

ÍNDICE

Siglas y acrónimos 9

Introducción 11

- I. Drogas, economías ilegales y violencia 17
 - El mercado global de las drogas 18
 - El crimen organizado transnacional: pasado y presente 21
 - Economías ilícitas y violencia 27
 - Drogas y conflicto: ¿qué tienen de especial las drogas? 32
 - De las jerarquías a las redes 36

- II. La «guerra contra las drogas»: prohibición y militarización 43
 - Historia de una prohibición: cómo algunas drogas llegaron a ser ilegales 44
 - El régimen prohibicionista internacional 49
 - La «guerra contra las drogas» de EE UU 52
 - De la Ley Volstead a la French Connection: la dialéctica de la prohibición 58
 - Un breve resumen: instrumentos y resultados 62

- III. América Latina en el ojo del huracán 67
 - Una región contradictoria: la transformación de la violencia 68
 - La guerra contra las drogas: evolución y consecuencias 72
 - Debates y críticas sobre la política antidrogas 83
 - ¿Por qué Colombia y México? 90

ÍNDICE

Siglas y acrónimos 9

Introducción 11

- I. Drogas, economías ilegales y violencia 17
 - El mercado global de las drogas 18
 - El crimen organizado transnacional: pasado y presente 21
 - Economías ilícitas y violencia 27
 - Drogas y conflicto: ¿qué tienen de especial las drogas? 32
 - De las jerarquías a las redes 36

- II. La «guerra contra las drogas»: prohibición y militarización 43
 - Historia de una prohibición: cómo algunas drogas llegaron a ser ilegales 44
 - El régimen prohibicionista internacional 49
 - La «guerra contra las drogas» de EE UU 52
 - De la Ley Volstead a la French Connection: la dialéctica de la prohibición 58
 - Un breve resumen: instrumentos y resultados 62

- III. América Latina en el ojo del huracán 67
 - Una región contradictoria: la transformación de la violencia 68
 - La guerra contra las drogas: evolución y consecuencias 72
 - Debates y críticas sobre la política antidrogas 83
 - ¿Por qué Colombia y México? 90

IV. Colombia: el país de las mil violencias	93
Los grandes cárteles: Medellín y Cali	96
Los actores armados entran en el negocio ilegal	102
Del Plan Colombia a la desmovilización de los paramilitares	106
Un mercado fragmentado (otra vez): los nuevos grupos ilegales	111
Últimos avances y análisis	121
V. México: tan lejos de Dios, tan cerca de EE UU	125
Ascenso y caída del cártel de Guadalajara	127
Fragmentación bajo presión: la captura de los «capos» y la militarización	133
La guerra total contra los cárteles y sus resultados	139
Últimos avances y análisis	152
VI. ¿Colombia como ejemplo para México?	159
La guerra contra las drogas, factor de aprendizaje y cambio	159
De la «mafia» a la red 2.0	166
¿Por qué Colombia no es «ejemplo» para México?	169
VII. ¿Hay alternativas?	173
Las consecuencias de la «guerra contra las drogas»	175
El final del consenso global: ¿cuáles son los debates?	181
VIII. Conclusiones	193
A modo de epílogo	201
Anexo I. Cronología de la guerra contra las drogas	205
Anexo II. Bibliografía	211

Índice de recuadros, mapas y gráficos

Recuadros

1. El juego del opio en la guerra de Afganistán 35
2. La ruta africana de la cocaína 60
3. Cultivos de coca en el área andina 82
4. Erradicación de cultivos de coca en el área andina 82
5. Coca: cultivos y erradicación en Colombia 83
6. Colombia-México: viejas y nuevas alianzas 120
7. Los principales grupos en Colombia 123
8. México y EE UU: una relación tormentosa 141
9. Los principales grupos actuales en México 156
10. Tailandia: luces y sombras del ejemplo más exitoso 192

Mapas

1. Heroína: la ruta sur 64
2. Heroína: la ruta norte 65
3. Heroína: la ruta asiática 65
4. Cocaína: área andina-Europa 66
5. Cocaína: área andina-EE UU 66
6. Área de influencia de los grupos en Colombia 124
7. Área de influencia de los grupos en México 157

Gráficos

1. Estructura jerárquica 37
2. Estructura en red centralizada / descentralizada / distribuida 38

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACP	Andean Counter-Drug Programme
AFI	Agencia Federal de Investigación
AFRICOM	Comando África del Ejército de EE UU
ATF	Oficina sobre Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AUCC	Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá
BACRIM	Bandas Criminales Emergentes
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARSI	Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica
CBSI	Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CENAPI	Centro Nacional de Análisis, Planeación e Información
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIDA	Cártel Independiente de Acapulco
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJNG	Cártel de Jalisco Nueva Generación
CND	Comisión sobre Drogas Narcóticas
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CPS	Cártel del Pacífico Sur
CTI	Cuerpo Técnico de Investigaciones
DEA	Drug Enforcement Administration
DFS	Dirección Federal de Seguridad
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
EE UU	Estados Unidos

ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Anticomunista
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Agencia Federal de Investigación
FBN	Oficina Federal de Narcóticos
FEDA	Fuerzas Especiales de Arturo
FOL	Forward Operation Locations
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
IRA	Ejército Republicano Irlandés
ISAF	Misión Internacional de Asistencia a la Seguridad (Afganistán)
JIFE	Junta Internacional de Control de Estupefacientes
LFM	La Familia Michoacana
MAS	Muerte a Secuestradores
NCJ	Nuevo Cártel de Juárez
NORTHCOM	Comando Norte del Ejército de EE UU
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONDCP	Oficina de Políticas para el Control Nacional de Drogas
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDC	Oficina de la ONU contra las Drogas y el Crimen
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	Partido de Acción Nacional
PCC	Primero Comando da Capital
PCOB	Junta Central Permanente del Opio
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interior Bruto
PKK	Partido de los Trabajadores del Kurdistan
PNUD	Programa de la ONU para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SOUTHCOM	Comando Sur del Ejército de EE UU
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
UNDCP	Programa de Control de Drogas de la ONU
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de EE UU

INTRODUCCIÓN

El 14 de febrero de 2013 uno de los líderes del cártel mexicano de Sinaloa, el Chapo Guzmán, fue designado enemigo público número uno de la ciudad de Chicago. La decisión fue tomada por la Comisión del Crimen, la misma que en 1930 otorgó idéntico tratamiento a Al Capone. «Lo que era Al Capone para la cerveza y el whisky durante la Prohibición, lo es hoy Guzmán para las drogas», argumentó Art Bilek, el vicepresidente ejecutivo de la Comisión.¹ Capone creó su imperio sobre el negocio del alcohol ilegal y otras actividades durante la vigencia de la «ley seca». Y nadie desde entonces había vuelto a merecer semejante título.

Guzmán fue detenido en febrero de 2014. Y el párrafo anterior puede parecer una anécdota pero va más allá. Es un ejemplo de cómo aquellos que se encargan de elaborar las leyes y hacerlas cumplir persiguen sus objetivos, en ocasiones, con tácticas basadas en inercias institucionales que no se ajustan a la realidad. Esas inercias y otros factores frenan la adopción e incluso el debate sobre políticas más eficaces. En los años treinta del siglo XX era lógico pensar que la captura de Capone pondría fin al crimen organizado, ya que la mafia se concebía (y así era, aunque solo en parte) como una organización jerárquica, que podía ser desmantelada mediante la eliminación de sus líderes.

1. M. Tarm, «Cartel Kingpin is Chicago's New Public Enemy No. 1», Associated Press, 14 de febrero de 2013, en <http://bigstory.ap.org/article/cartel-kingpin-chicagos-new-public-enemy-no-1>.

La guerra contra las drogas ilícitas se basa en gran medida en la persecución de grupos dedicados al narcotráfico y otras economías ilegales mediante el uso de la fuerza y la persecución de sus líderes, con el objetivo de «descabezar» y dismantelar las organizaciones. Este enfoque no tiene en cuenta los cambios que se han producido en los mercados y en las estructuras y dinámicas del crimen organizado.

Las drogas son el paradigma de la economía ilegal globalizada y uno de los mercados más lucrativos del mundo porque su funcionamiento se basa en dos factores: la baja elasticidad de la demanda (incluso ante alteraciones en el precio y disponibilidad) y la prohibición de su producción, comercio y uso con fines recreativos. Ambos elementos son la base del poder del crimen organizado. La demanda estable para un producto prohibido hace de este un negocio extremadamente rentable que queda en manos de grupos al margen de la ley. El mercado global conecta zonas de producción en áreas remotas de Afganistán o Colombia con los lucrativos mercados consumidores, utilizando rutas de tránsito y modos de transporte que cambian y se adaptan para eludir la ley, buscando lugares donde la debilidad institucional o la inestabilidad facilitan las operaciones. El producto alcanza mayor precio en la venta final cuanto más lejos esté ese mercado de su lugar de origen: a mayor lejanía y complicación logística, mayor riesgo. El consumidor paga por el riesgo que asume quien organiza y lleva a cabo las operaciones.

El crimen organizado transnacional, principal actor del narcotráfico, está formado por grupos muy diversos y ubicados en diferentes partes del mundo. Bajo la presión de la guerra contra las drogas, muchos de ellos han adoptado formas de organización descentralizada y con características de red, no de jerarquía. Si se observa el mercado en su conjunto, diferentes grupos colaboran en diversas fases de la cadena de suministro y abastecimiento; hay núcleos especializados en ciertas actividades o territorios; ningún grupo controla totalmente la cadena de producción, y las alianzas son diversificadas y cambiantes. En suma, no responden a las características jerárquicas atribuidas a la mafia tradicional. La detención o muerte de un «capo» puede causar luchas internas o externas por el poder, pero no pone fin al negocio ya que hay un ejército de excluidos dispuestos a sumarse a las filas. Si alguna vez el crimen organizado tuvo la imagen que la

mención a Al Capone permite suponer y que la literatura y el cine han inmortalizado, esto en ningún modo es cierto hoy.

La globalización incluye y fortalece a ciertos países y grupos sociales mientras excluye a otros; cambia los equilibrios de poder entre estados y actores no estatales, y ejerce una presión continua sobre estructuras y sistemas que no siempre pueden adaptarse. Uno de sus efectos son los cambios en las formas y naturaleza de la violencia en muchos lugares. En ocasiones, determinar qué tipo de actores y de violencia existen en un contexto determinado es difícil, por ejemplo cuando un grupo insurgente se involucra en el tráfico de drogas para financiarse o cuando el crimen organizado se enfrenta al estado con tácticas insurgentes e incluso terroristas. Todo esto ha influido en las respuestas adoptadas desde los estados y organizaciones internacionales. La «guerra contra las drogas» aplicada en situaciones de conflicto armado, como Afganistán o Colombia, se basa en un cálculo de coste-beneficio: si ciertos actores armados participan en la economía de las drogas y usan los beneficios para sostener la violencia, poner fin a esa economía ilegal sería el primer paso para derrotarlos. El enfoque, en estos dos países y en otros, se ha mostrado equivocado, pero sigue aplicándose pese a sus consecuencias en términos de paz, seguridad y legitimidad estatal.

Hay pocos temas en que el debate sea tan pasional y se establezca en posiciones tan polarizadas como las drogas y las políticas antidrogas. Este es un fenómeno muy complejo que abarca cuestiones relacionadas con la salud pública, la educación, el desarrollo, la fortaleza o debilidad del estado, y la paz y seguridad. La forma de abordarlo, sin embargo, se basa con frecuencia en prejuicios y convicciones morales con escasa o nula evidencia científica detrás. Y hasta hace poco, cualquier discusión al respecto contenía «trampas» en el sentido de no distinguir entre los efectos de las drogas y los efectos de la prohibición.

Esos análisis erróneos con evidencias confusas se han aplicado a Colombia y México y se reflejan en las respuestas políticas a este fenómeno. Ambos países son esenciales para entender las drogas ilegales y la evolución del crimen organizado. Colombia produce marihuana y heroína y es el mayor proveedor de cocaína para el mercado estadounidense. México tiene producción de marihuana, heroína y drogas sintéticas y es el mayor punto de tránsito de drogas

ilegales hacia EE UU. Ambos, en parte por propia iniciativa y en gran medida bajo presión estadounidense, han aplicado en su versión más dura la guerra contra las drogas, y dedican importantes recursos económicos y humanos a la lucha contra la producción y el tráfico y al desmantelamiento de los grupos del crimen organizado.

También son casos extremos en un continente paradójico en términos de seguridad. No tiene guerras interestatales y solo una interna, la de Colombia, pero una buena parte de sus países experimentan altos grados de violencia criminal, social, organizada o una mezcla de todas ellas. Presiones derivadas de la globalización y procesos de transición imperfectos contribuyen a la debilidad institucional; tienen altos niveles de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades; y asisten al ascenso de economías informales o ilegales que para muchos son una forma de supervivencia pero que pueden ir acompañadas de violencia grave. Esas «nuevas» violencias desafían las concepciones tradicionales de seguridad y tienen un impacto muy real en la vida de las personas.

En Colombia existe un conflicto armado interno que dura más de medio siglo y en el que luchan grupos insurgentes de izquierda, paramilitares de derecha, redes vinculadas al narcotráfico y otros actores violentos, además de las fuerzas del estado. La mayoría de ellos se han involucrado, en diferentes grados o momentos, en la economía del narcotráfico. Fue uno de los primeros lugares donde se utilizaron términos como narcoinsurgencia y narcoterrorismo. Colombia asistió al auge y caída de los cárteles de Medellín y Cali que, en el imaginario colectivo, siguen representando el paradigma del narcotráfico en América Latina. En el marco de la guerra contra las drogas, este país ha aplicado políticas como la erradicación de cultivos ilícitos, a través de la fumigación aérea, con niveles superiores a ningún otro lugar del mundo.

En México, las organizaciones del narcotráfico y sus milicias, así como otros grupos envueltos en la violencia, tienen como objetivo la maximización del beneficio económico a través del tráfico de drogas y otras actividades ilegales. Cuando han sido confrontados por el estado, especialmente con la guerra sin cuartel declarada en 2006 por Felipe Calderón, se ha desatado una dinámica que incluye guerras dentro de los grupos, entre ellos y contra el estado. Las cifras de víctimas superan las de una guerra, mientras el recurso a

formas extremas e incluso simbólicas de violencia podría, bajo ciertas circunstancias, calificarse de terrorismo. Y se producen violaciones masivas de los derechos humanos.

Hay muchos aspectos del tráfico de drogas y el crimen organizado que merecen atención: la amenaza que suponen para los estados a través de la corrupción o cooptación de funcionarios públicos; las alianzas político-criminales en torno a estos mercados ilegales; el uso de la violencia contra civiles e instituciones; las condiciones socioeconómicas que rodean el negocio de las drogas y el carácter mundial y profundamente dinámico del mercado. Otra cuestión controvertida es cómo definir el éxito en la «guerra contra las drogas». Las autoridades suelen utilizar como medida las cifras de fumigación o erradicación de hectáreas de cultivo, los envíos interceptados y los arrestos. No suelen fijarse en cuestiones clave como la disponibilidad, pureza y precio de las drogas en los mercados.

Este volumen aborda varios de estos asuntos, incluyendo la forma en que las economías ilícitas, especialmente la de las drogas, interactúan con la violencia y los actores ilegales y cómo esa interacción influye en la naturaleza de la violencia, motivaciones de los actores y formas de organización de la economía ilegal. Para entender cómo se ha llegado a la situación actual se recorrerán las diferentes fases de la historia de las drogas, de su prohibición internacional y de la «guerra contra las drogas» liderada por EE UU. Pero sobre todo, se va a abordar la evolución organizativa del crimen organizado vinculado al narcotráfico y cómo aprende, evoluciona y se adapta en respuesta a cambios externos y especialmente a las presiones gubernamentales.

Colombia es presentada a menudo como el ejemplo más exitoso de la guerra contra las drogas, especialmente tras la derrota de Medellín y Cali y la aplicación de medidas durísimas contra la producción. Según esta narrativa, las lecciones aprendidas en este país pueden ser útiles para México. Una comparación exhaustiva de los dos casos sugiere conclusiones diferentes. En Colombia, las dinámicas del conflicto han resultado afectadas por el Plan Colombia y la desmovilización de los grupos paramilitares. El narcotráfico ha cambiado de manos y se ha reorganizado, adoptando estructuras mucho menos notorias y visibles, mientras mantiene casi intacta su capacidad de abastecer la demanda de cocaína. La estrategia militarizada aplicada en México ha roto los equilibrios en el mer-

cado y ha desatado oleadas de violencia y una reorganización de los grupos, ahora más descentralizados y fragmentados. Pero tampoco ha logrado impedir que las drogas sigan entrando en el mercado estadounidense.

El crimen organizado y el mercado de las drogas ilícitas han mostrado alta capacidad de aprendizaje, adaptación y respuesta. En términos organizativos, los grupos (y el mercado en su conjunto) se mueven en un péndulo que va de las jerarquías a los híbridos y las redes descentralizadas, buscando las configuraciones más adecuadas para sobrevivir. El modelo actual no se basa en grandes organizaciones jerárquicas sino en diversos y numerosos grupos descentralizados cuya actividad conjunta semeja la de una red. Su modelo de negocio ha adoptado algunas de las características de Internet y, en concreto, de la red 2.0: funcionamiento en red con eslabones que pueden conectarse o desconectarse en cualquier momento; descentralización de la información y el conocimiento; un poder que se basa más en las conexiones que en la capacidad de mando, e inteligencia colectiva que contribuye a la mejora del sistema en su conjunto.

Como aclaración metodológica, aquí se emplea el término «cártel» porque es el más conocido y común, aunque los actuales grupos no lo son en términos económicos: no controlan la totalidad del mercado o la cadena de producción ni tienen la capacidad de fijar precios. Se utiliza en el sentido de la Real Academia de la Lengua, como «un grupo de personas que busca colectivamente objetivos ilegales». Las citas textuales de pasajes en inglés han sido traducidas por la autora. A la hora de abordar el mercado global de las drogas, este volumen se centra en la hoja de coca y la cocaína, por ser el principal producto en América Latina y el más globalizado, con una distribución más amplia y mayores márgenes de beneficio.

Este libro trata de dar respuesta a algunas preguntas: ¿Cómo influye la guerra contra las drogas en las estructuras internas y las dinámicas del crimen organizado en Colombia y México? ¿Cómo cambian y se adaptan y bajo qué condiciones? ¿Qué implica esto de cara a evaluar la eficacia o funcionamiento general de la guerra contra las drogas, más allá de estos dos países? ¿Qué lecciones pueden extraerse?