

Estado paralelo

Narcotráfico y gobierno en Colombia

Parallel State Drug trafficking and government in Colombia

*Viviana Díaz Arroyo**

Resumen

Las investigaciones especializadas en narcotráfico en Colombia atribuyen la infiltración de traficantes en la política del país a la debilidad estatal. Este artículo cuestiona esta premisa y afirma que la connivencia entre estos actores se manifiesta de manera consciente. La revisión de la inserción y evolución del narcotráfico en el territorio muestra la capacidad del Estado para enfrentar esta problemática y evidencia que la noción de fragilidad se construyó bajo una lógica intervencionista. Se concluye que la participación de narcotraficantes en la toma de decisiones políticas responde a una voluntaria delegación del poder central hacia agentes de las periferias.

Palabras clave: Colombia, narcotráfico, política, Estado.

Abstract

Specialized research on drug trafficking in Colombia attributes the infiltration of traffickers into national politics to the State's weakness. This article questions this premise and affirms that the collusion between these actors manifests itself consciously. The review of the insertion and evolution of drug trafficking in the territory shows the capacity of the State to confront this problem and shows that the notion of fragility was constructed under an interventionist logic. It is concluded that the participation of drug traffickers in political decision-making responds to a voluntary delegation of central power to agents in the peripheries.

Key words: Colombia, drug trafficking, policy, State.

Artículo recibido: 26/06/2023

Apertura del proceso: 17/08/2023

Aprobado: 25/09/2023

* Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México.

Analizar la inserción del narcotráfico y sus agentes en las instancias de representación política suele resultar incómodo. Esto se debe a las prácticas narrativas que los actores involucrados han llevado a cabo con el fin de ocultar este vínculo. El planteamiento del problema que guía a la presente investigación, radica en un acercamiento cuidadoso al tema, al mismo tiempo que cuestiona la idea, alimentada desde una vasta producción literaria repetida acriticamente por cierto sector académico, de que es la debilidad institucional del Estado colombiano la que propicia la incidencia de traficantes en la toma de decisiones políticas del país.

El estudio de la relación entre políticos, élites y traficantes posibilita formular que la complicidad de estos agentes es consciente y responde a una delegación del poder central por parte del Estado hacia poderes formales y fácticos de las periferias. De acuerdo con Tokatlian,¹ Vázquez,² Salcedo y Garay,³ el arraigo de prácticas discursivas impide el cuestionamiento a nociones como Estado fallido, al reducir un problema tan complejo a la incapacidad de los gobernantes para mantener el control territorial y conferir la responsabilidad de los efectos del narcotráfico exclusivamente a los criminales.

Para comprobar estos argumentos, se emplea un análisis cualitativo que traza el arribo del *cannabis* al departamento de la Guajira y analiza las condiciones sociopolíticas y económicas que facilitaron su cultivo y exportación. El seguimiento a esta actividad evidencia que el tráfico de drogas se insertó en una estructura idónea para su desarrollo. Examinado este contexto, el siguiente paso consiste en detectar los factores que propiciaron la incorporación de los traficantes y sus intereses en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del Estado colombiano, es decir, esclarecer cómo es que las aspiraciones de estos actores escalaron la dimensión municipal para insertarse en el Congreso. Asimismo, se abordan las razones que coadyuvaron su vinculación con ocho de los trece presidentes que tuvo Colombia desde el ingreso del *cannabis* a la región del Caribe en la década de 1960. Finalmente,

¹ Juan Gabriel Tokatlian, “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis Político*, núm. 64, Bogotá, septiembre-diciembre, 2008, pp. 67-104.

² Luis Daniel Vázquez Valencia, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, México, Flacso, 2019, p. 25.

³ Eduardo Salcedo Albarrán y Luis Garay Salamanca, *Macrocriminalidad, complejidad y resiliencia de las redes criminales*, Indiana, iUniverse, 2016, pp.10-12.

se explora la evolución de este problema, su relación con el paramilitarismo y la agenda política en materia de combate al tráfico de drogas de los presidentes Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos y Gustavo Petro, quienes han sido señalados de recibir dinero ilícito para el financiamiento de sus campañas.

El texto se nutre de los aportes teóricos de las redes de macrocriminalidad; de los conceptos de captura y cooptación estatal; así como de la observación crítica a las premisas que derivan de las investigaciones en torno al Estado fallido. Las estancias de campo en Colombia corroboraron la existencia de una narrativa que atribuye a la debilidad estatal no sólo la connivencia de traficantes, políticos y empresarios sino la mayoría de conflictos que enfrenta el país. Por tal razón, se recurre a fuentes periodísticas que proporcionan datos que contrastan con estas aseveraciones, lo que se confirma con los postulados teórico-metodológicos que se desarrollan a continuación.

REDES DE MACROCRIMINALIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO FALLIDO

La insistencia de enfatizar la narrativa que adjudica a la debilidad estatal la connivencia entre políticos y traficantes en Colombia, está relacionada con la crítica que realiza Tokatlian⁴ a la comunidad epistémica estadounidense, encargada de legitimar la existencia de Estados fallidos y, en consecuencia, la injerencia del gobierno estadounidense en cuestiones de seguridad al interior de estos territorios.

La noción de *failed states* surge en el contexto de la descolonización africana como una preocupación académica ante la “incapacidad” de los nacientes Estados para ejercer el control territorial. Desde su creación, los teóricos del Estado fallido abogaron por la intervención de organismos internacionales en la superación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la protección ambiental de los “Estados fracasados”, con el propósito de evitar guerras civiles y respuestas autoritarias que derivaran en genocidios.

A mediados de la década de 1990, el enfoque de intervención hacia estos territorios partió de la “ayuda humanitaria” hacia una política preventiva y de seguridad militar. Las Revisiones Cuadriales de Defensa del gobierno de Estados Unidos de 1997 a 1999, aseguraron que los Estados fallidos o en proceso de disolución se convertían en una amenaza a los intereses del país. Con base en estas afirmaciones, reforzadas por los hechos ocurridos

⁴ Juan Gabriel Tokatlian, “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial...”, *op. cit.*, p. 68.

en septiembre de 2001, las políticas en materia de seguridad nacional e internacional estadounidense se tradujeron en la militarización de los territorios en los que la desintegración estatal era un hecho o se encontraba latente.⁵

El corolario ideológico de esta normativa radicó en la incapacidad estatal para hacer frente a la desestabilización que los grupos terroristas generaban en estos países, y cuya expansión territorial comprometía los objetivos de Estados Unidos. Calificativos como *fantasma*, *ausente*, *frágil* o *anémico* fueron utilizados para caracterizar a los Estados en vías de desintegración y legitimar la “ineptitud” de los representantes estatales y la ingobernabilidad de los territorios. Por esta razón:

El Estado fallido se cristalizó como una amenaza que requería una respuesta más urgente categórica y vasta. Este hecho no motivó, hasta el momento [...] una confluencia de voces no oficiales a favor de un cambio de perspectiva conceptual y política para su comprensión y tratamiento [...] Todavía no se escuchan voces críticas suficientemente audibles que pongan en entredicho este arquetipo de reconstrucción estatal.⁶

Algunos países fueron prioritarios en las políticas de reestructuración estatal, siendo Colombia uno de ellos. Al respecto, cabría señalar cómo se arraigó en la sociedad colombiana la noción de Estado fallido. Como primer elemento, es importante señalar la interpretación que se le otorgó a la renovación constitucional de 1991. Las causas que, según la literatura académica del periodo derivaron en la conformación de un nuevo pacto social, radicaron en el peligro de disolución estatal a consecuencia de las violencias generadas por los grupos ilegalmente armados y de la exclusión política de importantes sectores de la población. En segundo lugar, se encuentran los procesos de descertificación que Estados Unidos realizó a Colombia en 1996 y 1997; la descripción de este hecho se aborda en el tercer apartado del presente. Baste señalar aquí que las sanciones aplicadas al Estado se expresaron en una recesión económica y en el recrudecimiento del conflicto armado, cuyos efectos generaron la percepción en la sociedad de que el gobierno era incapaz de hacer frente a tales problemáticas. En ese sentido, la intervención político-económica del gobierno estadounidense causó la proyección de Colombia como un Estado a punto del colapso. Finalmente, la narrativa en torno a la debilidad estatal fue instrumentalizada por agentes estatales como

⁵ *Ibid.*, pp. 70-73.

⁶ *Ibid.*, pp. 68-69.

Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos para acceder a los beneficios financieros otorgados por Estados Unidos para combatir el narcotráfico.

Dicha instrumentalización se asocia con el concepto de captura estatal, que ha sido aprovechado por los políticos vinculados con traficantes y empresarios para evadir su responsabilidad en actividades ilícitas. En los estudios enfocados en la captura estatal, los investigadores recurren a factores morales para analizar a los agentes estatales envueltos en una red de macrocriminalidad, quienes de manera coercitiva –mediante la violencia o el soborno– son incorporados en los circuitos de ilegalidad.⁷

En contraste, se encuentra la perspectiva de la cooptación estatal que alude a la coordinación de acciones entre las partes involucradas con el propósito de alcanzar sus intereses. En este caso los funcionarios públicos, empresarios y actores legalmente constituidos, participan de manera consciente y voluntaria en las actividades criminales. Salcedo y Garay afirman que existen casos en los que los representantes estatales han recurrido a la cooptación de agentes criminales, donde el intercambio consiste en beneficios políticos o judiciales a cambio de apoyo económico o en el ejercicio de la violencia.⁸

Sobre dicha afirmación se sustenta el presente trabajo. Así, la participación voluntaria de representantes gubernamentales y sectores privados de la economía en el narcotráfico puede comprenderse bajo el enfoque de las redes de macrocriminalidad. Esta perspectiva visibiliza las condiciones políticas y económicas necesarias para que esta actividad pueda desarrollarse. En ese sentido:

Los líderes políticos, banqueros, funcionarios públicos y empresarios son otra parte indispensable de una red criminal porque proporcionan recursos estratégicos insustituibles con: *i*) la “legalización de capitales de origen ilícito a través del lavado de dinero; *ii*) impunidad de la justicia mediante la corrupción; y *iii*) la cooptación institucional de funcionarios públicos mediante el financiamiento de campañas políticas y de partidos políticos, o mediante acuerdos de largo plazo. Estos últimos agentes son denominados grises u opacos porque se mueven entre la legalidad y la ilegalidad y porque facilitan la inserción de la criminalidad en determinadas instancias del Estado y la sociedad.⁹

⁷ Luis Daniel Vázquez Valencia, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, op. cit., pp. 64-65.

⁸ Eduardo Salcedo Albarrán y Luis Garay Salamanca, *Macrocriminalidad, complejidad y resiliencia de las redes criminales*, op. cit., p. 9.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

El carácter voluntario de la participación de políticos y empresarios en las redes de macrocriminalidad también puede comprobarse por las diversas interacciones que se desarrollan en su interior. Éstas se conforman a partir de sobornos, por vínculos familiares o de amistad, y se expresan desde encuentros o “llamadas telefónicas, hasta ‘saber algo’ acerca de alguien”.¹⁰ Una característica esencial de estas interacciones es que deben ser de largo plazo.

La lectura que atribuye a la debilidad estatal la participación de los agentes gubernamentales en las redes de criminalidad, contribuye a que las perspectivas de investigación, juzgamiento y sanción se enfoquen únicamente en los agentes ilegales que conforman la red, es decir los capos del narcotráfico. Sin embargo, esta situación no permite atender la problemática de raíz, con lo cual pudiera desarrollarse una solución efectiva al tráfico de drogas y a la violencia derivada de éste.

Las redes criminales deben comprenderse como procesos dinámicos que se han desarrollado históricamente. A continuación se presenta un análisis de la conformación y evolución de las redes de macrocriminalidad en Colombia.

EL NARCOTRÁFICO: UNA GANANCIA PARA TODOS

En la actualidad, el expresidente colombiano Álvaro Uribe enfrenta un largo proceso judicial que lo acusa, entre otros cargos, de tener nexos con los paramilitares y los narcotraficantes, así como de haber perpetrado masacres. Antes, Ernesto Samper había sido incriminado en 1994 por delitos similares, e incluso se ciernen sospechas similares sobre el presidente en funciones, Gustavo Petro.

Al respecto, parece haber constantes. En 2006 se develó un escándalo, al que los medios denominaron “Parapolítica”,¹¹ que se produjo con posterioridad a la desmovilización del grupo Autodefensas Unidas de Colombia y que destapó una red de corrupción en la que participaron representantes estatales. Involucrados en el financiamiento ilícito, en la infiltración de información y en el encubrimiento de matanzas, desplazamientos forzados y asesinatos

¹⁰ Luis Daniel Vázquez Valencia, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, op. cit., p. 48.

¹¹ Parapolítica fue el término acuñado por los medios de comunicación para divulgar las declaraciones de los paramilitares desmovilizados que afirmaron los vínculos o alianzas establecidas con concejales, congresistas, alcaldes y gobernadores del país. Este “escándalo” emergió en 2006.

selectivos, hasta 2018 ya sumaban 259 los procesados, entre congresistas, senadores y exgobernadores.

A raíz de dicho escándalo, al que se suman otros casos, como el de corrupción judicial del Cartel de la Toga¹² y el muy conocido de sobornos de Odebrecht, la iniciativa de la sociedad civil Paz y Reconciliación (Pares) realizó un seguimiento e investigación de las y los candidatas a cargos de representación pública, así como de los políticos en funciones sospechosos de corrupción, parapolítica y nexos con el narcotráfico. Pares señala que una tercera parte del Congreso (77 miembros del senado y 48 de la cámara baja) está integrada por quienes llaman “herederos y herederas de todas las formas de corrupción”. De ellos, cinco están señalados por tener nexos con grupos armados, entre éstos los del narcotráfico.¹³

A lo largo del tiempo, estos nexos entre autoridades y grupos dedicados a actividades ilícitas transitaron desde los simples sobornos hasta la toma de importantes decisiones políticas que involucran también a las fuerzas castrenses y al poder judicial. Y es que las ganancias derivadas del tráfico, específicamente de cocaína, dinamizaron la economía colombiana, generando un rendimiento que osciló, en diferentes momentos, entre 2 y 7.5% del producto interno bruto (PIB). Esto lo convierte en el segundo producto de exportación, sólo después del petróleo.

El arraigo del narcotráfico y sus agentes en territorio colombiano puede explicarse a partir de una estructura sociopolítica, económica y cultural y de ciertas condiciones que facilitaron su inserción. Entre estos factores, pueden enumerarse la presencia nominal del Estado en los municipios, que propició la conformación de una red clientelar entre los poderes fácticos locales, gobiernos municipales e incluso el central.

Los orígenes de tal esquema arrancan en la década de 1960, con el aumento en la demanda de marihuana por parte de la población consumidora estadounidense. Fue entonces cuando la industria de cannabis ingresó en La Guajira y Magdalena y su cultivo y traslado fue posible porque autoridades

¹² El Cartel de la Toga se refiere a un proceso de corrupción llevado a cabo por integrantes de la Corte Suprema de Justicia que radicó en el desvío de investigaciones y la dilatación de procesos judiciales, también en la alteración de evidencias con el propósito de favorecer a quienes pagaron por estos servicios Comisión de la Verdad. *No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. Hay futuro si hay verdad. Informe final*, 2022 <<https://www.comisiondelaverdad.co/no-mataras>>.

¹³ Paz y Reconciliación, *Los herederos y herederas de todas las formas de corrupción. Informe de candidatas y candidatos cuestionados, diciembre 2021*, Bogotá, 2022 <<https://www.pares.com.co/post/los-herederos-y-las-herederas-de-todas-las-formas-de-corrupci%C3%B3n>>.

municipales, policías y agentes aduaneros recibieron sobornos. Los ingresos que produjo esta actividad dinamizaron la economía local.

La relativa libertad del tráfico de marihuana, junto con la diversificación e incremento del consumo de drogas en Estados Unidos, fomentaron la producción de otros narcóticos, como la cocaína durante la década de 1970. Al igual que el cannabis, se le produjo en corredores geoestratégicos de cultivo, procesamiento y exportación, en los departamentos de Vapués, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Amazonas, Córdoba, Antioquia, Chocó y Valle del Cauca, que ya antes se habían utilizado para el contrabando de otras mercancías (como las esmeraldas) y en los que la presencia de la autoridad estatal era precaria.¹⁴

El narcotráfico se arraigó en las distintas localidades colombianas ajustándose a las especificidades de las estructuras políticas y económicas de las oligarquías en esos espacios. La reconfiguración económica derivada de esta industria ilegal, fue aprovechada por los grupos de hacendados y terratenientes que encontraron en tales cultivos otra fuente de riqueza. Ahí donde el poder del Estado era casi nominal, los oligarcas vinculados con el narco hicieron el papel de intermediarios políticos, a partir de redes clientelares y de corrupción. Además, eligieron candidatos o se propusieron ellos mismos para ocupar cargos de representación oficial, como ocurrió en la ciudad de Santa Marta.¹⁵

La injerencia de los agentes del narcotráfico en los asuntos políticos se encuentra en estrecha relación con el poder de las oligarquías. En ciudades como Cali y Medellín, la influencia de las élites empresariales ha sido tan relevante, que estaban en posición de mantener su jerarquía y de equilibrar fuerzas con los traficantes; de modo que su interacción con ellos se enmarcó en acuerdos para el financiamiento y el lavado de activos. En contrapartida, los traficantes se encargaron de proporcionar seguridad a los empresarios y mantener el orden entre las bandas delincuenciales. La regulación de estas negociaciones se llevó a cabo mediante los comprobantes que los capos expedieron a empresarios, políticos y personalidades públicas que además de constatar su vínculo funcionaron como método de coacción para intervenir en la política.¹⁶

¹⁴ Diego Cárdenas *et al.*, *Aproximaciones a la cultura jurídica en Latinoamérica y Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

¹⁵ Juan David Velasco, Gustavo Duncan y Felipe Lopera, "Oligarquía, poder político y narcotráfico en Colombia: los casos de Medellín, Santa Marta y Muzo", *Colombia Internacional*, núm. 95, 2018, pp. 167-201.

¹⁶ Darío Betancourt, *Mediadores, rebuscadores, traquetos y narcos. Las organizaciones mafiosas del Valle del Cauca entre la historia, la memoria y el relato 1890-1997*, Bogotá, Anthropos, 1998, p. 37.

En ciudades como Santa Marta (Magdalena), el arraigo del narcotráfico se vinculó con las reconfiguraciones económicas que afectaron a las élites. La crisis de producción y exportación de plátano encontró salida en el cultivo de cannabis. Aparte de rescatar a las economías locales, esto permitió a las élites mantener su posición política. La estrategia empleada por los sectores dominantes para conservar su jerarquía frente al poder adquirido por los narcotraficantes, consistió en incorporarlos a sus circuitos sociales por medio de relaciones como el parentesco. Estas alianzas disminuyeron la persecución a las actividades vinculadas con el tráfico de drogas e incrementaron los recursos con los que las élites financiaron sus redes clientelares y su poder político. En el caso del municipio de Muzo (Boyacá), donde la presencia estatal fue intermitente y las condiciones económicas no propiciaron la conformación de oligarquías, los narcotraficantes aprovecharon la estructura de contrabando de esmeraldas para traficar con ambos productos y afianzarse como élites económicas.¹⁷

Las estructuras conformadas por los poderes locales resultaron funcionales para el tráfico de drogas. La influencia política de las élites en los gobiernos municipales disminuyó los riesgos para los actores vinculados con la economía ilegal. En adición, ya sea porque se tornaron productoras o por la incorporación de traficantes dentro de sus circuitos socioeconómicos, las élites se beneficiaron de las ganancias del cultivo y tráfico de cannabis y cocaína. Si bien estas relaciones no estuvieron exentas de conflictos, fueron estratégicas para el respaldo político a la economía ilegal y para el fortalecimiento de una red clientelar cimentada en la compra de lealtades. Sin embargo, el amparo político no es suficiente para que el narcotráfico se desarrollara sin complicaciones; otros dos elementos fueron esenciales: la tierra y la violencia.

Dado el peligro que conllevan las actividades ilegales (asesinato, secuestro, persecución), los partícipes en éstas han conformado una red de protección que garantice la producción y el traslado de narcóticos mediante la violencia. Es importante destacar que tales redes se construyeron sobre una estructura de organización armada, que precede al tráfico de drogas.

Dos antecedentes en la historia colombiana explican su aparición: el periodo de “La Violencia” y los procesos de colonización territorial. La permanencia y el acceso a la tierra, además de ser una de las principales causas de conflicto, continúa siendo materia pendiente en la agenda del país. La expansión territorial de las oligarquías y la pugna por el reconocimiento de la propiedad incentivaron la conformación de grupos armados integrados

¹⁷ Juan David Velasco, Gustavo Duncan y Felipe Lopera, “Oligarquía, poder político y narcotráfico en Colombia: los casos de Medellín, Santa Marta y Muzo”, *op. cit.*, pp. 175-180.

por población civil. Su papel consistió en ocupar las tierras que el Estado declaró “baldías” y desalojar de manera violenta a la población que ahí se encontraba. En respuesta, organizaciones campesinas recurrieron a un modelo similar para permanecer en dichos territorios. A estos conflictos se suma la violencia bipartidista¹⁸ de la década de 1950 que, mediante masacres y desplazamientos, tanto el Partido Liberal como el Conservador intentaron imponer su proyecto político. Este contexto propició la génesis de los grupos paramilitares y guerrilleros de Colombia.

La relación entre narcotraficantes y grupos de seguridad privada fue documentada en el caso de la Cordillera Occidental del país. De acuerdo con Betancourt,¹⁹ respecto a esta articulación se deben tomar en cuenta dos factores: la aceptación cultural del uso de la violencia para lidiar con los conflictos en espacios donde la presencia del Estado es nominal y la comprensión de violencia producto del narcotráfico como una evolución de la situación mencionada. Esto significa que la mafia del narcotráfico encontró en los “pájaros”, cuadrilleros, “matones”, contrabandistas y en la delincuencia urbana la base social para construir su red de seguridad.

Otros sectores sociales también optaron por la vía armada para alcanzar sus objetivos políticos. Grupos de campesinos, estudiantes y sectores urbanos de la población afectados por el despojo territorial y por la exclusión de la toma de decisiones políticas en tiempos de La Violencia y del Frente Nacional dieron origen a las guerrillas colombianas: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Movimiento 19 de Abril (M-19), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Ejército Popular de Liberación (EPL). La primera dificultad que había que superar para alcanzar el poder político por la vía armada era el financiamiento que posibilitara satisfacer las necesidades de un ejército irregular. Para la compra de armamento se recurrió al secuestro, al impuesto revolucionario y al narcotráfico.²⁰

¹⁸ Este periodo de la historia colombiana también es conocido como La Violencia y se refiere a la confrontación civil que se situó entre 1946 y 1958. No obstante, las causas y primeras expresiones del conflicto iniciaron en la segunda década del siglo XX y se acentuaron con la llegada al poder del Partido Liberal en 1930 tras 44 años de gobierno conservador. De manera general, “La Violencia” se explica como un conflicto civil entre militantes del partido Liberal y Conservador. Lukas Rehm, “La construcción de las subculturas políticas en Colombia: los partidos tradicionales como antípodas políticas durante La Violencia 1946-1964”, *Historia y Sociedad*, núm. 27, Colombia, julio-diciembre, 2014, pp. 17-48 <<http://www.scielo.org.co/pdf/hiso/n27/n27a02.pdf>>.

¹⁹ Darío Betancourt, *Mediadores, rebuscadores, traquetos y narcos...*, op. cit., pp. 97-98.

²⁰ James D. Henderson, *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 2012, p. 208.

La relación entre narcotraficantes y guerrilla se caracterizó por periodos de colaboración y ruptura. Se puede afirmar que este vínculo se desarrolló en las zonas donde el control político y territorial de la segunda estaba consolidado, tales como el Departamento de Córdoba, la región de la Amazonía y el Urabá. Los insurgentes incurrieron en errores importantes, como secuestrar a narcotraficantes y sus familiares, lo que los confrontó con una agrupación que, además de contar con un ejército privado, los aventajaba ampliamente en cuanto a medios económicos.

La conformación de la organización Muerte a Secuestradores (MAS) en 1981 constata esta situación. Integrada por empresarios, miembros del ejército, políticos, terratenientes y financiada con recursos del tráfico de drogas, orientó sus esfuerzos en liquidar a los secuestradores pertenecientes a la guerrilla o a la delincuencia común. Aparte de agravar el panorama de violencia en el país, esta agrupación y sus actos evidenciaron la capacidad del narcotráfico para disputar al Estado el monopolio de la violencia. Cabe destacar que en este contexto los grupos de seguridad privada se profesionalizaron militarmente y con ello se dio la formalización de los grupos paramilitares.²¹

Los recursos del narcotráfico no sólo fortalecieron al poder político-económico de las élites y los representantes estatales financiando campañas electorales o comprando lealtades; también consolidaron la estructura armada ilegal, a partir de la subvención de armas, entrenamiento militar y pago de salarios. Incluso las agencias estadounidenses de inteligencia se vieron beneficiadas por este circuito económico, a partir del apoyo a las operaciones de contrainsurgencia centroamericana.

No sólo se trataba de una creciente cadena de beneficios materiales para algunos actores, las poblaciones de las municipalidades también presenciaron una dinamización en la economía, la infraestructura, el empleo y los servicios públicos de los que hasta entonces carecieron. El modelo de producción de marihuana y cocaína requirió grandes hectáreas de tierra, transporte, tecnología e instalaciones operadas por una significativa fuerza de trabajo. Henderson²² calcula que la siembra y cosecha de cannabis precisó de 20 mil a 30 mil agricultores que ganaron seis veces el salario que percibían por otros cultivos, y el mismo porcentaje se aprecia en el caso de la siembra de la hoja de coca.

Otra industria favorecida por el establecimiento del narcotráfico fue la de la construcción; baste recordar el barrio “Medellín sin tugurios”, construido por Pablo Escobar, que acogió aproximadamente a 16 mil personas. Estas obras no

²¹ *Ibid.*, pp. 253-256.

²² *Ibid.*, p. 67.

sólo beneficiaron a los vecinos, también a los trabajadores de la construcción y a los negocios locales que abastecieron sus materiales.²³ Además, se suman las obras públicas y de “beneficencia” realizada por los traficantes, las cuales les valieron el respaldo social. En ese sentido, lejos de que se les considerara transgresores del orden local, la gente los tenía por sus benefactores y esta lealtad evitó el riesgo del descontento y las represalias de los “patrones”.

Así, la producción de estupefacientes se insertó en una estructura sociocultural, geopolítica y económica que propició su comercialización. Incluso puede señalarse que el tráfico de cannabis y cocaína representó una diversificación de los productos que se mercantilizaron de manera legal e ilegal. De esta manera, lejos de percibirse como una actividad perjudicial para las poblaciones de las regiones y localidades, la dinamización económica derivada del narcotráfico benefició a una multiplicidad de actores.

LA PERIFERIA TOMA EL CENTRO: DEL MUNICIPIO A LA CASA DE NARIÑO

Si el arraigo social en el ámbito local fue determinante para la empresa del narcotráfico, la intervención en la legislación nacional, los vínculos con altos funcionarios y la participación en cargos de representación oficial fueron vitales para los traficantes. Su infiltración en el aparato ejecutivo, legislativo y judicial se facilitó por prácticas habituales como la corrupción y el clientelismo.

Como se mencionó, una de las vías de inserción del narcotráfico en el ámbito nacional fue el financiamiento de campañas políticas. En escenarios de alta competencia, las posibilidades de triunfo están determinadas por la publicidad, la presencia en los medios de comunicación y los bienes que incentivan a la ciudadanía a ejercer su voto. Todo ello eleva los costos de las campañas, razón por la cual el dinero del narcotráfico es significativo para este proceso. Además, posee una ventaja: no hay mecanismos eficaces de control de los ingresos en efectivo. De hecho, hasta 1985 no existió una normativa que regulara los fondos destinados al proceso electoral.²⁴ Esta preocupación derivó de la exposición mediática que evidenció los vínculos entre funcionarios y narcotraficantes. Pero más que responder a cuestiones morales, en esta regulación influyó la presión del gobierno estadounidense sobre el Estado

²³ Juan David Velasco, Gustavo Duncan y Felipe Lopera, “Oligarquía, poder político y narcotráfico en Colombia: los casos de Medellín, Santa Marta y Muzo”, *op. cit.*, pp. 183-185.

²⁴ Ana Caludia Santano, *La narcofinanciación de la política. Una comparación entre Colombia, México y Brasil*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022.

colombiano para frenar el tráfico de cocaína, así como las pugnas entre políticos y sectores económicos dominantes con los capos de la droga.

Como sea, hasta mediados de la década de 1980, sólo un pequeño porcentaje de la población se opuso a las actividades de los traficantes. Este rechazo respondió principalmente a prejuicios de clase,²⁵ porque el uso de estupefacientes no era un problema nacional, sino que se le atribuía a la población estadounidense, que desde aquella época ha sido la principal consumidora a nivel global, según estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).²⁶ Prueba de ello es la iniciativa de legalización de la marihuana que en 1979 impulsó Ernesto Samper, entonces presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras. La iniciativa tuvo el respaldo de integrantes del Congreso, miembros de la Corte Suprema de Justicia e integrantes de Partido Liberal. La petición ante el Congreso fue rechazada, sin embargo, la relación de Samper con el dinero del narcotráfico lo llevaría, décadas más tarde, a enfrentar un proceso judicial.

En la misma línea se ubicó el presidente Belisario Betancur (1982-1986), quien propuso amnistiar las ganancias del tráfico de cannabis. Se le acusó a él y a su contendiente Alfonso López Michelsen por los aportes financieros que el cartel de Medellín realizó a sus campañas. Vale aclarar que no sólo los altos funcionarios aceptaron dinero del narcotráfico; se calcula que durante ese periodo, 10% de los congresistas había tenido financiamiento ilícito.²⁷

El acercamiento de las ganancias del tráfico de drogas con estos representantes respondió al modelo de producción de estupefacientes. Es decir, si en los territorios periféricos se realiza el cultivo, la cosecha y la transformación de estos productos, en las ciudades es donde el dinero ilícito se torna legal. El lavado de dinero fue una fuente de financiamiento para empresarios y para impulsar la economía informal de las ciudades que benefició a los potenciales votantes. Además, fortaleció el vínculo entre políticos y traficantes, pues la subvención de campañas habilitó a los candidatos con mayores recursos para entregar a sus redes clientelares; en contraparte, los traficantes lograron incidir en la construcción de políticas favorables a sus intereses. De acuerdo

²⁵ Gustavo Duncan, *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*, Bogotá, Penguin Random House, 2014, p. 263.

²⁶ UNDOC, *Global Report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges*, United Nations publications, 2023 <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/03/Global_cocaine_report_2023.pdf>.

²⁷ James D. Henderson, *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*, op. cit., p. 103.

con Duncan,²⁸ los integrantes del cartel de Cali participaron en la toma de decisiones de las empresas más importantes, tuvieron injerencia sobre las autoridades locales y controlaron algunos medios de comunicación.

Junto con los cárteles de Cali y Medellín, los traficantes de esmeraldas de los Llanos Orientales se afianzaron como los grupos con mayor control sobre la economía ilegal. Sin embargo, sus acciones no se limitaron al ámbito informal, pues en materia política disputaron el poder desde la oficialidad. Entre los casos más difundidos está el de Pablo Escobar, líder del cartel de Medellín, quien desde 1980 fue integrante del Partido Nuevo Liberalismo. En este periodo iniciaron los cuestionamientos en torno al origen de los recursos que financiaron las campañas de los candidatos, lo que derivó en la expulsión del partido de Escobar y de Jairo Ortega, que posteriormente se integraron a Renovación Liberal, donde el segundo ocupó el cargo de senador y el primero de suplente. En 1983, Ortega y el ministro de justicia Rodrigo Lara sostuvieron un debate en el que ambos señalaron la relación de su posición política con el dinero proveniente de la economía ilegal, y en esa ocasión Lara evidenció a Pablo Escobar como uno de los narcotraficantes más poderosos del país.

A ello se sumó la campaña mediática en contra del cartel de Medellín, impulsada por el periódico *El Espectador*, que relató la actividad criminal de Escobar durante la década de 1970. En consecuencia, éste fue expulsado del Congreso y sus aspiraciones de ocupar el poder oficial concluyeron en 1984.

Paralelamente Carlos Lehder, otro integrante del cartel de Medellín, conformó su partido político Movimiento Latino Nacional, que reivindicó los beneficios económicos derivados del tráfico de cocaína; sin embargo, su principal bandera de lucha fue la anulación del tratado de extradición que Colombia firmó con Estados Unidos en 1979. El discurso de Lehder llama la atención por su apertura para hablar de su participación en el tráfico de drogas y sobre los beneficios de esta industria.²⁹

De este contexto destacan tres aspectos: la utilización de los recursos del narcotráfico para acceder a los puestos de representación oficial como una práctica recurrente de los candidatos, independientemente de su afiliación política; la obstaculización de los representantes gubernamentales a las aspiraciones políticas de los traficantes para evitar verse relegados; y la inexistencia –hasta mediados de la década de 1980– de una sanción social contra esta actividad.

²⁸ Gustavo Duncan, *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*, op. cit., p. 257.

²⁹ Alejo Vargas Velázquez, “La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana”, *Nueva Sociedad*, núm. 225, enero-febrero, 2010.

En venganza por haber sido expulsado de la política oficial y por la reactivación del tratado de extradición con el gobierno estadounidense, Pablo Escobar declaró la guerra al Estado colombiano. El tratado entró en vigor en 1982 y cuatro años después los traficantes se organizaron en un grupo denominado “Los extraditables”, que, a partir del asesinato de jueces, políticos, policías, periodistas y civiles intentaron disuadir al gobierno colombiano de enviarlos a un proceso judicial en Estados Unidos. A este brote de violencia se sumó la orquestada por la guerrilla y por los paramilitares en las periferias, así como las movilizaciones de diversos sectores de la sociedad (organizaciones sindicales, estudiantiles, indígenas y afrodescendientes) que mostraron la incapacidad estatal para enfrentar los diversos conflictos del país. Tales fueron los elementos que, al conjugarse, forjaron la idea de que Colombia era un Estado fallido.

A esto se deben añadir las idas y vueltas en la legislación tocante al narcotráfico, lo que condujo a una reestructuración normativa que se plasmó en la Constitución de 1991. Desde 1985, la Ley 58 regulaba el financiamiento parcial de las campañas políticas imponiendo topes y auditorías a los partidos.³⁰ En este rubro se estableció un esquema mixto que reglamentó los montos privados que se podían donar a las campañas y que fijó límites rigurosos en las elecciones presidenciales. Las sanciones, el control y la transparencia de los fondos aportados a los procesos electorales es una asignatura pendiente en el país.

Por otro lado, en 1986 la Corte Suprema de Justicia resolvió que, por “vicios de forma”, la Ley 27 (de 1980) referente a la extradición, debía declararse inexecutable y ser reemplazada por la Ley 69, que nuevamente aprobó el tratado con Estados Unidos, aunque al año siguiente otra vez se le declaró inconstitucional. No obstante, por medio del artículo 35 se elevó a norma constitucional la abolición de la extradición.

La relación entre este último acontecimiento, la emergencia del grupo de “Los extraditables” y la entrega de Pablo Escobar a la justicia colombiana en 1991, refleja la capacidad coercitiva de la violencia, que hizo de los traficantes interlocutores del Estado. Los decretos anteriormente consignados son producto de las negociaciones del ejecutivo con estos poderes factuales y los hechos que derivaron formaron parte de un proceso público. Sin embargo, los testimonios de los procesos judiciales contra los traficantes pusieron de manifiesto que políticos, miembros del ejército e integrantes de

³⁰ Ana Caludia Santano, *La narcofinanciación de la política. Una comparación entre Colombia, México y Brasil*, op. cit., p. 165.

agencias internacionales como la Administración de Control de Drogas (DEA) pactaron en privado con los criminales. Es el caso específico de los acuerdos e intercambio de información entre el grupo narcoparamilitar conocido como Los Pepes –perseguidos por Pablo Escobar– y agentes gubernamentales que culminó en el asesinato de Pablo Escobar y el desmantelamiento del Cartel de Medellín en 1993.

La lección que esta guerra proporcionó a otros cárteles como el de Cali y el del Valle del Cauca (que resultó beneficiado de la disminución de poder de sus competidores) consistió en que, para desarrollarse de manera provechosa, el tráfico de drogas requería una relación armoniosa con el Estado. De manera que el pacto más relevante entre el cartel de Cali y el ejecutivo colombiano fue el financiamiento de la campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998). Esto, que los traficantes consideraron un logro en materia de incidencia política, en realidad fue el inicio de su declive. La razón: el escándalo de la narcopolítica judicialmente denominado “Proceso 8000”.

La carpeta de investigación contra Samper se abrió en 1995 por los delitos de violación a las leyes electorales, financiamiento del narcotráfico y sobrepasar el tope monetario establecido para las campañas. Todo ello se dio después de que su contrincante en las elecciones, Andrés Pastrana, lo acusara de haber recibido dinero ilícito durante el proceso electoral; como prueba se ofrecían unas grabaciones de los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela, líderes del cartel de Cali, que lo corroboraban. Además de Samper, fueron implicados en el proceso el director de su campaña, Fernando Botero, el tesorero, el gerente administrativo y nueve congresistas.

Por falta de pruebas y por el desconocimiento de Samper respecto al origen de los recursos recibidos, se declaró un auto inhibitorio, es decir que el proceso penal no inició. Un año después, Botero declaró que el presidente sabía la procedencia de los fondos, y el caso se reabrió; no obstante, el proceso se llevó a la Cámara de Representantes y con 111 votos a favor y 43 en contra se ordenó su preclusión, el resto de los implicados pagaron una condena por enriquecimiento ilícito.³¹ Lo paradójico de la situación es que recientemente el exparamilitar Salvatore Mancuso afirmó haber “apoyado” la elección presidencial de Andrés Pastrana en 1998.³²

³¹ Laura Alejandra Jácome Orozco, “Política y narcotráfico en Colombia: 25 años del ‘Proceso 8000’”, *Señal Memoria*, 15 de diciembre, 2020.

³² Alisson Betancourt, “Andrés Pastrana denunció a Salvatore Mancuso ante la Fiscalía por asegurar que el expresidente habría tenido nexos con las AUC”, *Infobae*, 2023 <<https://www.infobae.com/colombia/2023/05/17/andres-pastrana-denuncio-ante-la-fiscalia-a-salvatore->

De acuerdo con Santano,³³ los recursos que el cartel de Cali infiltró en la campaña de Samper no tenían un origen ilegal, atendiendo en rigor a los preceptos constitucionales. Ciertamente la Constitución política prohíbe aceptar en las campañas recursos provenientes de actividades ilícitas, específicamente de personas físicas imputadas de participar en el narcotráfico. La sentencia C-127 (del 30 de marzo de 1993) define que se considera que una persona tiene antecedentes penales cuando la actividad delictiva por la que se le acusa ha sido judicialmente declarada y ha tenido una condena proferida en sentencia judicial. Así pues, para el momento del “Proceso 8000” ninguna de las personas que financiaron la campaña de Samper había sido condenada por narcotráfico.

Aunque la Cámara de Representantes exoneró al presidente, el principal socio comercial del país, Estados Unidos, se encargó de sancionar la corrupción y aquello que declaró como un “fracaso” en la lucha antidrogas. La penalización al Estado colombiano consistió en la descertificación de 1996 y 1997 que, entre otras acciones, implicó la reducción de preferencias comerciales y el retraso en la entrega de apoyos económicos para el combate a las drogas. Pese a que en este gobierno el cartel de Cali fue desarticulado, las sanciones económicas tuvieron una significativa repercusión en el país que, aunadas a la recesión económica en Asia y a la devaluación del peso, provocaron un estado de emergencia económica en Colombia.

En lo que a financiamiento respecta, las fuerzas armadas fueron las menos favorecidas. Durante la década de 1990 sólo recibieron 2.4% del producto interno bruto (PIB) y se vieron en fuerte desventaja material, técnica y de legitimación social frente a la guerrilla y el paramilitarismo. Los procesos de negociación con los grupos guerrilleros durante el gobierno de Betancur explican el rezago de inversión en la policía y el ejército. En consecuencia, durante ese decenio se fortalecieron y consolidaron las fuerzas paramilitares que, mediante el programa Convivir,³⁴ adquirieron un perfil legal. Para 1994 los grupos de autodefensa ya contaban con organizaciones regionales, como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá lideradas por los hermanos

mancuso-el-exparamilitar-senalo-que-el-politico-habria-tenido-nexos-con-las-auc/#:~:text="Le%20exijo%20al%20cobarde%20asesino,le%20concede%20la%20justicia%20especial".>.

³³ Ana Caludia Santano, *La narcofinanciación de la política. Una comparación entre Colombia, México y Brasil*, op. cit., p. 178.

³⁴ Lo impulsó el presidente César Gaviria y permitió a la ciudadanía armarse y conformar grupos de autodefensa para hacer frente a las guerrillas. El programa comenzó a operar durante el periodo de Ernesto Samper.

Fidel, Carlos y Vicente Castaño, exintegrantes del Cartel de Medellín y de Los Pepes; y tres años después se habían constituido en una organización nacional denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

La presencia paramilitar en el territorio estuvo asociada con el corredor del narcotráfico y, aunque las actividades delictivas de estos grupos se diversificaron –trata de personas, control de los juegos de azar, contrabando– la relación entre traficantes y autodefensas es indisoluble porque la industria de las drogas es su principal fuente de ingreso; por esta razón, cuando se habla de paramilitarismo también se hace referencia al narcotráfico. Debe recordarse que el ingreso de estos grupos en las localidades contó con la aceptación de las élites que les consideraron un aliado para enfrentar a la guerrilla.

No sólo los sectores dominantes se beneficiaron de las acciones de las autodefensas, el costo del combate a las fuerzas insurgentes durante el periodo de recesión económica fue un factor para que el Estado delegara esta tarea en las AUC, de ahí su vínculo con el ejército y la policía en las masacres de simpatizantes y militantes de izquierda.³⁵ La violencia fue un mecanismo determinante para que los jefes paramilitares lograran el control político en las localidades.

Cabe señalar que en dicho contexto, el Estado impulsó a lo largo y ancho del país un proceso de descentralización político-económico que transformó las relaciones de poder en las periferias, entre otras cosas porque a partir de ahí, las gubernaturas municipales contaron con presupuestos propios para su funcionamiento. Por otro lado, el fortalecimiento de la competencia electoral por medio del multipartidismo propició la emergencia de actores que disputaron el control político a las fuerzas que hasta ese momento lo ostentaban.

Así, el financiamiento para los municipios provocó que los cargos de representación fueran más codiciados, y en ese momento se apreció la incidencia de los paramilitares en los gobiernos locales. Su estrategia consistió en establecer acuerdos con el poder local, sobornar funcionarios y amenazar o recurrir al uso de la fuerza. A la utilización de la violencia para influir en los procesos electorales, en la toma de decisiones políticas, económicas y judiciales de un gobierno, en la designación de representantes gubernamentales o en el ejercicio de los cargos de representación oficial por parte de actores ilegales, se le denomina clientelismo armado.³⁶

³⁵ Patricio García Pérez, “La privatización de la violencia en Colombia y las AUC: de las autodefensas al paramilitarismo contrainsurgente y criminal”, *Izquierdas*, núm. 2, pp. 230-255.

³⁶ Luis Fernando Trejos y Jolie Guzmán Cantillo, “Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque

El nivel de infiltración política de las AUC se reveló durante los primeros años del siglo XXI mediante la publicación del “Pacto de Ralito”, en el que paramilitares, congresistas, gobernadores, alcaldes, empresarios y periodistas se comprometieron a “refundar la patria y a firmar un nuevo pacto social”. La confianza en el poder adquirido por las autodefensas condujo a dos de sus representantes (Salvatore Mancuso y Vicente Castaño) a declarar públicamente que 35% del Congreso estaba bajo su control.³⁷ Sin embargo, uno de los efectos más importantes del paramilitarismo en la relación municipios-ejecutivo fue el incremento de poder en las periferias, que demandaron relaciones simétricas con el gobierno central.

Esto se explica porque el financiamiento de las campañas electorales provocó una reconfiguración de fuerzas entre los ámbitos local y nacional. En el ámbito municipal, la elección de candidatos afines a las autodefensas impulsó la carrera de actores que hasta entonces habían quedado excluidos de las decisiones políticas; los votos emitidos desde las localidades fueron nodales para el triunfo de gobernadores y congresistas, de modo que los intereses de traficantes y paramilitares fueron representados por estos candidatos. La situación generó inquietud entre las élites locales y los liderazgos que tradicionalmente ejercían el poder, la incidencia de paramilitares y traficantes en el ámbito político, económico y jurídico comenzó a desplazarlos y a restarles autoridad. Por otro lado –y debido a que estos actores no constituyen un bloque homogéneo–, los representantes gubernamentales y sectores dominantes excluidos de los pactos con los criminales recurrieron a los marcos normativos para frenar sus aspiraciones. Eso fue lo que ocurrió en 2003, durante el gobierno de Álvaro Uribe, con la declaración “Acto de fe por la paz”, mediante la cual los paramilitares se desmovilizaron; aunque es importante mencionar que algunos grupos permanecieron en los territorios de siembra y procesamiento de narcóticos a fin de continuar en el negocio.³⁸

Con base en ello, se afirma que la desmovilización de las AUC y el desmantelamiento de los cárteles de Medellín y Cali no deben considerarse iniciativas estatales enfocadas en erradicar el narcotráfico y la corrupción en Colombia; por el contrario, acciones como la extradición y el abatimiento de capos o criminales son muestra de la capacidad estatal para contener

Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia”, *Justicia*, julio-diciembre, 2018 <<https://doi.org/10.17081/just.23.34.3408>>.

³⁷ *Ibid.*, p. 572.

³⁸ Comisión de la Verdad, *No matarás. Relato Histórico del Conflicto Armado Interno en Colombia. Hay futuro si hay verdad. Informe final*, 2022 <<https://www.comisiondelaverdad.co/no-mataras>>.

las aspiraciones de quienes pretenden apropiarse su poder y jerarquía y esto desmitifica la idea de que Colombia es un Estado fallido. Los “escándalos” de la llamada narcopolítica pueden entenderse a la luz de los pactos y desacuerdos entre élites socioeconómicas, agentes gubernamentales y criminales en los que la ley se ha instrumentalizado para contener a conveniencia las acciones de traficantes y paramilitares, así como un escarmiento por parte de los políticos que han quedado al margen de los acuerdos económicos con el narco. El hecho de que durante un periodo de 20 años los candidatos presidenciales hayan aceptado o sean acusados de haber recibido financiamiento del narcotráfico para sus campañas electorales es parte de la percepción compartida por la ciudadanía, de los beneficios que en materia económica derivan de la venta de cocaína y cannabis en Estados Unidos.

De la misma manera que ocurrió en las localidades, la infiltración del narcotráfico en el ámbito ejecutivo se debió a la existencia de una red clientelar y de corrupción aprovechada por estos actores para incidir políticamente y, de manera paradójica, la presencia nominal del Estado en las municipalidades, que fue suplantada por actores armados, derivó en un fortalecimiento económico y político producto de las ganancias del tráfico de drogas que les permitió establecer un equilibrio de fuerzas entre el centro y la periferia. Y más importante, obligó al Estado a asumir sus responsabilidades en estos entornos.

DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A LA PAZ TOTAL

Signo distintivo de los primeros años del siglo XXI fue la violencia originada por los enfrentamientos entre narcoparamilitares, ejército y guerrilla. Los medios de comunicación desempeñaron un rol importante en la difusión de noticias de masacres, desapariciones, desplazamientos, secuestros y asesinatos, que reforzaron la percepción de inseguridad entre la población. A esta situación se añaden las infructuosas negociaciones con las FARC durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que desalentaron en la opinión pública la perspectiva de una salida pacífica al conflicto. En este escenario se presentó la candidatura a la presidencia de Álvaro Uribe y su programa político Seguridad Democrática, cuya idea de recuperar la autoridad estatal en el territorio tuvo una buena recepción social y en 2002 ganó la presidencia con 54% de las votaciones.

El programa se orientó en recuperar el control del Estado a partir del fortalecimiento del aparato militar, para ello y con el financiamiento estadounidense del Plan Colombia, se destinó 4.8% del PIB al presupuesto de las fuerzas armadas. Y así, si en la década de 1980 sólo se contaban tres

soldados por cada mil habitantes, al finalizar el mandato de Uribe ahora había 42 policías, militares y detectives por cada guerrillero.³⁹ Por decreto se estableció la presencia de la fuerza pública, militares y policía nacional en todas las cabeceras municipales y se dotó de mayores competencias y libertades a las corporaciones. En respuesta, las organizaciones de derechos humanos cuestionaron tales políticas y medidas, porque iban en detrimento de las libertades individuales.

Algunos de los puntos de la Seguridad Democrática que suscitaron mayores controversias, se cuentan: 1) la revocatoria del mandato del Congreso, bajo el argumento de que en su seno estaba el nodo de corrupción; en cambio, se proponía fortalecer el sistema presidencialista; 2) el conflicto armado interno no fue reconocido por Uribe, quien negó el carácter político de su origen y lo definió como un problema de orden público adjetivado de terrorista y financiado por el narcotráfico, por ende el Derecho Humano Internacional no fue contemplado en su contenido;⁴⁰ 3) estableció una red de cooperantes (sin remuneración) e informantes (remunerados) con el propósito de que la sociedad civil aportara datos que permitieran la prevención y la persecución del delito, propiciando su incorporación al conflicto y vulnerando su seguridad.

El menoscabo de las garantías fundamentales fue parte de la política uribista, la criminalización a los defensores de derechos humanos y el señalamiento a las organizaciones no gubernamentales (ONG) como fachadas de grupos terroristas, muestran el panorama que enfrentaron quienes disientían del autoritarismo de Estado. El ejemplo de esta postura se encuentra en el contenido de la Ley de Justicia y Paz mediante la cual se desmovilizaron las AUC. Las negociaciones entre los paramilitares y el gobierno iniciaron informalmente en 2003 y se ratificaron en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito; la urgencia del presidente por legitimar su programa político lo motivó a presentar una iniciativa por cuyos vicios en materia de violación a los derechos fundamentales no fue aprobada sino hasta 2006. Así, la Ley de Justicia y Paz favoreció ampliamente a los desmovilizados, pues las penas para quienes habían cometido crímenes de lesa humanidad iban de 18 meses a 8 años; por otro lado, los perpetradores no tenían la obligación de confesar todos sus

³⁹ James D. Henderson, *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*, op. cit.; y Pablo Emilio Angarita Cañas, "La seguridad democrática: punta del iceberg del régimen político y económico colombiano", en *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, Buenos Aires, Clacso, 2012.

⁴⁰ Néstor Raúl Arturo Dorado, "Política de seguridad democrática: avatares jurisprudenciales", *Scientia*, vol. 156, 2013, pp. 291-321 <<https://doi.org/10.17533/udea.esde.20043>>.

delitos y tampoco de hacer una reparación integral en favor de las víctimas porque la ley sólo exigía la declaración de los bienes ilícitos adquiridos durante su periodo de actividad criminal.⁴¹

En realidad, las perjudicadas por estas disposiciones fueron las víctimas del conflicto, a quienes se intentó penalizar por no participar en el proceso de paz, bajo los cargos de omisión de denuncia y encubrimiento. El acceso a la verdad estuvo condicionado a la “buena voluntad” de los perpetradores para confesar sus crímenes; en adición, los programas de reincorporación a la vida civil consistieron en que los desmovilizados realizaran proyectos productivos enfocados en reparar el daño a las víctimas. Y es claro que no se consideraron las implicaciones que derivarían de la convivencia entre agresores y violentados, es decir, el proceso de paz requirió grandes concesiones de los agredidos, no así de sus perpetradores. Se debe destacar que los beneficios jurídicos obtenidos por las AUC se relacionaban con sus vínculos con los políticos, específicamente con el presidente Uribe, quien sería el menos beneficiado de las confesiones de los crímenes de los paramilitares. La justificación del gobierno sobre la laxitud de estas leyes fue que los paramilitares actuaron en beneficio de la nación, en una respuesta a la debilidad institucional para enfrentar a los grupos subversivos.

Como se mencionó, algunas células de las AUC no se desmovilizaron, el gobierno negó que estos grupos fueran paramilitares y los calificó como Bandas Criminales (Bacrim). Dichas células operaron en los departamentos de Nariño, Antioquia, Valle, así como en la región Caribe y el Pacífico. En otras palabras, en el corredor del tráfico de drogas.

Las declaraciones judiciales de los desmovilizados, la infiltración del “Pacto de Ralito” (que se diferencia del Acuerdo de Santa Fe) y otros convenios entre representantes políticos y paramilitares (Pivijay, Chivolo, San Ángel, Barranco de Loba, Los Cuatrillizos, El Tambor) fueron la materia prima con la que los medios de comunicación acuñaron en 2006 el concepto “Parapolítica”, además de evidenciar el nivel de infiltración que las AUC tuvieron en los gobiernos locales y regionales, lo que denuncia este “escándalo” es la participación de instancias gubernamentales como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), de congresistas, de gobernadores y del entonces presidente Álvaro Uribe en crímenes de lesa humanidad. Es decir, ya no sólo se trataba de corrupción, sobornos o dinero del narcotráfico para las campañas electorales, el fenómeno de la parapolítica señaló la complicidad o participación directa

⁴¹ Camila de Gamboa Tapias, *Transición a la paz y responsabilidades de un pasado violento*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2023, p. 182.

del Estado, por medio de sus representantes, en crímenes de lesa humanidad.

En respuesta a las críticas, a fin de evadir la responsabilidad del respaldo estatal a las acciones de las AUC por medio del programa Convivir y de acallar las acusaciones que involucraron a los mandatarios en masacres y asesinatos selectivos, el gobierno de Uribe extraditó a los principales líderes de las autodefensas por cargos de narcotráfico.⁴² La relación del ahora expresidente con los traficantes de drogas se dio a conocer por la divulgación de documentos, cables diplomáticos y notas confidenciales desclasificadas del Departamento de Defensa de Estados Unidos, que siguió la trayectoria del mandatario desde 1991. En los documentos se ratifican sus vínculos con Pablo Escobar y el cartel de Medellín, así como sus conexiones con los paramilitares mientras fue gobernador de Antioquia.⁴³ Pese a ello, el apoyo popular de Uribe se mantuvo durante sus dos periodos presidenciales; tuvo también el respaldo político y económico de organismos internacionales y el de los medios de comunicación; todo esto y el crecimiento de la economía del país contribuyeron a fortalecer la idea del supuesto éxito de la Seguridad Democrática.

Uno más de los señalados por sus vínculos con paramilitares fue Juan Manuel Santos, que en ese entonces desempeñaba el cargo de ministro de Defensa y que más tarde se convertiría en presidente de la República. Bajo su gobierno (2010-2018), la estrategia del combate a las drogas experimentó algunas modificaciones, entre éstas, que dejó de criminalizarse el cultivo y consumo de estupefacientes y empezó a considerársele como un problema de salud pública y de acceso a oportunidades laborales. En consecuencia, las políticas impulsadas para combatir el narcotráfico consistieron en la mejora de los servicios de salud orientados a la prevención. Por otro lado, el programa proponía la sustitución de cultivos ilícitos en contraposición a las prácticas de erradicación y fumigación que habían mostrado graves repercusiones en la salud y el medio ambiente. No obstante, las políticas de judicialización y el fortalecimiento de las fuerzas armadas persistieron como estrategia contra los eslabones más fuertes del narcotráfico, asimismo se instrumentaron acciones para atacar la corrupción. Estas disposiciones quedaron asentadas en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno

⁴² Pablo Emilio Angarita Cañas, “La seguridad democrática: punta del iceberg del régimen político y económico colombiano”, *op. cit.*, pp. 27-30.

⁴³ Nicholas Casey, “Cables diplomáticos de Estados Unidos sugieren nexos de Álvaro Uribe con narcotraficantes”, *The New York Times*, 25 de mayo de 2018 <<https://www.nytimes.com/es/2018/05/25/espanol/cables-uribe-narcotrafico-colombia.html>>.

Nacional y las FARC-EP” que, dicho sea de paso, le valió el Premio Nobel de la Paz en 2016. Sin embargo, los también conocidos como Acuerdos de La Habana, se suspendieron durante el mandato de Iván Duque. En 2015 se comprobó el financiamiento del narcotráfico o paramilitar a los representantes de la región de la amazonia, Valle del Cauca, Antioquia, Quindío y Boyacá. En la actualidad Santos se pronuncia por la legalización de la cocaína.⁴⁴

En concordancia con los Acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC, el actual presidente Gustavo Petro puso en marcha la Ley de la Paz Total, que propone un cambio de paradigma para resolver el problema del tráfico de drogas. Además de concebirlo como uno de salud pública y desestigmatizar a cultivadores y consumidores, el programa cuestiona la violencia surgida del prohibicionismo y aboga por la regulación cannábica y de la hoja de coca. Para aplicar su estrategia se ha valido de una normativa basada en el diálogo y el establecimiento de acuerdos para someter a la justicia a los grupos criminales. En el programa prima el respeto a los derechos humanos, haciendo hincapié en la reparación del daño y el acceso a la verdad para las víctimas del conflicto. También se propone la democratización del acceso a la tierra y el fortalecimiento productivo en las zonas de cultivo. En materia de cooperación internacional propone que se oriente el financiamiento a fortalecer estas políticas para consolidar la transición del modelo económico y evitar la dependencia de la economía ilegal. Al igual que Santos, el combate al tráfico lo enfoca en los financiadores, procesadores y exportadores de narcóticos.⁴⁵

A diez meses de su gobierno, el presidente está involucrado en acusaciones de corrupción y vinculación con el narcotráfico por las denuncias que se han hecho contra su hijo Nicolás y su hermano Juan Fernando de haber recibido dinero ilícito, el primero para los gastos de campaña de su padre y el segundo para incorporar a los traficantes presos al programa de sometimiento a la justicia y recibir los beneficios de la Ley de Paz Total. A petición del mandatario, ambos se han sujetado a un proceso de investigación a cargo de la fiscalía general de la Nación. Sin embargo, lo que esta situación evidencia es que, independientemente de la postura ideológica de los mandatarios, el narcotráfico ha conseguido incrustarse en la política colombiana. Desde su origen han permeado los espacios de representación local y ha escalado hasta las instancias de decisión nacional, esto ha sido posible por la connivencia

⁴⁴ Ana Caludia Santano, *La narcofinanciación de la política. Una comparación entre Colombia, México y Brasil*, op. cit., p. 178.

⁴⁵ Programa de Gobierno, *Colombia, potencia mundial de la vida*, 2022 <<https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>>.

con los representantes gubernamentales. Asimismo, se observa la inestabilidad de los vínculos entre los distintos protagonistas de esta trama. No obstante, la intervención del gobierno en coyunturas en las que los grupos criminales intentan sobreponerse a él es una muestra de que, más que débil, el Estado colombiano es uno que delega.

CONCLUSIONES

La infiltración del narcotráfico en la política colombiana está regulada por los poderes formales y fácticos del país. Los beneficios económicos que genera esta actividad permearon en los diversos sectores de la sociedad, que desarrollan una actitud permisiva ante la exportación de cannabis y cocaína. El análisis de la inserción y la trayectoria que el tráfico de drogas tiene en el territorio evidencia la relación que el Estado ha establecido con la sociedad, específicamente la de los espacios periféricos. La existencia de una estructura sociopolítica, económica y cultural dinamizada por redes clientelares y de corrupción, favorable a las economías ilícitas y negociada con los poderes informales, muestra que el cultivo de estupefacientes no significó efectos perjudiciales para las municipalidades, por el contrario, contribuyó a dinamizar las economías locales.

En ese sentido, las investigaciones y afirmaciones sobre la debilidad institucional y estatal colombiana como factor determinante para que los poderes criminales hayan cooptado o tomado las instituciones, puede y debe cuestionarse a la luz de las negociaciones o acuerdos entre los poderes formales e informales con los traficantes. De igual manera, la existencia de poderes informales y el papel que desempeñan muestra un aspecto de la cultura política colombiana que consiste en que el centro delegue poder en las periferias. Esta afirmación también se comprueba a partir del uso de la violencia privada como reguladora en los conflictos regionales.

La injerencia del Estado en los asuntos locales se presenta en contextos en los que actores vinculados con actividades ilícitas intentan disputar y elevar su jerarquía. El desmantelamiento de los cárteles de Medellín y Cali y de las AUC, constituye un ejemplo de la capacidad del Estado para enfrentar la violencia y la economía ilegal. Sin embargo, el beneficio económico que el tráfico de drogas aporta a la política formal, se manifiesta en el hecho de que la mayoría de candidatos presidenciales desde 1980 a la actualidad esté señalado o en proceso de investigación por el financiamiento del narcotráfico a sus campañas, propicia que la relación sea menos confrontativa y mediática. De igual forma, valdría la pena preguntarse si la tercera parte del Congreso,

que desde hace décadas ocupan políticos vinculados con los traficantes o paramilitares, no es un reconocimiento privado a los acuerdos entre ambos actores y al papel de interlocutores políticos de los segundos.

La apertura política del gobierno actual de Colombia respecto del consumo y cultivo de cannabis y de la hoja de coca, generan un enfoque menos represivo para combatir el narcotráfico. Las políticas incluidas en la Ley para La Paz Total muestran el potencial del programa para disminuir la violencia producto del tráfico y mejorar la situación económica de los eslabones más afectados en la cadena de producción de narcóticos. Sin embargo, las inercias políticas y económicas características de los procesos colombianos constituyen un reto para que la realización de estas políticas sea efectiva y no permanezcan en el papel.