un acuerdo total entre ellos... Aquí los que dominaron totalmente fueron los criminales. Ellos disponían a su antojo de todo el territorio nacional, y eran los funcionarios públicos quienes corrían tras de ellos para recibir las dádivas o los dineros que les daban. Eso se veía, qué le digo, de bulto, era una cosa que se presentó a todos los niveles, porque un presidente, el presidente Ernesto Samper, se dice que recibió más de 10 mil millones de pesos para hacer una campaña, ¿sí? Fuera de eso eran dádivas a título personal para otras cosas. Es decir, eso era para la sola campaña, pero fuera de eso había mucho más plata, de la que se lucraron personalmente los funcionarios.⁶¹⁴

⁶¹² Torres y Sarmiento, *Rebenes de la mafia...*, pp. 457-458.

⁶¹³ *Ibid.*, pp. 326-327.

⁶¹⁴ Entrevista con el autor, 2 de diciembre de 2004.

Fue en este contexto en el que, a mediados de los noventa, la organización de Cali, encabezada por los Rodríguez Orejuela, estuvo directamente involucrada en el mayor caso documentado de contubernio entre figuras políticas de primer nivel y narcotraficantes: el financiamiento de la campaña del candidato liberal a la Presidencia de la República, Ernesto Samper Pizano. En el marco de las negociaciones para su rendición a la justicia, los Rodríguez Orejuela buscaron influir en las elecciones presidenciales de 1994, a fin de obtener la buena voluntad del triunfador. Unos especialistas señalan que la organización de Cali realizó ofertas de financiamiento a los dos contendientes: el conservador Misael Pastrana y el liberal Ernesto Samper.⁶¹⁵

De acuerdo con su testimonio rendido ante la Fiscalía General de la Nación, el tesorero de la campaña de Samper, Santiago Medina, el propio candidato presidencial aceptó el financiamiento ofrecido por los Rodríguez Orejuela mediante su intermediario, Alberto Giraldo. Encomendó para establecer el contacto a Medina y a su director de campaña, Fernando Botero, quien habría de ser nombrado Ministro de Defensa durante su gobierno.⁶¹⁶

Debido al resultado electoral de la primera vuelta, con un escaso margen de diferencia entre Samper y Pastrana, el primero optó por buscar nuevamente el financiamiento de los Rodríguez Orejuela, a quienes solicitó cuatro mil millones de pesos, a través de Santiago Medina, instruido a su vez por el director nacional de la campaña, Fernando Botero. A cambio, Samper envió una misiva donde se comprometía de la siguiente manera, según el dictado de la misma, realizado por Botero:

Primero, el candidato Samper agradece el respaldo que ofrecen y valora su ayuda para llegar a ser presidente. Segundo, Ernesto Samper apoya la política

⁶¹⁵ Lee y Thoumi, *Drugs and Democracy...*, pp. 86-87. Los autores señalan que Pastrana rechazó la oferta de financiamiento con recursos del narcotráfico —al menos para la estructura central de la campaña—, aunque consideran que este tipo de recursos pudo haber alcanzado a las estructuras regionales de la misma.

⁶¹⁶ Torres y Sarmiento. *Rehenes de la mafia...*, pp. 249-250. La transcripción de las declaraciones de Santiago Medina y de Fernando Botero se encuentra en los anexos de este libro.

de sometimiento y el proceso de negociación para superar el narcoterrorismo, la violencia y el tráfico de drogas. Tercero, respalda al fiscal Gustavo de Greiff en su manejo con los temas del narcotráfico. Cuarto. Se compromete, como primera prioridad, en el primer semestre del gobierno, a aclimatar el proceso de sometimiento del cártel de Cali. Quinto. Estrictamente dentro del marco de la Constitución y la ley, el nuevo gobierno hará todo lo que esté a su alcance para que esto llegue a su mejor término.⁶¹⁷

El respaldo al fiscal general de la Nación, Gustavo de Greiff —quien de acuerdo con las fuentes tenía nexos con los propios Rodríguez Orejuela— puede ser entendido como un eufemismo para ofrecer un trato benévolo en la entrega de los líderes de la organización de Cali a la justicia colombiana.

Guillermo Alejandro Pallomari fue capturado en 1994, y decidió colaborar con las autoridades colombianas y estadounidenses.⁶¹⁸ Su información facilitó la detención de Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, el 9 de junio y el 6 de agosto de 1995, respectivamente.⁶¹⁹ Según los testimonios de las fuentes consultadas, el gobierno de Samper pretendió evitar en lo posible la captura de los Rodríguez Orejuela, dados los compromisos contraídos. “J” señaló:

No, él [Samper] hizo una labor de persecución, que era una labor que se sabía que era una pantomima, es decir, una persecución que no era verdadera. Por eso nunca los cogieron. Cogieron a algunos que otros mandos medios del narcotráfico, pero eso no, no se llegó a hacer, porque pues él sabía que estaba comprometido. Aunque él quería ya, digamos, limpiar su imagen, y a nivel nacional quería hacer una lucha contundente en contra del narcotráfico, pero nunca la pudo hacer. Ahí él quedó y pasó a la historia como el presidente que fue puesto por el narcotráfico.⁶²⁰

⁶¹⁷ Torres y Sarmiento, *Rebenes de la mafia...*, p. 258.

⁶¹⁸ Castillo, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, pp. 31-32.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 67.

⁶²⁰ Entrevista con el autor, 2 de diciembre de 2004.

En sus declaraciones expresadas en el marco del proceso judicial al que fue sometido, el entonces Ministro de Defensa y ex director nacional de la campaña presidencial de Samper, Fernando Botero, señaló que aquél ordenó incluso, desde la Presidencia de la República, acciones de retraso en la estrategia gubernamental contra los Rodríguez Orejuela. Igualmente, habría ordenado la dilación en la respuesta del gobierno colombiano a su homólogo estadounidense, en su compromiso por detenerlos, alegando la existencia de un proceso de entrega voluntaria de los delincuentes, aparentemente negociada con la autoridad.⁶²¹

Todas las evidencias condujeron a que la Fiscalía General de la Nación —organismo que, como se ha visto, goza de autonomía frente al Ejecutivo, según establece la constitución política colombiana— denunciara penalmente al presidente Ernesto Samper ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. En el proceso que se le siguió, Samper negó tener conocimiento del ingreso de fondos ilícitos a su campaña, y responsabilizó exclusivamente del manejo financiero de la misma al tesorero, Santiago Medina, y al director nacional, Fernando Botero.⁶²² El 2 de junio de 1996, la Cámara de Representantes exoneró a Samper de toda responsabilidad penal por el financiamiento de su campaña con dinero de la organización de los Rodríguez Orejuela.⁶²³

La captura de los Rodríguez Orejuela en 1995, supuso el franco declive de la organización, y marcó el final de la etapa de las grandes organizaciones —cárt., según se les ha denominado en el argot popular— en Colombia. Esa es,

⁶²¹ Torres y Sarmiento, *op. cit.*, p. 562. El testimonio rendido por Botero ante las autoridades judiciales se encuentra reproducido en esta obra.

⁶²² Torres y Sarmiento, *op. cit.*, ver anexos.

⁶²³ *Ibid.*, p. 543. Sin embargo, los testimonios asentados por Santiago Medina y Fernando Botero, contenidos en la denuncia penal presentada ante ese órgano legislativo por la Fiscalía General de la Nación, sostienen continuamente el conocimiento del denunciado sobre el acopio y distribución de fondos procedentes del narcotráfico, según se puede apreciar en el anexo 1 del libro, donde aparece reproducida en integridad la citada denuncia.

en buena medida, la percepción oficial del fenómeno en la actualidad. “M”, alto funcionario de la Policía Nacional señaló:

Esa tercera generación se ve hoy, digamos, superada por una cuarta, que realmente ha aprendido las lecciones del pasado, y que no quieren, digamos, ser estructuras centralizadas, rígidas, con aparato sicarial directo, que no quieren tener un alto perfil de protagonismo público. Y entonces han resuelto, primero, tratar de ser invisibles a las autoridades. Segundo, tienen visión empresarial y globalizada del negocio de las drogas; por lo tanto, no son estructuras cerradas sino abiertas a estrategias, alianzas, que trascienden el espacio colombiano y tienen conexión en Europa o en América con otros grupos mafiosos. Y en el tema de la corrupción tienen un comportamiento, que yo diría, puede ser un poco regresivo, en cuanto a que no quieren generar corrupción en los altos niveles, sino en las líneas vitales del tráfico, en el entendido de que si hay una acción en contra de esos corruptos, pues se desbarata no una operación estratégica, sino una operación táctica muy puntual que rápidamente se reemplaza. Con esto, lo que quiero decir es que no quieren comprar al jefe de una organización estatal, sino al funcionario de línea que atiende el caso... Esa cuarta generación se ve, digamos, inmersa en un mundo donde hay dos actores —que no son nuevos, pero que sí se han empoderado en relación con las drogas—, que son las autodefensas ilegales o paramilitares y la guerrilla. Y tiene esta generación la habilidad de haber generado una especie de división del trabajo, para no competir con ellos. Lo que hace es explotar la fortaleza de la guerrilla, los campos básicamente donde hay cultivos ilegales, para comprar de ellos la base de coca. Ha explotado la fortaleza de los paramilitares, que están un poco más en el sector agroindustrial colombiano, ya no en la frontera agrícola de nuestra selva, para montar con ellos los laboratorios de procesamiento del clorhidrato. Y al mismo tiempo, digamos, ha utilizado la vieja estructura de los otros cárteles, en lo que hace alusión, referencia al transporte, contratando los transportadores profesionales de siempre, ilegales. Y en este momento uno diría que, digamos, la manera como están sacando la droga es una manera en gran escala, con muy poco riesgo para estos nuevos, en cuanto que

hay unas tareas como de *outsourcing* entre grupos que no generan toda la cadena del tráfico, sino que lo hacen por compartimientos estancos. En el pasado un cargamento que sacaba Rodríguez Gacha o Pablo Escobar de Colombia, desde el momento en que se producía la base, hasta el momento en que se distribuía en las calles de Nueva York o Miami, en la Florida, el proceso lo controlaba el cártel de Medellín. Todo. Hoy no. Hoy a esta nueva generación no le interesa controlar todo el proceso, sino tener unas utilidades marginales de cada una de las cadenas del proceso.⁶²⁴

Esto supondría que el fin de las grandes organizaciones hubiera tenido por correlato una disminución radical de los esquemas de corrupción evidenciados en la etapa en que éstas operaron, y que muestran con claridad patrones propios del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, que se describió en capítulos anteriores. Resulta difícil comparar objetivamente los cambios en la profundidad de los vínculos de contubernio de funcionarios públicos con el narcotráfico, característica de aquella época con los que se sostienen en la actualidad. La razón fundamental es que, al igual que ocurrió en el análisis sobre México, el recuento de los hechos suele guardar un sentido de distancia temporal que parece inexorable. La información a la cual se puede acceder sobre la dimensión del fenómeno, en el presente, suele ser generalmente más difusa. De cualquier manera, varias de las fuentes externaron señalamientos que permiten suponer que, si bien, el fin de las grandes organizaciones —especialmente el cisma político que representó el proceso 8000 y las evidencias que éste arrojó respecto a la virtual compra de altos políticos y funcionarios públicos, por parte de una organización delictiva—, marcó un hito histórico que supuso una necesidad de cambiar los patrones de relación corrupta entre funcionarios y delincuentes, ésta no ha desaparecido. La modificación en la dinámica como operan actualmente estas relaciones sigue evidenciando los rasgos propios del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. De acuerdo

⁶²⁴ Entrevista con el autor, 3 de diciembre de 2004.

con los testimonios, el método de emplear a una organización convencional de narcotráfico para desarticular otra fue de nuevo empleado para golpear a la organización de los Rodríguez Orejuela. Grupos que, durante el esplendor de los Rodríguez Orejuela habían permanecido relativamente marginales, fueron utilizados para confrontarlos. El fortalecimiento del grupo del norte del Valle se ha traducido en nuevos escenarios de violencia en la región. “I” señaló explícitamente:

En el departamento del Valle existía un grupo adicional o accesorio. Lo que se llamaba el Cártel del norte del Valle, a su vez integrado por varios importantes capos. Entonces, en la medida que se mengua por la detención el poder de los Rodríguez Orejuela, este grupo del norte del Valle empieza a lograr un lugar bastante preeminente. Y es un grupo bastante parecido en sus características de actuación a lo que era el grupo de Pablo Escobar, tal vez por ser un grupo más rural, no sé, de zonas donde ha sido muy tradicional la violencia, empiezan a actuar con métodos muy similares. También intentan corrupción, pero son... Colombia vive ahorita, digamos en Colombia hoy hay una guerra, una guerra muy fuerte que está localizada especialmente en el departamento del Valle. Y tiene dos características, la guerra del Estado frente a esos narcotraficantes, para lo que se acaba de crear un Bloque de Búsqueda —una vez más la estructura formal de las fuerzas armadas no parece mostrar eficiencia en ese combate y hay que formar un grupo de élite, dirigido directamente desde Bogotá—, pero hay una guerra interna muy cruel entre esos grupos por el predominio del territorio y del negocio. Hay informes frecuentes muy dramáticos en la prensa de lo que está pasando tanto en Cali como en el departamento del Valle... En Colombia se ha dado una tradición, que yo no sé si es el caso de México, que, digamos, funcionarios de las fuerzas represivas presentan balances positivos en la lucha del narcotráfico, pero asociados con narcotraficantes. Casi siempre se alían con unos para combatir a otros. Y eso sucedió mucho con el Cártel del norte del Valle. El Cártel del norte del Valle aparentemente fue importante en la detención de los Rodríguez Orejuela. Y en ese momento lograron niveles de infiltración importantes en la Policía Nacional.

Niveles de infiltración que me imagino que aún pueden mantenerse, pero que se van a ir resquebrajando en la medida en que esa confrontación se agudice. Porque los funcionarios de estas ramas necesitan unas mínimas condiciones de estabilidad para mantener esa impunidad. En la medida en que la situación se les desborda les es insostenible. Los expulsan cuando es notoria la connivencia; los trasladan de unas regiones a otras. O como en este caso que ya se ve, pues les montan una estructura paralela para desarrollar el combate.⁶²⁵

En la actualidad, las organizaciones del norte del Valle constituyen el grupo de narcotraficantes convencionales más destacado y violento, dado el enfrentamiento que ocurre entre ellos. En este caso, los testimonios apuntan a que las relaciones de contubernio y protección con funcionarios del Estado han perdurado también, incluso, al nivel de altos funcionarios del gobierno central. “H” observó:

Hay dos líderes que están enfrentados y que han costado muchos muertos, aún en Cali. El Cártel del norte del Valle, al mando de Diego León Montoya, y el Cártel de Wilmer Varela, [alias] *Jabón*. Ellos dos están en enfrentamientos, han costado muchas víctimas, muchos muertos. La violencia sigue, el Estado ha hecho muchas cosas. Pero tengo conciencia clara que Wilmer Varela está siendo protegido por un alto oficial del Estado, de la policía. Inclusive este alto oficial del Estado está buscando perseguir y poder darle muerte, pretendiendo la captura de Diego León Montoya. Entonces aquí nosotros jugamos un papel preponderante al tratar de capturarlos vivos. Tratar de capturarlos vivos porque ambos pueden hablar de la corrupción que hay al interior de estas instituciones.⁶²⁶

El fenómeno de la corrupción en los organismos de seguridad, relacionado con el narcotráfico, ha sido constante a lo largo de la historia contemporánea.

⁶²⁵ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004.

⁶²⁶ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

A pesar de los esfuerzos de diversos sectores de las autoridades colombianas, el problema persiste. Los testimonios dan cuenta de nexos corruptos en fechas tan recientes como 2004, cuando áreas estratégicas de la seguridad del país fuera permeadas. Nuevamente “H” señaló:

En mi concepto considero que han sido completamente penetradas todas las instituciones, no solamente políticas sino también judiciales y del ámbito legislativo. Eh... esto se vio marcado principalmente en los años finales de los ochenta y comienzos de los noventa; y a finales de los noventa y comienzos de este nuevo siglo se ha visto algún avance en materia de prevención de corrupción. Sin embargo, en algunas de las instituciones, incluyendo de policía, aún continúan en el actual momento siendo penetradas por el narcotráfico... hasta hace muy poco en la Fiscalía General de la Nación, ahí hubo un escándalo que tuvo connotaciones nacionales —no sé si internacionales— en las cuales el jefe antinarcóticos de la Fiscalía y el director nacional de Fiscalías salieron de la institución, conjuntamente con 12 fiscales de la Unidad Antinarcóticos por problemas relacionados con corrupción muy grave. Esto fue... el escándalo se supo en el mes de abril del presente año [2004]... esta persona... fue absolutamente corrupta... duró en ese cargo poco más de un año, pero consiguió vender... infiltrar muchísima información, se enriqueció ilícitamente y varios fiscales de la Unidad también lo hicieron, en complacencia con el director nacional de Fiscalías de la época. El problema es que contra estas personas no sé las acciones reales que se hayan tomado.⁶²⁷

A pesar de la imagen que se presenta en la actualidad, de las organizaciones convencionales del narcotráfico colombiano, que generalmente las considera reducidas a dimensiones menores en comparación con sus antecesoras, su capacidad de operación es aún importante. Una de las fuentes, “N”, informante de los servicios de seguridad colombianos —amenazado de muerte por el narcotráfico, y quien se dijo utilizado por las autoridades por el escaso apoyo

⁶²⁷ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

recibido para trasladar a su familia fuera de territorio colombiano—, declaró que tenían conocimiento sólido sobre el funcionamiento de una organización criminal con alcances internacionales:

Me he sentido utilizado, porque he buscado ayuda en diferentes entidades, y donde me doy cuenta, pues ellos se han beneficiado de mi caso. Se han beneficiado de mi problema. Sin embargo, no veo que me hayan colaborado, que me hayan ayudado de acuerdo a mis necesidades. Mis necesidades inicialmente, necesito proteger a mi familia, necesito protegerlos. ¿De qué manera? Pues yo creo que saliendo del país, porque corro, mi persona, mi familia, todos corremos peligro con una organización grande de narcotráfico. La organización está... funciona en Nueva York, en New Jersey, en el Eje Cafetero. El Eje Cafetero son Manizales, Pereira, Armenia, e inclusive el norte del Valle, que es Cartago, Victoria, Zarzal, y en Bogotá también.⁶²⁸

De acuerdo con esta fuente, uno de los integrantes de importancia de la organización, a quien denominó “Wilmar” contaba con protección de miembros de la Fiscalía General de la Nación en Caldas:

Cuando ellos hablaban en la casa de la hermana de mi señora, donde ellos hablaban y hablaban, y yo dándome cuenta que él cuando venía se entrevistaba con gente, y se veía... era con gente de la Fiscalía seccional Caldas... El mismo Wilmar me contaba que no, que ellos estaban muy bien, que porque a ellos les daba, ¿cómo se dice? Los escoltaba de Manizales a Pereira, Cartago, los escoltaba la misma Fiscalía.⁶²⁹

Además de los grupos delictivos convencionales, dedicados al narcotráfico, el negocio ilícito en Colombia cuenta actualmente con la participación

⁶²⁸ Entrevista con el autor, 3 de diciembre de 2004.

⁶²⁹ Entrevista con el autor, 3 de diciembre de 2004.

fundamental de grupos subversivos de izquierda y derecha, que en buena medida financian sus actividades con recursos procedentes de la droga. Según se ha visto, la participación de las FARC en el narcotráfico había consistido originalmente en el cobro de peaje y protección por el desarrollo de esta actividad, en regiones donde tenían presencia importante. No obstante, el fin del apoyo económico procedente de los países socialistas al término de la Guerra Fría, y los vacíos locales derivados del desmantelamiento de las grandes organizaciones de Medellín y Cali, dieron lugar a una creciente participación de las guerrillas en el tráfico de drogas ilegales. “I” observó:

Bueno, lo otro que pasa con la desarticulación de los cárteles es que, por un lado, la guerrilla empieza a tener un papel más protagónico en el tráfico de drogas, porque queda como cierto espacio vacío. Entonces, lo que en un inicio fue limitarse a cobrar los impuestos en las zonas de cultivo los va llevando a ellos a encadenar otras partes, a ser compradores también de la pasta de coca, eventualmente procesadores, para convertir esa cocaína en objeto de intercambio para armas, por ejemplo, que es una cosa que se hizo con el Perú, en la que aparece implicado el señor Montesinos, aparecen nexos de la guerrilla con mafias brasileiras por todo ese contacto de frontera, y la guerrilla encuentra en el narcotráfico un valor estratégico, porque, como sucede hoy en el mundo, casi ninguna guerra de estas logra financiarse sin una economía ilícita de proporciones importantes. Y eso le da muchas posibilidades de crecimiento militar a la guerrilla. Se discute mucho si la guerrilla exporta o no exporta. No hay evidencias —yo no conozco evidencias suficientemente claras para decir que ellos tengan redes afuera—. Yo creo que el modelo que han adoptado es el de vender a otros.⁶³⁰

Algunas fuentes consideraron que el problema de los grupos paramilitares involucrados con el narcotráfico era aún mayor que el representado por los grupos subversivos de izquierda, debido a que en diversos casos, estos

⁶³⁰ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004.

grupos contaban con márgenes variables de apoyo estatal. “H” percibió que la participación de los grupos paramilitares en el narcotráfico es mayor. Según la fuente, estos grupos cuentan actualmente con la capacidad de influir de manera directa en las estructuras locales de poder político, de las cuales reciben fondos y protección:

Hay un problema más grande aún que las FARC, que para nosotros son las autodefensas, porque ellos han tenido además el apoyo del Estado... que un extraditable pueda sentarse a negociar un proceso de paz... El problema es que en mi país siguen muy estrechos los vínculos políticos del Estado con los narcotraficantes, porque como dije: ya no es la organización de personas particulares que se conciertan para cometer este delito, sino son estos ejércitos, que además han sido amparados por una ideología que pretenden defender, pero que realmente se ha convertido en la carta de mostrar para justificar sus acciones. Esos grupos paramilitares piden recaudar todos los... Están colocando incluso a los alcaldes de todos los municipios de todas las... inclusive de los departamentos. Ellos mismos son el poder político. Ellos ponen los representantes del Estado, a través de intimidación, de amenazas, de muertes efectivas de cualquier otro candidato, de la persecución de sus familias. Y esos alcaldes tienen además que pagarle tributo a los paramilitares, que obviamente salen del erario público. Y a su vez ellos se vuelven cómplices para que ellos puedan cultivar, transportar, distribuir por todos sus territorios.⁶³¹

Como se ha visto, en diversos casos los nexos de grupos paramilitares contemporáneos con el narcotráfico se remontan a su propio origen, como se puede apreciar con el MAS, fundado por los traficantes antioqueños como respuesta al secuestro de una de las familiares del clan Ochoa; con los grupos promovidos por Gonzalo Rodríguez Gacha en el Magdalena Medio; y por la organización de los Castaño, “Perseguidos por Pablo Escobar”, los Pepes,

⁶³¹ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

que colaboraron con las autoridades colombianas y estadounidenses, y con la organización de Cali, para lograr la muerte de Escobar Gaviria. Al respecto, “I” confirmó que la imbricación de papeles entre narcotraficantes y grupos paramilitares permanece de manera importante.

Las autodefensas han tenido una relación tradicional con el narcotráfico. Algunos de sus fundadores vienen del mundo del narcotráfico, como el propio Castaño. Pero en algún momento, era una estructura relativamente estable, como con esa connotación política de tener como objetivo la derrota de la guerrilla. Pero en algún momento adoptan una estrategia que es, por decirlo de alguna manera, vender la franquicia de las autodefensas; permitir que muchos otros utilicen ese nombre, y se involucran sectores importantes del narcotráfico a la estructura de las autodefensas. Eso —no sé si tenga utilidad para usted que le mencione nombres pero...— el señor Hernán Giraldo, un gran narcotraficante de la Sierra Nevada de Santa Marta, en la costa atlántica, se vincula a las autodefensas. Lo que se conoce como el Bloque Central Bolívar, en el sur del departamento de Bolívar, se vincula a las autodefensas. Entonces, empiezan a borrarse esa débil frontera que había entre narcotraficantes y autodefensas. El propio Castaño, que propició ese acercamiento, es el que después primero hace conciencia de las consecuencias negativas que le va a tener para su proyecto el haber diluido esos límites. Y empieza a plantear una... la necesidad de depurar a las autodefensas de la presencia del narcotráfico.⁶³²

A pesar de la eventual intención de algunos de sus líderes de desvincular a las autodefensas de los narcotraficantes, varios de éstos forman parte de las negociaciones de pacificación que los grupos paramilitares sostienen con el gobierno colombiano. El hecho mismo de que individuos con antecedentes claros de narcotráfico —e incluso solicitados en extradición por el gobierno estadounidense— formen parte de las mesas de negociación en el proceso

⁶³² Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004.

de paz, constituye, para algunas de las fuentes, la muestra de que el poder político de alto nivel tolera implícitamente las actividades de estos grupos. “H” señaló:

En el actual momento tenemos un proceso de paz, con algunos –al margen de la ley– que corresponden a los grupos llamados “de autodefensa” o “paramilitares”, y dentro de esos grupos paramilitares o de autodefensas contamos con que... existen dentro de las mesas calificadas políticamente como negociadores reconocidos narcotraficantes que no sólo tienen cargos en Colombia y órdenes de arresto, sino también a nivel internacional, inclusive órdenes de extradición, y ante lo cual el presidente de la República, el máximo jefe del gobierno, se ha pronunciado y ha dicho públicamente que en cualquier proceso de paz ese tipo de cosas pueden suceder, lo cual constituye a nuestro juicio una patente de corzo y defrauda la labor tan valiente que muchos de los funcionarios judiciales hemos desempeñado en este país, en su persecución.⁶³³

El comportamiento del Estado colombiano hacia el paramilitarismo y las actividades de narcotráfico realizadas por algunos de los grupos es muy heterogéneo. Oscila entre el combate a los mismos, por una parte, y la corrupción y tolerancia, por otra. Esta heterogeneidad es un rasgo del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, que caracteriza las relaciones de contubernio entre narcotraficantes y funcionarios públicos en Colombia. “T” observó al respecto:

En este gobierno de Uribe –usted sabe, Uribe llega al gobierno muy cuestionado por sus nexos con los paramilitares y también con presiones internacionales muy fuertes– y creo que a él le pasa lo que le pasó a Turbay y a Samper con el narcotráfico. Uribe empieza a hacer esfuerzos para deslindarse de los paramilitares. De todos modos lo hace con una estructura muy compleja,

⁶³³ Entrevista con el autor, 14 de octubre de 2004.

penetrada, penetrada por los paramilitares. Pero yo creo que sí es visible el crecimiento de los niveles de actuación de las fuerzas armadas contra los paramilitares. Sin que uno pueda decir que ese es un comportamiento totalmente homogéneo... Es un escenario muy heterogéneo. Obedece mucho también a la propia presión del poder central, en el sentido de exigir resultados. Por ejemplo, el presidente dijo: “quiero resultados en el combate al paramilitarismo en los Llanos Orientales”, y en la medida que esa presión es fuerte, se intensifican las acciones. Hay otras regiones donde no se presiona de tal manera. Entonces depende mucho de las circunstancias, del territorio, y debe haber múltiples escenarios. A veces de complicidad, de corrupción. A veces simplemente de tolerancia. Y hasta circunstancias en las que uno encuentra ya una parte importante de oficiales que tienen plena conciencia de que el Estado tiene que combatir a unos y otros. Pero es muy heterogéneo el escenario. No hay una sola tendencia, que uno pueda decir: “esta es la única tendencia”.⁶³⁴

En estas condiciones, el fenómeno del tráfico de drogas se ha vuelto más complejo, pero precisamente por la carencia de reglas—así sean clandestinas—y por la multiplicación caótica de actores involucrados. La capacidad del Estado colombiano para regir a los diversos actores sociopolíticos que actúan dentro de su propio territorio se ha erosionado aún más, aunque los contendientes

⁶³⁴ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004. Trece años antes de que Alvaro Uribe alcanzara la Presidencia de la República en Colombia, Fabio Castillo atribuyó a algunos de sus familiares cercanos antecedentes de narcotráfico. El periodista escribió: “También es oriundo de Antioquia el senador Álvaro Uribe Vélez, cuyo padre, Alberto Uribe Sierra, era un reconocido narcotraficante, quien le otorgó licencia a muchos de los pilotos de los narcos, cuando fue director de Aerocivil.

Uribe estuvo detenido en una ocasión para ser extraditado, pero Jesús Aristizabal Guevara, entonces secretario de Gobierno de Medellín, logro que lo pusieran en libertad.

Al entierro de Uribe Sierra, asesinado cerca de su finca en Antioquia, asistió el entonces presidente de la República, Belisario Betancur, y buena parte de la crema y nata de la sociedad antioqueña, en medio de veladas protestas de quienes conocían sus vínculos con la cocaína”. Ver *Los nuevos jinetes de la cocaína*, p. 31.

más visibles desempeñen ahora un rol político que trasciende las pretensiones esencialmente económicas y sociales de los traficantes convencionales. Hasta principios de 2005, la estructura del narcotráfico colombiano es compleja, y en ella se entremezclan actores diversos, que poseen identidades muy fraccionadas y difíciles de articular en categorías inequívocas, dada la multiplicidad y confusión de sus lealtades. Así, funcionarios públicos siguen apareciendo sujetos a la compra de voluntades de los traficantes más poderosos, al tiempo que otros compañeros suyos respaldan actividades de grupos subversivos de derecha. Algunos de estos grupos pretenden diferenciarse del narcotráfico, al tiempo que otros insisten en alcanzar acuerdos de pacificación con el Estado en mesas de negociación donde sientan a narcotraficantes a negociar. La debilidad de las instituciones estatales ha permitido que, en el caso específico del narcotráfico, sean los delincuentes más poderosos los que generalmente subordinen generalmente a los funcionarios públicos, y sólo estén dispuestos a pactar, en condiciones de igualdad, con los miembros más connotados de la estructura política colombiana. En el caso de traficantes menores, y sobre todo, cuando se trata de otro tipo de delitos, los funcionarios han sido también capaces, en algunos momentos, de ejercer la extorsión directa sobre delincuentes de menor importancia. A pregunta expresa sobre la existencia de casos donde los delincuentes fueran sujetos de la extorsión de miembros de fuerzas de seguridad, en una relación donde las directrices estuvieran controladas por éstos, “H” respondió:

Sí, claro, pero eso exige la condición de que el funcionario tenga más poder que el delincuente. Eso se da sobre todo en circunstancias donde los delincuentes, los traficantes, no son de gran poder. Sí. Entonces, en ese caso, casi uno puede decir que el miembro de las fuerzas armadas extorsiona a ese delincuente como extorsiona a otro tipo de delincuentes. A los del secuestro, los del robo de autos, de asaltos bancarios. Se conocen ese tipo de hechos, desde luego. Claro. O se asocian. Es también muy frecuente... Por lo menos a nivel público no se ha llegado a conocer informaciones precisas de que ellos sean los dirigentes de ese

tipo de criminalidad, pero sí aparecen con frecuencia evidencias de que están involucrados. Hay una cosa que se hace en Colombia que es vender secuestrados, o secuestrar por encargo. Ahí es donde más han aparecido involucrados policías y militares. Y entre otras cosas, de los cuerpos de antisequestro. No, han sido destituidos muchos oficiales por complicidad con el narcotráfico. Pero no tengo yo información de que algún oficial sea un gran narcotraficante.⁶³⁵

Otra de las fuentes comentó:

En este momento hay detenidos, con medidas de aseguramiento, en diferentes procesos penales por narcotráfico, cuatro coroneles de la policía, vinculados en acciones concretas de narcotráfico... en los casos donde se tienen vinculados a los coroneles de la policía y gente del ejército, ha sido para proteger. Y ellos mismos, la misma institución brindándoles protección a los cargamentos de droga para que hagan libre tránsito por el país.⁶³⁶

⁶³⁵ Entrevista con el autor, 23 de octubre de 2004. No obstante, existen algunos casos aislados que muestran hechos semejantes: El narcotraficante Víctor Patiño Fómeque, una de las figuras principales de la organización de Cali, fue agente retirado de la Policía Nacional, asignado al F-2 o policía secreta, en Buenaventura. Ver Torres y Sarmiento, *Rebenes...*, pp. 239-240. Otro caso: en 1998, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, un avión de la Fuerza Aérea Colombiana fue detenido en Estados Unidos con un cargamento de 740 kg de cocaína. Este hecho motivó incluso la renuncia del general Manuel Sandoval, comandante de la misma. El juez condenó a siete años de prisión a tres suboficiales de la fuerza aérea vinculados con ese caso, y denunció la existencia de un *Cártel azul*, nombre que hace referencia al color de los uniformes de esa arma. Ver *La Jornada*, 11 de noviembre de 1998. www.jornada.unam.mx

⁶³⁶ Entrevista con el autor. Aunque la fuente no lo mencionó, indagaciones propias en internet permitieron establecer que, a principios de 2004, uno de los casos mencionados, pudo ser el del coronel Luis Estupiñán, ex comandante de la Policía Nacional en Atlántico. Aparentemente, una importante cantidad de cocaína, que se encontraba bajo la custodia del personal a su mando, habría desaparecido. La Fiscalía también atribuyó a miembros de esa corporación en la zona, la participación en el asesinato de informantes de la DEA. <http://noticias.canalrcn.com/noticia.php?nt=9533>

La variedad de actores que se encuentran involucrados en la actualidad es referencia compartida de todas las fuentes, lo mismo que las dificultades que afronta el Estado colombiano para hacer cumplir sus directrices dentro de su territorio. De manera variable en cuanto al grado en que ocurre, todos los testimonios coincidieron en que los vínculos de contubernio entre funcionarios y traficantes de droga se han reproducido hasta estos días, en 2005. Todo lo descrito a lo largo del capítulo permite caracterizar a estas relaciones como propias del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, que se ha propuesto en este trabajo.

Conclusiones

El fenómeno del crimen organizado afecta, de manera variable, a todo tipo de Estado y régimen. Lo mismo sucede con la corrupción en las instituciones públicas, específicamente, aquellas encargadas de garantizar la seguridad de la sociedad. Los casos de contubernio entre delincuentes y funcionarios públicos no son privativos de países determinados, ni tampoco de regímenes políticos en particular. Sin embargo, las características concretas de un Estado y de su estructura política sí determinan la forma en que se articulan los nexos entre estos actores y, fundamentalmente, el grado de riesgo que implican para la estabilidad de un país y para el funcionamiento general de sus instituciones.

El control del Estado sobre su territorio, es decir, su capacidad de constituirse en monopolio legítimo de la violencia y de hacer cumplir sus designios a todos los actores sociales, determinan en gran medida las posibilidades que tiene de confrontar —con márgenes razonables de unidad— acciones o conductas que formalmente reprueba. El monopolio de la violencia requiere, por una parte, de un poderío fáctico eficaz, que permita garantizar efectivamente la posibilidad de ejercer la coerción a lo largo de todo el territorio, sobre cualquier factor que lo dispute. Pero el control de todos los agentes sociales requiere inexorablemente de legitimidad en quien ejerce el mando, y en la manera en que lo hace. Sólo así es posible traducir el poder de hecho en una dominación de derecho.

Si en su esencia, el Estado ostenta el monopolio de la violencia legítima, en su dimensión instrumental no puede dejar de ser garante de un reparto inequitativo de los recursos sociales disponibles, entre la población a la cual

domina. La capacidad de un Estado —y de la clase política que a partir de él ejerce su dominio— para garantizar márgenes ciertos de reciprocidad equitativa, entre el aparato estatal y la población en su conjunto, es una condición indispensable para generar la legitimidad de la autoridad y de las decisiones públicas y, en consecuencia, su aceptación y acato, por parte de los gobernados. Esta reciprocidad tiene por fundamento la certeza de que la violencia no es utilizada únicamente para excluir a los menos privilegiados de los mejores recursos sociales. El reparto social de éstos puede contar con posibilidades variables de reparto, pero mientras menos excluyentes sean éstas, mayor la legitimidad del Estado, como garante de la conservación del *statu quo*.

Un requisito inexorable para garantizar tal legitimidad es la articulación de las decisiones y acciones estatales a partir de criterios de interés público. La distinción entre intereses públicos y privados, y la convicción de que son los primeros los que guían la acción de la autoridad son elementos sustantivos para la aceptación permanente del poder coercitivo que respalda, en última instancia, todos los requerimientos del poder político, constituido en Estado.

El mecanismo sobre el cual descansa la dimensión instrumental del Estado es precisamente el régimen político, en tanto conjunto de estructuras institucionales, normas, valores y autoridades que determinan las condiciones de acceso al poder y su ejercicio. En la medida en que favorece el aspecto del mando por encima del consenso, un régimen autoritario genera comúnmente condiciones de exclusión social y política. Éstas se ven frecuentemente reflejadas en la arbitrariedad de las decisiones y acciones de la autoridad, que no son revestidas a partir de criterios de reciprocidad. Los principios de equidad son hechos a un lado *de facto*, e incluso, a través de normas.

El régimen democrático, en su concepción liberal-garantista, favorece mayores umbrales de legitimidad, en tanto somete la acción estatal a leyes que parten de un principio igualitario en la relación entre el poder y la sociedad. El régimen democrático se basa formalmente en la aplicación de principios equitativos basados en la ley, que no regula únicamente aspectos políticos y electorales, sino que reglamenta también ámbitos diversos de la vida común.

El régimen político, sin distinción de su carácter, requiere, para funcionar de manera integral, de la existencia de un Estado en el cual se cumplan las condiciones anteriormente mencionadas: monopolio de la violencia, legitimidad, reciprocidad, inclusión y distinción entre intereses públicos y privados. Es el cumplimiento de estos factores –a partir de su caracterización que se revisó en el primer capítulo– el fundamento de la distinción entre Estados débiles y Estados fuertes, que en su combinación con el tipo de régimen pueden dar lugar a democracias liberales u otras con contenidos liberales escasamente institucionalizados, o a distintos casos de autoritarismo, desde el más blando al más extremo.

En el marco de los procesos de transición a la democracia, que han vivido diversos países en los últimos veinte años del siglo xx, destaca el hecho de que varios de los regímenes recién instaurados no satisfacen criterios democráticos más allá de los estrictamente electorales. En ellos, la ley se aplica a discreción y persisten condiciones esencialmente autoritarias, que reproducen condiciones de desigualdad y exclusión social, donde la acción pública persigue con frecuencia la protección estricta de intereses y grupos privilegiados. En ellos, el aparato gubernamental es empleado reiteradamente con criterios patrimoniales para alcanzar objetivos privados.

El legado de estas circunstancias suele ser un amplio margen para la ilegalidad, la corrupción gubernamental y la desconfianza social hacia la autoridad. Prevalece al mismo tiempo una aceptación implícita al logro individual, por encima de intereses colectivos: si la riqueza es un factor de poder e influencia es bienvenida, sin importar su procedencia y los costos sociales de la misma.

La suma de fronteras tenues entre legalidad e ilegalidad, entre función pública e interés privado, la corrupción y el individualismo han hecho que, en estos casos, las propias autoridades formalmente encargadas de preservar la seguridad del Estado y la sociedad, sean especialmente proclives a prevaricar en su encargo oficial, y colaboren con grupos delictivos, para satisfacer intereses personales, o incluso de gremio.

Con esquemas distintos de comportamiento, pueden poner los recursos de seguridad del Estado al servicio del mejor postor, que bajo circunstancias determinadas puede ser un poderoso grupo de delincuentes; o bien, pueden utilizar precisamente la capacidad de coerción estatal para extorsionar a los delincuentes en provecho propio.

Aunque este tipo de comportamiento —que supone una seria corrupción de las funciones gubernamentales que se ha asignado a estas agencias— no es privativo de Estados débiles, sí repercute en ellos con un daño mayor para la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones públicas. La limitada capacidad de control territorial y funcional del Estado y el deficiente cumplimiento de los criterios propios de la dominación burocrática weberiana en el aparato estatal generan condiciones donde la corrupción en las funciones y objetivos de la acción pública se encuentra ampliamente extendida, y los valores y expectativas de convivencia social están notablemente trastocados.

Las hipótesis del trabajo: que la fortaleza o debilidad del Estado, y el tipo de régimen con que se articulan sus decisiones internas, influye directamente en la forma de articular las relaciones de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes, han sido ampliamente probadas, a través de la ilustración de los modelos *Centralizado-descendente-incremental* y *Atomizado-multidireccionado-incremental*, aquí propuestos.

Queda para estudios posteriores la ilustración de sus contrapartes: los modelos *Monopólico-descendente-limitado* y *Fragmentado-multidireccionado-limitado*, que aluden a la forma de articular los vínculos de contubernio entre funcionarios y delincuentes, en los casos de presencia de un Estado fuerte y un régimen autoritario o democrático, respectivamente. Para ello será preciso contar con recursos materiales y de tiempo que permitan construir redes sociales de investigación y de confianza que permitan adoptar una metodología similar a la desarrollada en este trabajo.

Esto será particularmente necesario para la ilustración del modelo *Monopólico-descendente-limitado*, en Estados de corte fuertemente autoritario, donde la información pública disponible, sobre los casos de contubernio

entre funcionarios y delincuentes, es generalmente nula. Éste es un modelo que puede constituir un buen punto de partida para el análisis, por ejemplo, de la evolución del crimen organizado y sus relaciones con el poder en países de Europa del Este. La adopción de regímenes democráticos tras la desarticulación del socialismo puede ser analizada a partir de los criterios propuestos por los modelos *Fragmentado-multidireccional-limitado*, o *Atomizado-multidireccional-incremental*, según la erosión del Estado que se aprecie.

En el caso específico de los dos modelos estudiados, de la tipología que el trabajo ofrece —el *Centralizado-descendente-incremental* y el *Atomizado-multidireccional-incremental*—, se puede apreciar que éstos son útiles en la medida en que resaltan características susceptibles de presentarse en las relaciones de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes, de acuerdo con la caracterización del entorno político. Así, mientras más centralizado esté el poder y más vertical la forma de ejercerlo, más cabe esperar la protección otorgada por altas esferas gubernamentales. En estas condiciones, el fenómeno y la violencia que puede generar, se encuentran en buena medida acotados. Por el contrario, mientras más débil el Estado, y menos centralizado el poder, más cabe esperar la multiplicación de actores involucrados en condiciones de mínima regulación de los vínculos clandestinos. En estas circunstancias, las expectativas de violencia crecientemente indiscriminada, derivadas de la disputa múltiple por el control de las actividades ilícitas, son más amplias.

Los casos de México y Colombia han permitido apreciar lo anterior con particular claridad. En uno y otro caso, las capacidades específicas del Estado, aunadas a las características peculiares de su régimen político, dieron lugar a circunstancias especialmente favorables para el desarrollo de estructuras delictivas muy poderosas. Estos grupos criminales, amparados por el poder, o con el poder a su servicio, han tenido un desarrollo sin precedente, en un periodo de amplia demanda internacional por los bienes o servicios que manejan. El incremento de su influencia ha tenido consecuencias negativas y agravantes para Estados ya inmersos en condiciones de corrupción, exclusión, arbitrariedad y violencia.

México —que a pesar de sus limitaciones ha contado con uno de los Estados más fuertes de América Latina— es un ejemplo especialmente adecuado para ilustrar cómo una articulación centralizada del poder político favorece, asimismo, el predominio de las autoridades sobre los delincuentes, en las relaciones de contubernio entre unos y otros, según muestra el modelo *Centralizado-descendente-incremental*. En condiciones donde el Estado mantiene ya importantes —aunque deficientes— niveles de presencia territorial y control funcional sobre la mayor parte de los actores sociales, las actividades ilegales suelen estar sujetas a la discrecionalidad del poder. Mientras más lucrativa la acción ilegal, y más amplia la red social indispensable para su desarrollo, más imprescindible la protección estatal.

En estas condiciones, la violencia generada por el crimen organizado se encuentra generalmente acotada a la disciplina impuesta desde arriba, a quien infrinja las directrices de los actores más poderosos en la relación: los propios funcionarios públicos, quienes en todo caso se encuentran en condiciones de subordinar a los inconformes a partir de los recursos de coerción que les brinda el Estado.

El resquebrajamiento de la estructura central de poder, que ha tenido lugar a partir de la democratización del país, ha tenido como consecuencia la ruptura de la anterior correlación de fuerzas entre autoridades y delincuentes. La democracia ha incrementado el número de actores políticos, pero también ha limitado el tiempo de permanencia en el cargo y las posibilidades de ocupar otro similar, una vez que se abandona el anterior.

Esta circunstancia, aunada a la aún baja profesionalización de muchos de los organismos de seguridad del Estado —especialmente en lo que se refiere a la instauración de un sistema de carrera—, ha favorecido especialmente que los delincuentes muestren cada vez mayor poder y menor disposición para aceptar las directrices —legales o metalegales— de las autoridades. La multiplicación de actores y la casuística correlación de fuerzas en las relaciones de contubernio —que a pesar de los esfuerzos oficiales son evidentemente mantenidas en la actualidad— constituyen elementos claros que muestran la evolución hacia el

modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. Como se señaló, mientras más evolucionen las relaciones de contubernio hacia este esquema, y cumplan más fielmente su caracterización, más cabe esperar escenarios de violencia que, por los rasgos específicos a los que alude el modelo, podría estar cada vez menos acotada. Es posible también suponer que los niveles de corrupción se mantengan y, en circunstancias especiales, incluso se incrementen.

En México, el incremento de la violencia generada por el crimen organizado puede ser atribuido, en buena medida, a la precariedad de las bases estatales sobre las que se asienta el régimen democrático recién instaurado. No se trata de una democracia consolidada, donde los distintos ámbitos de gobierno mantienen relaciones fluidas entre sí, en una perspectiva que les permita presentar un frente común a la delincuencia, sin consideraciones de tipo partidista. Por el contrario, a lo largo del periodo que ha transcurrido de 2001 a 2005, los desencuentros entre autoridades federales y locales, pertenecientes a diferentes filiaciones políticas, han sido notables. Desafortunadamente, en ocasiones, las bases del Estado han sido aún más desgastadas, a la par que se desarrollaba el proceso de democratización, debido a las perspectivas limitadas de la propia clase política. El faccionalismo y la concepción patrimonial del poder político, como instrumento para satisfacer intereses sectarios, no han favorecido la generación de acuerdos indispensables entre las fuerzas políticas, para fortalecer, sin criterios partidistas, el aparato público y profesionalizar la mayor parte de los servicios de seguridad.

Colombia, por su parte, es uno de los casos más representativos del modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. En este caso, la debilidad característica del Estado colombiano ha permitido el surgimiento de grupos de traficantes capaces de ejercer un poder que en ocasiones desborda por completo las posibilidades de respuesta de un aparato público también presa de la corrupción y los intereses sectarios. En este caso, la debilidad característica del Estado colombiano y su fraccionamiento han impedido virtualmente que los integrantes de los servicios de seguridad puedan subordinar a los criminales. Éstos, validos de la escasa presencia y control

funcional del Estado a lo largo del territorio, se han podido desarrollar prácticamente sin mayores restricciones.

Debido a estas condiciones, el crimen organizado no necesitó —en la misma medida que sus homólogos mexicanos— de la protección estatal para llevar a cabo sus actividades ilícitas. En Colombia, el Estado no ha sido capaz de monopolizar la violencia ni de subordinar a múltiples actores que, por distintos motivos, hacen uso de ella como mecanismo sustantivo para dirimir sus diferencias.

Como consecuencia, la criminalidad organizada ha estado en circunstancias de debatir de igual a igual las decisiones de la autoridad política. Los delincuentes compran la buena voluntad de funcionarios públicos de toda jerarquía, y de ellos, los que ejercen tareas de seguridad, extorsionan a los delincuentes cuando estos últimos no les superan en poder. Y según se ha podido apreciar, en no pocas ocasiones, las redes familiares se extienden y entremezclan para hacer poco clara la distinción de funciones y lealtades entre poder y delincuencia, ante la oportunidad sin precedentes de amasar riqueza, que ha significado el desarrollo de actividades ilegales, especialmente el narcotráfico. Estas condiciones, aunadas a la precariedad de las capacidades del Estado colombiano, han favorecido que éste cuente con una capacidad comparativamente menor para subordinar a la delincuencia —como actor social— a sus lineamientos.

Los antecedentes de exclusión social y política de la sociedad colombiana han favorecido la multiplicidad de actores dispuestos a ejercer la fuerza para sustentar exigencias reivindicativas. Mientras tales tendencias no se modifiquen, el tradicional *impasse* entre las distintas fuerzas políticas confrontadas, que históricamente se ha significado en la imposibilidad de que alguna de ellas domine claramente a sus contrarias, permite esperar la continuidad de la violencia y la corrupción. El hecho de que todas ellas tengan algún grado de participación en la actividad ilegal más lucrativa —el tráfico de drogas— dificulta aún más las posibilidades de alcanzar acuerdos de paz perdurables, en un entorno internacional donde la demanda por tales sustancias perdura, lo mismo que las políticas coercitivas.

En este caso tampoco ha sido culpable la democracia del incremento de la violencia y de la criminalidad organizada. Éstas han sido generadas por una compleja mezcla de factores exógenos y endógenos, donde se entremezclan la geografía favorable a la producción y el comercio de sustancias ilegales altamente demandadas, con la tradición de individualismo, exclusión social, premio a la riqueza sin importar su origen, corrupción y uso privado de los recursos públicos, enmarcada en un Estado débil, con un régimen donde sólo han funcionado democráticamente –y de manera limitada– los procesos electorales que encabezan las élites del país.

La consolidación del régimen democrático liberal en ambos países –y en otros que presenten condiciones similares– requiere, en lo inmediato, de medidas directas de fortalecimiento del aparato público. Entre ellas, la disminución de la corrupción en el mayor grado posible, que implica la voluntad de investigar y procesar judicialmente a quienes tengan tales antecedentes, sin importar jerarquías; el incremento en la capacidad operativa y de inteligencia de las instituciones de seguridad; la profesionalización de las mismas, que incluya la adopción de esquemas de carrera para sus miembros; el saneamiento de las cortes judiciales; y la articulación de sistemas jurídicos integrales, coherentes y eficientes.

Estas medidas constituyen el sentido de políticas gubernamentales de corto y mediano plazo, de carácter imprescindible, y a pesar de la complejidad que de suyo poseen son, probablemente, las acciones más fáciles de instrumentar, en tanto se pueden articular a partir de criterios de racionalidad con respecto a fines, con indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes. Sin embargo, como se ha visto a lo largo del trabajo, la crisis de seguridad que aqueja a estos países se potencia, en gran medida, debido a la articulación disfuncional que en ellos se tiene del Estado, particularmente, en su carácter instrumental de garante de un reparto inequitativo de los recursos sociales disponibles.

En estos países, la erradicación de concepciones ancestralmente arraigadas de exclusión, de empleo patrimonial del aparato estatal para garantizar la preservación de intereses particulares, y la escasa distinción entre intereses

públicos y privados, constituye un desafío de la mayor complejidad, en la medida en que todas estas características afectan las bases de origen del Estado. Ellas han dificultado la posibilidad de garantizar el monopolio de la violencia y de articular instituciones sólidas que efectivamente medien en el conflicto social a partir de umbrales mínimos de equidad y reciprocidad. Estas condiciones han mermado desde mucho tiempo atrás los acuerdos básicos de convivencia entre su sociedad y la legitimidad de la autoridad política. En estas circunstancias, la democracia que se adopta no puede sino carecer de los contenidos liberales garantistas —en los cuales se funda esencialmente la convivencia pacífica de la comunidad—, en detrimento de la legitimidad de las instituciones estatales y de las autoridades públicas.

En la medida en que se trata de factores en los cuales intervienen valores e identidades, el cambio en los mismos no aparece fácil ni pronto. Sin embargo, si a las imprescindibles políticas inmediatas de fortalecimiento del aparato gubernamental no se añaden otras estrategias, encaminadas al logro de acuerdos de convivencia de largo plazo entre la clase política, de racionalización de la estructura de poder, y de equidad entre los sectores sociales, la disfuncionalidad del Estado mantendrá inexorablemente su efecto en las condiciones de seguridad, en franco detrimento de la estabilidad y del régimen democrático. Más aún, en tanto persistan las condiciones en el medio internacional que han favorecido la oportunidad de lucrar y amasar cuantiosas fortunas a partir del desarrollo de actividades ilícitas.

Es preciso recordar que, en los casos estudiados en este trabajo, las condiciones de exclusión e inequidad imperantes han favorecido que las actividades delictivas gocen de particular atractivo para grupos sociales no favorecidos, y que a momentos aparezcan como sus vías más certeras de ascenso social, en la medida en que permiten la acumulación pronta de riqueza e influencia. Aunque es un hecho que no todos los delincuentes provienen de los estratos sociales más humildes, lo es también que gran parte de los soldados del crimen organizado sí tienen tal origen. Probablemente los hermanos Arellano Félix de México y Pablo Escobar, en Colombia, no hayan provenido

en lo individual de las condiciones más marginadas, pero sin lugar a dudas, sus brazos armados –y en general sus estructuras delictivas– se nutrieron ampliamente de los barrios pobres de Tijuana y Medellín.

Finalmente, una reflexión prospectiva sobre México, que es el país del autor. Todos los elementos analizados a lo largo del trabajo permiten realizar un ejercicio de proyección respecto a la evolución de los vínculos de contubernio entre funcionarios públicos y el crimen organizado, en el futuro próximo. Se trata de aportar un análisis de los escenarios posibles y probables, antes que predicciones fijas, que por definición están fuera del alcance actual de las ciencias sociales.

En el caso de México, las características del contubernio entre funcionarios y delincuentes estarán particularmente determinadas por la capacidad funcional del Estado, a través de las instituciones del régimen. La suerte que tengan las iniciativas públicas para erradicar la corrupción, y garantizar el cumplimiento de la ley en todos los aspectos de la vida colectiva, tendrán un impacto ineludible en el incremento o disminución de los vínculos de contubernio. Aunque este señalamiento puede parecer evidente, las posibilidades de éxito que puedan alcanzar tales propósitos se aprecian menores, en tanto perdure la polarización entre las distintas fuerzas políticas que ejercen funciones de gobierno en los distintos ámbitos: federal, estatal y municipal. Ha sido precisamente esta fragmentación del poder, en distintas fuerzas particularmente reacias a colaborar entre sí, uno de los factores que más ha influido en el tránsito de un modelo *Centralizado-descendente-incremental* a otro de tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*. La evidencia parece demostrar que este último modelo suele presentar condiciones más favorables para el incremento de la violencia generada por las actividades del crimen organizado, en la medida en que los acuerdos entre ambos actores son mucho más fluidos e inestables y se encuentran continuamente sujetos a redefinición.⁶³⁷

⁶³⁷ A mediados de 2005, el gobierno federal puso en marcha un operativo denominado “México Seguro”, que supuso el patrullaje y la instalación de retenes de control y vigilancia, por parte de corporaciones policiales federales, e incluso, el ejército mexicano. Esta acción se llevó a cabo debido

El cambio, en la correlación política y la distribución de poder, entre las fuerzas formales, acelerado a partir de 2000, se ha traducido en la fragmentación de los vínculos de contubernio, que crecientemente se constituyen a partir de feudos locales de poder. Mientras que en etapas previas diversas instituciones federales pudieron ejercer, *de facto*, funciones determinadas de intermediación y control respecto a la criminalidad organizada, los cambios en el mapa político han tenido por consecuencia no la erradicación de tales prácticas, sino su atomización. Los grupos criminales han logrado un asentamiento exitoso en diversas regiones del país, sobre las que ejercen un dominio creciente. Si las condiciones de intercambio entre funcionarios y delincuentes están determinadas en última instancia por la capacidad de ejercer violencia que cada uno de estos actores posee, resulta claro que, en estas condiciones de polarización entre las fuerzas políticas y los ámbitos de gobierno, las instituciones de seguridad locales resultan mucho más endebles y susceptibles de convertirse en subordinadas directas de los intereses de la delincuencia organizada.⁶³⁸ Algunas de las fuentes consultadas para la realización del capítulo sobre México, señalan ya la realización de diversas prácticas, promovidas por delincuentes poderosos, encaminadas a la infiltración en los organismos de seguridad, y en general en las estructuras institucionales de procuración de justicia y readaptación social, de individuos que de antemano les son leales. De este modo, invierten hacia el futuro, al intentar la promoción jerárquica de individuos que de origen se encuentran subordinados a sus intereses. Este tipo de prácticas pueden hacerse

al aumento notable en las ejecuciones atribuidas al crimen organizado, en distintas entidades del país, que a mediados de junio superaron las 600 muertes. Inicialmente, el operativo se estableció en los estados de Sinaloa, Baja California y Tamaulipas. Ver *El Universal*, 9 de junio de 2005.

⁶³⁸ La Procuraduría General de la República cateó los domicilios de diversos ex jefes policiacos de Sinaloa, en el marco de las indagaciones por el asesinato de Rodolfo Carrillo Fuentes, hermano menor del extinto *Señor de los Cielos*, ocurrido el 11 de septiembre de 2004. Cuando la ejecución, Rodolfo Carrillo iba escoltado por Pedro Pérez López, ex comandante de la policía ministerial del Estado de Sinaloa, quien gozaba de licencia con goce de sueldo, en la misma corporación. Ver *El Universal*, lunes 20 de junio de 2005, así como “Trasladan al ‘jaguar’ a Puente Grande”, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/404120.html>

más frecuentes y generalizadas, en la medida en que las estructuras institucionales del Estado se mantengan débiles y confrontadas.

La fractura de los intereses del aparato público, entre las distintas instituciones federales y locales, respecto a los distintos grupos delictivos debilita necesariamente la capacidad de subordinación que hasta ahora el Estado había poseído. Esto ha conducido a la confrontación directa entre fuerzas policiales, lo que es muestra clara de la debilidad que, en este tipo de condiciones, posee el aparato público para hacer frente a la criminalidad. En los hechos la delincuencia aparece en ocasiones ya completamente fundida con las estructuras de seguridad de algunas ciudades o entidades.⁶³⁹

El enfrentamiento político que ha caracterizado el periodo 2001-2005 agrava naturalmente estas condiciones, que pueden continuar deteriorándose, en tanto no exista un frente unido real, por parte de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, encaminado a someter en su conjunto –sea con propósitos legales o ilegales– a las estructuras delictivas. La capacidad de los funcionarios públicos para coaccionar a los delincuentes continuará deteriorándose, de persistir estas fracturas entre los propios cuerpos de seguridad del Estado. Puede esperarse que, en el corto plazo, esta dinámica se vea agravada por las condiciones de disputa entre las fuerzas políticas, en los preámbulos de las elecciones presidenciales de 2006. Al final del capítulo correspondiente a México, se hizo ya referencia a la conducta de diversos delincuentes de importancia significativa, que parecen tener una disposición cada vez menor para subordinarse al poder.

En estas circunstancias, es probable que se incrementen los casos de funcionarios públicos de los ámbitos de seguridad, de nivel medio y alto,

⁶³⁹ Pocos días después del asesinato del director de la policía municipal de Nuevo Laredo, 41 integrantes de dicha corporación fueron trasladados al Distrito Federal y arraigados por la Procuraduría General de la República, tras haber sostenido un enfrentamiento armado con agentes federales de investigación, el 12 de junio de ese año. 720 policías municipales más fueron relevados de sus funciones y de ellos, más de 200 fueron acuartelados bajo vigilancia de las fuerzas federales. Ver *El Universal*, 14 y 20 de junio de 2005. Ver también www.ssp.gob.mx boletín de prensa 152/05, “104 presuntos delincuentes detenidos en el marco del operativo México Seguro”, correspondiente al 15 de junio de 2005.

ejecutados por el crimen organizado.⁶⁴⁰ Es posible incluso que, más allá de los miembros de las instituciones burocráticas de seguridad, se presenten también con mayor frecuencia asesinatos de políticos, como legisladores o candidatos a ocupar algún cargo de elección popular,⁶⁴¹ sea por la disputa entre organizaciones que intentan minar sus respectivas estructuras de protección policial y política, el incumplimiento de acuerdos corruptos con el crimen organizado, o precisamente por su indisposición para subordinarse a los intereses del mismo. En este caso, de continuar nuevamente estas tendencias y de cara a los procesos electorales de 2006 o subsecuentes, el riesgo inmediato más extremo sería la ejecución de un candidato presidencial, o de un presidente electo, no dispuesto a tolerar la perduración de acuerdos de contubernio ya existentes, o promotor de políticas consideradas por los delincuentes como un riesgo mayor para sus intereses. Ya ha ocurrido en otros países,⁶⁴² se especula que ya haya ocurrido en México en 1994,⁶⁴³ y no puede descartarse por completo la posibilidad.

⁶⁴⁰ Como se ha señalado, en el estado de Tamaulipas, en el municipio de Nuevo Laredo, el director de la policía municipal, Alejandro Domínguez Coello, fue ejecutado el 8 de junio, a poco menos de 8 horas de ser designado. Ver *El Universal*, 9 de junio de 2005. Se puede añadir también el asesinato de Eduardo Villalobos Luna, director del Centro de Readaptación Social de Mexicali, Baja California Norte, el 24 de mayo de ese mismo año. En este último caso, ver *La Jornada*, miércoles 25 de mayo de 2005. Otro caso es el del subinspector de la Policía Federal Preventiva, Pedro Madrigal Trejo, quien fuera el mando principal de la dirección operativa de dicha corporación en el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México. Dicho funcionario fue asesinado al salir de su domicilio, días después del aseguramiento de 289 kilogramos de cocaína, procedente de Colombia, en la terminal aérea señalada. *El Universal*, domingo 19 de junio de 2005.

⁶⁴¹ El 16 de mayo de 2005, fue ejecutado en Sinaloa el diputado local del PAN, Saúl Rubio Ayala. Meses antes, el legislador había sido objeto de polémica, por asistir al sepelio del narcotraficante Miguel Ángel Beltrán Lugo, alias *el Ceja Güera*, asesinado en octubre de 2004 en el penal de máxima seguridad de La Palma, en el Estado de México. *El Universal*, martes 17 de mayo de 2005.

⁶⁴² Como se pudo apreciar en el capítulo correspondiente a Colombia, así sucedió con el candidato Luis Carlos Galán.

⁶⁴³ Ver Eduardo Valle Espinosa, *El segundo disparo. La narcodemocracia mexicana*, México, Océano, 1995. En el libro se hace referencia a una posible participación de organizaciones de narcotraficantes en el asesinato del candidato presidencial priísta, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994, en Tijuana, Baja California Norte.

También en el contexto electoral, existe el riesgo permanente de la infiltración de dinero procedente del crimen organizado —particularmente del narcotráfico—, en el financiamiento de campañas o “precampañas” políticas. En este caso, cabe destacar que la legislación electoral vigente limita las cantidades monetarias susceptibles de ser donadas por particulares, a los distintos partidos políticos.⁶⁴⁴ Las autoridades electorales federales y locales establecen los topes máximos de los gastos de campaña susceptibles de ser realizados por las fuerzas políticas. Sin embargo, no ha sido infrecuente que estos límites sean rebasados.⁶⁴⁵ Desde luego, en estas condiciones, en la medida en que se trata por principio de montos que pretenden permanecer fuera del control de las autoridades correspondientes, no existe garantía de que los recursos adicionales tengan una procedencia absolutamente lícita. Más aún, la tendencia —inaugurada en los preámbulos de las elecciones de 2000, que se ha reproducido exponencialmente en el periodo previo a los comicios de 2006— de promover las aspiraciones personales de diversos personajes políticos, con miras a obtener la candidatura de sus respectivos partidos, abren

⁶⁴⁴ Una de las preocupaciones centrales de la reforma electoral de 1996 fue, precisamente, evitar la incorporación de dinero irregular a las campañas políticas. El esquema promovido por el entonces presidente Ernesto Zedillo fue el de incrementar notablemente los márgenes de financiamiento público hacia los partidos políticos y la limitación de las donaciones privadas. Una de las razones adicionales para tal medida fue disminuir la especulación mediática respecto a la posibilidad de que la propia campaña de Zedillo pudiera haber recibido fondos procedentes de la organización de los hermanos Rodríguez Orejuela, asentada en Cali, Colombia. Ver Leonardo Curzio, “Crimen organizado y financiamiento de campañas políticas en México”, en John Bailey y Roy Godson, en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la zona fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, pp. 139-140.

⁶⁴⁵ Las acusaciones en tal sentido entre las fuerzas políticas han sido múltiples tanto en el ámbito local como en el federal, aunque se encuentran documentados casos paradigmáticos. Así, por ejemplo, la campaña del Partido Revolucionario Institucional, para gobernador de Tabasco en 1994, gastó más de 240 millones de pesos cuando los límites formales eran de 5 millones de pesos, según testimonio del ex procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, quien estuvo al frente de las investigaciones del caso. Los acontecimientos fueron ampliamente debatidos en los medios de comunicación. Una referencia al testimonio del ex procurador se encuentra en *La Jornada*, 24 de abril de 1998.

nuevas posibilidades de financiamiento político a partir de recursos ilícitos. Las denominadas “precampañas” se encuentran por completo fuera de control de las instituciones electorales, pues no se encuentran formalmente reguladas por legislación alguna. En la medida en que la compra de espacios publicitarios en prensa y medios electrónicos requiere de la inversión de importantes recursos, es posible que los capitales procedentes del crimen organizado tengan también la posibilidad de ser invertidos en la compra anticipada de favores políticos. Este hecho se hace más probable en la medida en que dichas actividades de “precampaña” permanezcan sin regulación.

Aunque tradicionalmente —en la época en que el modelo *Centralizado-descendente-incremental*— la participación política directa estuvo vedada a los delincuentes,⁶⁴⁶ el tránsito hacia otro de tipo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, puede favorecer que determinados personajes que tienen participación directa en actividades delictivas, o tienen alguna relación de cercanía personal con grupos de crimen organizado, puedan iniciar carreras políticas, financiados por los recursos acumulados con la comisión de actividades ilícitas, o directamente, por organizaciones criminales.⁶⁴⁷ Si este hecho es una posibilidad real en las condiciones vigentes, que limitan la designación de candidaturas para los comicios electorales a la nominación de los partidos políticos, las eventuales reformas electorales que pretendan abrir en el futuro espacios para candidaturas ciudadanas deberán tener esta posibilidad en consideración. Esta circunstancia supondría un cambio radical en la correlación entre poder y delincuencia,

⁶⁴⁶ Nuevamente, la distinción es meramente analítica, pues tanto los delincuentes como los funcionarios corruptos que les brindaban protección formaban *de facto* la matriz del crimen organizado.

⁶⁴⁷ La elección de Jorge Hank Rohn, hijo de Carlos Hank González, como presidente municipal de Tijuana, Baja California, podría apuntar un inicio de esta posibilidad. Hank Rohn ha sido en múltiples ocasiones identificado en los medios de comunicación, por su eventual cercanía con grupos delictivos. Aunque su padre tuvo una trayectoria larga en las filas del Partido Revolucionario Institucional, Jorge Hank Rohn se había mantenido tradicionalmente lejos de la política, y dedicado exclusivamente a sus actividades empresariales. Su hermano, Carlos Hank Rohn, fue aspirante a la candidatura priista a gobernador del Estado de México, en las elecciones de 2005. Sobre las vinculaciones de los hermanos Hank Rohn con el crimen organizado, ver <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/family/carlosjorgehr.html>

sobre todo, en los ámbitos locales, donde este escenario podría instaurarse de manera menos complicada. En los niveles más destacados del ámbito federal —particularmente la Presidencia de la República—, las condiciones geopolíticas de México, por su vecindad con Estados Unidos, y la misma volatilidad en los liderazgos de la criminalidad organizada, que favorece el modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, pueden, en cierta medida, actuar como obstáculos para la consolidación de este caso.

Para concluir, dadas las condiciones de incapacidad institucional, confrontación política y polarización social que aquejan al país, podrían conducir a otros escenarios, respecto a la evolución ya no del vínculo de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes, sino de la criminalidad misma. El primero de ellos sería el surgimiento de grupos delictivos dedicados a la extorsión —bajo la forma de venta de protección privada— a grupos sociales, urbanos y rurales, que no pueden acceder de manera satisfactoria a la seguridad, cada vez ofrecida de manera más precaria, por parte del Estado, ni pagar servicios de policía privada. El segundo sería que la inestabilidad política condujera a fenómenos de subversión agravada, que debido a la limitación de opciones viables de financiamiento, podrían recurrir al desarrollo de actividades ilegales, como el narcotráfico o el secuestro, para allegarse recursos. La realización de secuestros para financiar actividades guerrilleras ha ocurrido ya en México, y no se puede descartar que eventualmente pudiera volver a suceder, si el fenómeno de la subversión se incrementa en el país. Por lo que se refiere al uso de recursos procedentes del tráfico de drogas ilícitas, para llevar a cabo acciones subversivas, éste es un hecho cierto en otros países, como se pudo apreciar en el caso de Colombia, donde según los testimonios recogidos, están presentes tanto la producción y el trasiego directo, por parte de los grupos guerrilleros, como el contacto entre éstos y organizaciones delictivas convencionales. Cabe destacar que, en México, la única referencia sobre la eventual relación de grupos subversivos nacionales y organizaciones delictivas del mismo carácter, externada públicamente por un funcionario, ha sido la declaración del subprocurador de Investigación en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la

República, José Luis Santiago Vasconcelos, quien señaló que la dependencia ha detectado casos de vinculación entre grupos armados y traficantes de drogas en el país. Sin embargo, no proporcionó mayores detalles, por tratarse de investigaciones en curso, según declaró.⁶⁴⁸ A finales de 2004, tres miembros de la Policía Federal Preventiva fueron linchados en un pueblo de la Delegación Tláhuac, en el Distrito Federal. La versión oficial fue que investigaban la venta al menudeo de drogas prohibidas.⁶⁴⁹ Sin embargo, el hecho de que los policías pertenecieran a la Coordinación de Terrorismo, de esa institución, dio lugar a diversas afirmaciones en los medios de comunicación, que sostenían que la investigación tenía por propósito descubrir células del EPR en la capital de la República.⁶⁵⁰ Algunas voces afirmaron que el linchamiento de Tláhuac constituía una muestra de los vínculos entre guerrilla y narcotráfico.⁶⁵¹ Adicionalmente, en junio de 2005, el ejército mexicano señaló que localizó y destruyó 44 plantíos de marihuana, ubicados en tres municipios bajo el control del EZLN.⁶⁵² Independientemente de la disputa mediática que ha caracterizado las relaciones entre el gobierno federal y este grupo armado, y del hecho de que hasta ahora la vinculación de organizaciones subversivas con el tráfico de drogas no ha sido un factor presente —o por lo menos lo suficientemente serio— es claro que la posibilidad de que esto ocurra no puede desecharse *a priori*.

Se cuenta además con el riesgo de la multiplicación de grupos de delincuentes, procedentes de Centroamérica, bajo las denominadas “maras”. Se trata de miembros de pandillas que cuentan ya con una presencia importante en diversos estados de la República, y que pueden ser fácilmente empleados por grupos de

⁶⁴⁸ “Trabajan ‘maras’ para cártel de Juárez y Tijuana: PGR” <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/412661.html> La información corresponde al 13 de diciembre de 2004.

⁶⁴⁹ Boletín de Prensa 362/04 “Los elementos de la PFP en Tláhuac investigaban diversos delitos”, www.ssp.gob.mx

⁶⁵⁰ *El Universal*, viernes 3 de diciembre de 2004.

⁶⁵¹ Así lo expresó el secretario adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Javier Oliva Posada, quien además es catedrático universitario, enfocado a temas de seguridad nacional. *El Universal*, domingo 19 de diciembre de 2004.

⁶⁵² *El Universal*, martes 21 de junio de 2005.

narcotraficantes, para ejercer funciones de sicarios, de transporte hormiga de droga, o de distribución de la misma al menudeo, y que en sí mismos pueden desarrollar acciones de importancia en el tráfico ilegal de migrantes.⁶⁵³

Todos estos escenarios suponen posibilidades de riesgo para la consolidación de la democracia mexicana, en la medida en que implican la erosión de la capacidad del Estado para brindar seguridad efectiva a cada uno de sus habitantes, sea por la multiplicación de vínculos de contubernio entre funcionarios públicos y miembros del crimen organizado, o por la incapacidad institucional para hacer frente al fenómeno delictivo. Las expectativas de la consolidación efectiva de un régimen democrático liberal, en el caso de México, se encuentran necesariamente influidas por la capacidad del Estado nacional para superar problemas que por tanto tiempo le han aquejado: la corrupción endémica que aparta la acción de las diversas instituciones públicas —especialmente las de seguridad— de las normas formalmente establecidas, y las condiciones profundamente arraigadas de desconfianza en las estructuras de autoridad, de uso faccioso de las mismas, y de inequidad social, factores todos ampliamente favorables para el desarrollo del crimen organizado.

⁶⁵³ En diciembre de 2004, el subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos señaló que las organizaciones de narcotraficantes de Juárez y Tijuana, estaban empleando ya a miembros de las “maras” como sicarios. Ver “Trabajan ‘maras’ para cártel de Juárez y Tijuana: PGR” <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/412661.html>. Por su parte, el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) señaló que no existen en la actualidad evidencias sobre la articulación de tal pandilla como una organización dedicada, de manera integral, al narcotráfico. De cualquier manera, 12 de los 216 pandilleros detenidos en el marco de la Operación Frontera Sur-Costa, coordinada por el CISEN en 28 entidades de la República, realizaban labores de venta de drogas al menudeo, mientras que otros 13 se dedicaban al tráfico de personas. Ver “Reconoce Segob peligrosidad de las ‘Maras.’” <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/410434.html>

Bibliografía

ABADINSKY, HOWARD

- 1981 *Organized Crime*, Allyn and Bacon, Boston.
- 1990 *Organized Crime*, 2ª ed., Nelson Hall, Chicago.

ALBINI, JOSEPH

- 1971 *The American Mafia: Genesis of a Legend*, Appleton Century Crofts, Nueva York.

ASTORGA, LUIS

- 2000 “Crimen organizado y organización del crimen”, en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la zona fronteriza*, Grijalbo, México.
- 2002 “The Field of Drug Trafficking in Mexico”, en *Globalisation, Drugs and Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico. Management of Social Transformations*, UNESCO.
- 2003 “México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema”, conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, “Análisis histórico del narcotráfico en Colombia”, organizada por la División Educativa y Cultural del Museo Nacional de Colombia, la Asociación de Amigos del Museo Nacional de Colombia, la Embajada de España en Colombia, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Embajada de México en Colombia, Bogotá, 29-31 de octubre.
- 2003 *Drogas sin fronteras: los expedientes de una guerra permanente*, Grijalbo, México.
- 2005 *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés, México.

BAGLEY, BRUCE MICHAEL

- 1990 “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México.

BAGLEY, BRUCE MICHAEL

- 1993 "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Smith, Peter H., *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

BAILEY, JOHN Y JORGE CHABAT

- "Introducción", en John Bailey y Jorge Chabat (Comps.) *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México.

BAILEY, JOHN Y ROY GODSON

- 2000 "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas", en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la zona fronteriza*, Grijalbo, México.

BERNAL CONTRERAS, HÉCTOR HERNANDO

- s.f. *Las sustancias químicas y el tráfico de estupefacientes*, Bogotá, Dirección Nacional de Estupefacientes, en www.dnecolombia.gov.co/doc/Publicaciones/estrategia/sustancias.pdf.

BLOCK, ALAN A. Y WILLIAM J. CHAMBLISS

- 1981 *Organizing Crime*, Oxford, Nueva York.

BLOCK, ALAN

- 1994 *East Side-West Side: Organizing Crime in New York City, 1930-1950*, 2ª ed., Transaction, New Brunswick.

BLOK, ANTON

- 1974 *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, Harper Torchbooks, Nueva York.

BOBBIO, NORBERTO Y MICHELANGELO BOVERO

- 1985 *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México.

BOBBIO, NORBERTO

- 1986 *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
1989 *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

BOISSEVAIN, JEREMY

- 1973 "Preface", en Jeremy Boissevain y J. Clyde Mitchell, *Network Analysis: Studies in Human Interaction*, Mouton, París.

BOURDIEU, PIERRE

- 1985 “¿Qué significa hablar?” en *Economía de los intercambios lingüísticos*, Akal-Universitaria, Madrid.

BOYER, JEAN FRANÇOIS

- 2001 *La guerra perdida contra las drogas. Narcodependencia del mundo actual*, Grijalbo, México.

BUZAN, BARRY

- 1988 “People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World”, en Edward Azar y Chung-in Moon, en *National Security in the Third World*, Cambridge University Press, Gran Bretaña.

CARPISO, JORGE

- 1985 *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

CASTAÑEDA, JORGE G. y ROBERT A. PASTOR

- 1989 *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz-Planeta, México.

CASTILLO, FABIO

- 1996 *Los nuevos jinetes de la cocaína*, La Oveja Negra, Bogotá.

CHAMBLISS, WILLIAM

- 1978 *On the Take: From Petty Crooks to Presidents*, Indiana University Press, Bloomington.

CLOWARD, RICHARD Y LLOYD OHLIN

- 1966 *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*, Free Press.

COSÍO VILLEGAS, DANIEL

- 1982 *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

CRESSEY, DONLAD R.

- 1969 *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, Harper, Nueva York.

DAHL, ROBERT

- 1989 *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

DIAMOND, LARRY

- 1997 "Introduction: In Search of Consolidation", en Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao (eds.), *Consolidating the third wave democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

ECHEVERRY, JUAN CARLOS Y ZEINAB PARTOW

- 1998 "Por qué la justicia no responde al crimen. El caso de la cocaína en Colombia", en Cárdenas y Steiner, *Corrupción, crimen y justicia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá.

ENGELS, F.

- 1974 "Del socialismo utópico al socialismo científico", en Carlos Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, t. III, Editorial Progreso, Moscú.

EVERS, TILMAN

- 1981 *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México.

FABRE, GUILHEM

- 2002 "Decentralisation, Corruption and Criminalisation: China Seen from a Comparative Perspective", en *Globalisation, Drugs and Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformations, UNESCO, París.

FERNÁNDEZ ANDRADE, ELSA MARÍA

- 2002 *El narcotráfico y la descomposición política y social. El caso de Colombia*, Plaza y Valdés, México.

FLORES PÉREZ, CARLOS ANTONIO

- 1999 *Grupos políticos en disputa; el gabinete presidencial 1988-1994*, tesis de licenciatura, UNAM, México.
- 2002 *Seguridad nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia*, tesis de maestría, UNAM, México.

GAMBETTA, DIEGO

- 1995 *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO

- 1987 *Reconstruir la política transición y consolidación democrática en Chile*, Chile Andante, Santiago.

- 1999 *Democracia y democratización*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- GARRIDO, LUIS JAVIER
- 1986 *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder político en México, la formación del nuevo Estado (1928-1945)*, SEP, México.
- GEFFRAY, CHRISTIAN
- 2002 “Drug Trafficking and the State”, en *Globalisation, Drugs and criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformations, UNESCO.
- GODSON, ROY
- 2003 “The Political-Criminal Nexus and Global Security”, en *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO
- 1972 *La democracia en México*, Era, México.
- GONZÁLEZ RUIZ, SAMUEL Y EDGARDO BUSCAGLIA
- 2003 “Cómo diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional dentro de la Convención de Naciones Unidas”, en Rafael Macedo de la Concha (comp.). *Delincuencia organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.
- GONZÁLEZ RUIZ, SAMUEL, ERNESTO LÓPEZ PORTILLO-VARGAS y JOSÉ ARTURO YÁÑEZ
- 1994 *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, México.
- GOOTENBERG, PAUL
- 2003 *The Birth of the Narcs: The First Illicit Cocaine Flows in the Americas, 1947-1964*, Stony Brook University, verano-invierno.
- GREEK, CECIL E.
- s.f. *Criminological Theory. Lecture Notes. Conflict Theory*, en <http://www.criminology.fsu.edu/crimtheory/>
- HARASYMIW, BOHDAN
- 2003 *Putting Organized Crime in its Place... Within Political Science*, documento preparado para su presentación en el Annual Meetings of the Canadian Political Science Association, Dalhousie University, Halifax, Nueva Escocia, 1 de junio.

HARTLYN, JONATHAN

- 1993 *Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980's*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, documento núm. 70.

HELD, DAVID

- 1997 *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1ª ed. en español.

HOJMAN, DAVID E.

- 2004 "Inequality, Unemployment and Crime in Latin American Cities", en *Crime, Law and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Países Bajos.

HUNTINGTON, SAMUEL P.

- 1972 *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona.
1994 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.

IANNI, FRANCIS A. J.

- 1975 *Black Mafia: Ethnic Succession in Organized Crime*, Pocket, Nueva York.

KLINE, HARVEY F.

- 1995 *Colombia. Democracy Under Assault*, Westview Press, Boulder, Co.

LEAL BUITRAGO, FRANCISCO

- 1990 *Political Crisis and Drug Trafficking in Colombia*, Papers on Latin America, Columbia University, Nueva York.

LEE III, RENSSLAER W. Y FRANCISCO E. THOUMI

- 2003 "Drugs and Democracy in Colombia", en Roy Godson (ed.), *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, Transaction Publishers, Nueva Jersey.

LEGARDA, ASTRID

- 2005 *El verdadero Pablo. Sangre, traición y muerte... En las confesiones de alias "Popeye" su principal lugarteniente*, Ediciones Dipon-Ediciones Gato Azul, Bogotá.

LEMOINE, CARLOS

- 2000 *Nosotros los colombianos del milenio*, Tercer Mundo-Cambio, Bogotá.

LEVI, LUCIO

- 1998 "Régimen político", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. 2, Siglo XXI, 11ª ed. México.

LINDSAY, A. D.

- 1945 *El Estado democrático moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. en español.

LINZ, JUAN J. Y ALFRED STEPAN

- 1996 *Problems on Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- 1997 "Toward Consolidated Democracies", en Larry Diamond, Marc F. Plattner; Yun-han Chu y Hung-mao (eds.). *Consolidating the Third Wave Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

LINZ, JUAN J.

- 2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, Boulder, Co.

LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO

- 2001 *Palabras pendientes, Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, El Áncora, Bogotá.

LÓPEZ PORTILLO-VARGAS, ERNESTO

- 2003 "La policía en México: función política y reforma", en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México.

LÓPEZ RESTREPO, ANDRÉS Y ÁLVARO CAMACHO GUIZADO

- "From Smugglers to Drug-lords to 'Traquetos': Changes in the Colombian Illicit Drugs Organizations", Notre Dame, Indiana, The Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame, en www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf

LOSADA LORA, RODRIGO Y EDUARDO VÉLEZ BUSTILLO

- 1988 *Muertes violentas en Colombia, 1979-1986: Informe de Investigación*, Instituto SER de Investigación, Bogotá.

LUPSHA, PETER A.

- 1983 *Networks Versus Networking: Analysis of an Organized Crime Group*, Beverly Hills, Ca., Sage.
- "Organized Crime Evolving: A Preliminary Analysis of Recent Trends", documento proporcionado por el autor.

- 1996 "Transnational Organized Crime Versus the Nation-State", en *Transnational Organized Crime*. Separata, Portland, vol. 2, núm. 1, primavera.
- s.f. "Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective", documento proporcionado por el autor.
- MARTÍNEZ DE MURGUÍA, BEATRIZ
- 1999 *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, Planeta, México.
- MCILLWAIN, JEFFREY SCOTT
- 1993 "Organized Crime: A Social Network Approach", en *Crime, Law & Social Change*, núm. 32, Países Bajos.
- MERTON, ROBERT K.
- 2002 *Teoría y estructura sociales*, 4ª ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- MOLANO, ALFREDO
- 2004 *Coca, tierra y corrupción en Colombia. Raíces y perspectivas*, ponencia para el seminario de la Cátedra UNESCO Transformaciones Económicas y Sociales Relacionadas con el Problema Internacional de las Drogas, México, D.F., 12 de mayo.
- MUNCK, GERARDO L.
- 1995 "New Zealand Best, Indonesia Worst in World", *Poll of International Corruption*, publicación temporal hasta el sábado 15 de julio, en www.transparency.org.
- 1996 "Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization", Working Paper núm. 228, agosto. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- O'DONNELL, GUILLERMO
- 1999 "Polyarchies and the (Un)Rule of Law", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro
- 1999 *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- O'DONNELL, GUILLERMO Y PHILIPPE SCHMITTER
- 1986 *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, GUILLERMO
- 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.

- 1977 *Apuntes para una teoría del Estado*, CEDES/G.E./N° 9. CLACSO, noviembre, Buenos Aires.
- POTTER, GARY
“Theoretical Perspectives on Organized Crime”, en http://policestudies.eku.edu/POTTER/crj401_4htm
- PRZEWORSKI, ADAM
1995 *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PUGA ESPINOSA, CRISTINA
2001 *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, tesis doctoral, UNAM, México.
- REUTER, PETER
1983 *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*, MIT Press, Cambridge.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN
1999 *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- RUBIO, MAURICIO
1996 “Crimen y crecimiento en Colombia”, en *Hacia un enfoque integrado del desarrollo. Ética, violencia y seguridad ciudadana, encuentro de reflexión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
1999 *Crimen e impunidad: precisiones sobre la Violencia*, Tercer Mundo-CEDE, Bogotá.
- RUIZ-CABAÑAS, I. MIGUEL
1993 “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SALAZAR, ALONSO
2001 *Drogas y narcotráfico en Colombia*, Planeta, Bogotá.
2001 *La parábola de Pablo*, Planeta, Bogotá.
- SFERLAZZA, OCTAVIO
2005 *La prueba en casos de delincuencia organizada: el caso del sistema acusatorio italiano*, Fontamara, México.

SHANON, ELAINE

- 1989 *Desperados. Los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*, Lasser Press Mexicana, México.

SMITH, DWIGHT

- 1975 *The Mafia Mystique*, Basic Books, Nueva York.

SUTHERLAND, EDWIN

- 1974 *On Analyzing Crime*, University of Chicago Press, Chicago.

TAYLOR, P. WALTON Y J. YOUNG

- 1973 *The New Criminology*, Harper & Row, Nueva York.

THOUMI, FRANCISCO E.

- 2002 *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Planeta, Bogotá.

TORRES RIVAS, EDILBERTO

- 2000 “La Nación: problemas teóricos e históricos”, en Norbert Lechner, *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 7ª ed. en español.

TORRES, EDGAR Y ARMANDO SARMIENTO

- 1998 *Rebenes de la mafia. En las entrañas del Cártel*, Intermedio Editores, Santa fé de Bogotá.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- 2002 *Informe Anual 2002*, en www.transparency.org
2003 *Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency Internacional*, en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

- 1997 *Corruption Perception Index. An Index of Perceptions of Corruption Around the World*, Berlín, 31 de julio, 1997, en www.transparency.org

UNESCO

- 2002 “Main Findings”, en *Globalisation, Drugs and Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformations, París.

UNITED NATIONS, OFFICE ON DRUGS AND CRIME

- 2002 *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. Septiembre, Global Program Against Transnational Organized Crime, Viena.

VARESE, FEDERICO

- 2001 *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford University Press, Nueva York.

VÉLEZ, LUIS FERNANDO, VICTORIA EUGENIA ESPITIA, HAROLD BANGUERO, FABIÁN MÉNDEZ, EDGAR MUÑOZ, WILLIAM ROTAWINSKY, GILDARDO VANEGAS Y RAFAEL ESPINOZA

- 1999 *Victimización en Colombia: Un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali. Informe Final*, Cali, World Bank Project on Crime in LAC Cities.

VON LAMPE, KLAUS

- 1999 “The Concept of Organized Crime in Historical Perspective”, en <http://people.freenet.de/kvlampe/lauhtm01.htm> Documento presentado en la Conference Internacional “Crime Organize International: Mythe, Pouvoir, Profit...”, organizada por el Institut de Recherches Interdisciplinaires, Université de Lausanne, Suiza, 6 de octubre, en <http://people.freenet.de/kvlampe/lauhtm01.htm>

WASSERMAN, STANLEY Y KATHERINE FAUST

- 1994 *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Nueva York.

WEBER, MAX

- 1983 *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. en español.

WORLD BANK

- 2002 *World Development Indicators*. www.worldbank.org

ZEPEDA LECUONA, GUILLERMO

- 2003 “Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México”, en John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México.

Documentos

Documentos gubernamentales

- 1995 Centro de Inteligencia Antinarcóticos. *Avances en el análisis de la información sobre el narcotráfico en México*, Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2 de septiembre.

Decreto 1188 de 1974, www.dnecolombia.gov.co

Decreto 1206 de 1973, www.dnecolombia.gov.co

Decreto 1923 de 1978, www.dnecolombia.gov.co

Decreto 494 de 1990, www.dnecolombia.gov.co

Decreto 1512 de 2000, www.acnur.org/biblioteca

Decreto 1686 de 2000, www.acnur.org/biblioteca

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de julio de 1993.

Fiscalía General de la Nación. Boletín de Prensa núm. 115, 12 de mayo de 2005.

Gobierno de Colombia, *Constitución Política de Colombia* (1886 y 1991).

Gobierno del Estado de Sinaloa. *La delincuencia organizada en Sinaloa: El tráfico de narcóticos y su impacto en la delincuencia común*. Informe del Procurador General de Justicia, Óscar Fidel González Mendivil, presentado ante la Comisiones de Seguridad Pública, Concertación Política y Puntos Constitucionales y Gobernación del H. Congreso del Estado, en <http://www.sinaloa.gob.mx/gobierno/procuraduria/Delincuencia%20organizada.pdf>

Gobierno Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1997.

Ley 11 de 1920, www.dnecolombia.gov.co

Ley 118 de 1928, www.dnecolombia.gov.co

Ley 36 de 1939, www.dnecolombia.gov.co

Ley 45 de 1946, www.dnecolombia.gov.co

Ley 17 de 1973, www.dnecolombia.gov.co

Ley 30 de 1986, www.dnecolombia.gov.co

Ley 81 de 1993, www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0081_93.HTM

Ley 333 de 1996, www.dnecolombia.gov.co

Ley 365 de 1997, www.dnecolombia.gov.co

Ley 599 de 2000, www.dnecolombia.gov.co

Ley 793 de 2002, www.dnecolombia.gov.co

Ley de la Policía Federal Preventiva, *Diario Oficial de la Federación*, México, el 4 de enero de 1999.

Ley de Pesca. Exposición de motivos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2000.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de noviembre de 1996.

Ley Federal de Radio y Televisión, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2000.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2000.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2000.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html
- Procuraduría General de la República, *La Lucha de México Contra el Narcotráfico (Reducción de la Oferta)*, México, diciembre de 1998.
- Procuraduría General de la República. Boletín 667/03, 27 de julio de 2003.
- Procuraduría General de la República. Boletín 043/05, 19 de enero de 2005.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de noviembre de 2001.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de febrero de 1989.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal, Boletín de Prensa número 018/05, 14 de enero de 2005.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal, Boletín de Prensa número 023/05, 16 de enero de 2005.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. Boletín de Prensa número 027/05, 20 de enero de 2005.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. Boletín de Prensa número 029/05, 21 de enero de 2005.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. Boletín de Prensa número 057/05, 15 de febrero de 2005.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. Boletín de Prensa número 152/05, 15 de junio de 2005.
- The Library of the Congress. *A country study: Colombia*, en <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cotoc.html>
- The Supply of Illicit Drugs to the United States from Foreign and Domestic Sources (UFI Near Term Projections)*. Annual Report of the National Narcotics Intelligence Consumers Committee, Washinton, D. C., EUA Government Printing Office, 1980.
- U.S. Governmet. General Records of the Department of State, "Report of the Assistant Military Attache on the National Security Police of Mexico (confidential, núm. 4543), Embassy of the United States of America, México, D.F., 4 de septiembre de 1947, Record Group 59, 812.105/9-447, Unites States National Archives II, College Park Maryland. Citado en Luis Astorga, *Drogas sin fronteras: Los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo, 2003.

Hemerografía

Publicaciones científicas

BLAU, JUDITH R. Y PETER M. BLAU

“The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime”, *American Sociological Review*, vol. 4, núm. 47.

CAMACHO SOLÍS, MANUEL

1997 “Los nudos históricos del sistema político mexicano”, *Foro Internacional*. México, vol. 17, núm. 4, abril-junio.

CRAIG, RICHARD

1980 “Operation Condor: Mexico’s Anti-Drug Campaign Enters a New Era”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 22, 3 de agosto.

DIAMOND, LARRY

1997 *Is the Third Wave of Democratization Over?* Documento de trabajo núm. 237, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, marzo.

LEVITSKY, STEVEN Y WAY, LUCAN A.

“Elections Without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism”, en <http://www.temple.edu/polsci/Faculty/Bios/Way/Rise%20of%20Competitive%20Authoritarianism.doc>

NAYLOR, R.T.

1997 “Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime”, *Transnational Organized Crime*, vol. 3, núm. 3.

PAOLI, LETIZIA

2002 “The Paradoxes of Organized Crime”, *Crime Law and Social Change*, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers.

PÉCAUT, DANIEL

1991 “Colombia: Violencia y Democracia”, en *Análisis Político*, núm. 13, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto.

RUBIO, MAURICIO

- 2001 “Violencia y conflicto en los noventa”, *Coyuntura Social*, núm. 22, mayo, en www.santafe.edu/files/gems/civilwarviolence/rubioviolenciayconflicto.pdf

SEGOVIA CANOSA, RAFAEL

- 1974 “La Reforma Política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las Elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, México, vol. 14, enero-marzo.

WILLIAMS, PHIL Y ROY GODSON

- 2002 “Anticipating Organized and Transnational Crime”, en *Crime, Law and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Los Países Bajos.

WILLIAMS, PHIL

- 2001 “Transnational Crime and Corruption”, en *Issues in World Politics*, edición de Brian White, Richard Little y Michael Smith, febrero.

Prensa

El Universal, México, 15 de octubre de 2002.

El Universal, México, 25 de marzo de 2004.

El Universal, México, 14 de abril de 2004.

El Universal, México, 16 de junio de 2004.

El Universal, México, 30 de julio de 2004.

El Universal, México, 12 de agosto de 2004.

El Universal, México, 13 de agosto de 2004.

El Universal, México, 29 de agosto de 2004.

El Universal, México, 19 de diciembre de 2004.

El Universal, México, 21 de enero de 2005.

El Universal, México, 9 de junio de 2005.

El Universal, México, 10 de junio de 2005.

El Universal, México, 17 de mayo de 2005.

El Universal, México, 14 de junio de 2005.

El Universal, México, 19 de junio de 2005.

El Universal, México, 20 de junio de 2005.

El Universal, México, 21 de junio de 2005.

Este País, N° 101, agosto de 1999.

Este País, N° 87, junio de 1998.

La Crónica de Hoy, México, 27 de enero de 2005.

La Jornada, México, 24 de abril de 1998.

La Jornada, México, 11 de noviembre de 1998.

La Jornada, México, 1° de septiembre de 1998.

La Jornada, México, 14 de octubre de 2000.

La Jornada, México, 1 de marzo de 2002.

La Jornada abril-septiembre de 2004.

La Jornada, México, 9 de enero de 2005.

La Jornada, México, 25 de mayo de 2005.

Milenio Diario, México, 7 de septiembre de 2004.

Nexos, México, Año 21, vol. XXI, núm. 246, junio de 1998.

Proceso núm. 650-02, 17 de abril de 1989.

Proceso núm. 650-03, 17 de abril de 1989.

Proceso núm. 655-08, 22 de mayo de 1989.

Proceso núm. 660-01, 26 de junio de 1989.

Proceso núm. 660-03, 26 de junio de 1989.

Proceso núm. 668-12, 21 de agosto de 1989.

Proceso. núm. 814-02, 8 de junio de 1992.

Proceso núm. 841- 01, 14 de diciembre de 1992.

Proceso núm. 856-14, 29 de marzo de 1993.

Proceso núm. 938- 08, 24 de octubre de 1994.

Proceso, núm. 1096, 2 de noviembre de 1997.

Proceso, núm. 1494, 19 de junio de 2005.

Reforma, México, 25 de mayo de 2001.

Reforma, México, 19 de octubre de 2004.

Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Órgano de Divulgación Militar, época III, año 87, octubre de 1993.

Entrevistas

Los entrevistados exigieron en todo momento la conservación de su anonimato.

Entrevista, fuente "A", 21 de mayo de 2004.

Entrevista, fuente "B", 26 de mayo de 2004.

Entrevista, fuente "C", 17 de julio de 2004.

Entrevista, fuente "D", 23 de julio de 2004.

Entrevista, fuente "E", 24 de agosto de 2004.

Entrevista, fuente "F", 30 de agosto de 2004.

Entrevista, fuente "X", 14 de septiembre de 2004.
Entrevista, fuente "A", 18 de septiembre de 2004.
Entrevista, fuente "H", 14 de octubre de 2004.
Entrevista, fuente "I", 23 de octubre de 2004.
Entrevista, fuente "J", 2 de diciembre de 2004.
Entrevista, fuente "M", 3 de diciembre de 2004.
Entrevista, fuente "N", 3 de diciembre de 2004.

Sitios en Internet

<http://noticias.canalrcn.com/noticia.php3?nt=9533>
<http://people.freenet.de/kvlampe/OCDEF1.htm>
www.bbc.co.uk/spanish/extra0006drogastraficomexico.htm
www.cddhcu.gob.mx/leyinfo
www.cgfm.mil.co
www.cisen.gob.mx
www.colombiaemb.org
www.colombia.com/noticias/autonoticias/2003/DetalleNoticia20736.asp
www.das.gov.co
http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/Proyecto_Falcone.pdf
www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/index.html
www.dnecolombia.gov.co
www.ejercito.mil.co
www.eluniversal.com.mx
www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico
www.fiscalia.gov.co
www.jornada.unam.mx
www.mindefensa.gov.co
www.mininteriorjusticia.gov.co
www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron
www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/family/carlosjorgehr.html
www.pgr.gob.mx
www.plancolombia.gov.co
www.policia.gov.co
www.policia.gov.co
www.santafe.edu/files/gems/civilwarviolence

www.sedena.gob.mx

www.sedena.gob.mx/ www.ssp.gob.mx

www.terra.com.mx

www.usdoj.gov/criminal/ocrs.html

www.worldbank.org

El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática, se terminó de imprimir en septiembre de 2009, en los talleres de Litográfica Helio S.A. de C.V., Cerrada de las Torres Núm. 6, Deleg. Iztapalapa, C.P. 04600, México, D.F., con un tiraje de 1 000 ejemplares.

Este libro aborda en detalle un tema muy poco explorado en la ciencia política: cómo se construye y ejerce el contubernio entre autoridades y delincuentes, la forma en que se condicionan entre sí y de qué manera está determinada su relación por factores estructurales del Estado y régimen político en que se desarrollan. La democratización que han vivido en los últimos años algunos países de Latinoamérica se ha enfocado fundamentalmente en aspectos electorales, sin fortalecer otros elementos imprescindibles para el funcionamiento efectivo de un régimen democrático liberal y, con ello, lograr el abatimiento de la delincuencia: vigencia del estado de derecho, rendición de cuentas, transparencia, así como mayor claridad entre los criterios público y privado en el ejercicio de gobierno. La obra ilustra el desarrollo teórico con la comparación de dos casos, México y Colombia, con testimonios de actores de ambos países que, por su condición profesional o de vida, pudieron conocer muy de cerca esta ilícita relación entre autoridades y delincuentes. Se trata de un análisis necesario para comprender las causas que han conducido a hacer del crimen organizado uno de los factores de mayor riesgo para la estabilidad de muchas naciones, entre ellas la nuestra.

Carlos Antonio Flores Pérez es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestro en Estudios Políticos y Sociales y doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Ha sido instructor y conferencista sobre seguridad nacional y crimen organizado en múltiples instituciones internacionales, como las oficinas del Alto Comisionado Británico y de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito, el Ministerio Público de la República de Nicaragua y la Academia de la Magistratura de la República de Perú, entre otras.



ISBN 978-607-486-024-5

