



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Análisis de política comparada en México (2006-2012)
y Colombia (1998-2002): política de seguridad pública
orientada al combate del narcotráfico

Tesis

Para obtener el título de
Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

PRESENTA

Edson Francisco Torquemada Vázquez

DIRECTOR DE LA TESIS

Dr. Miguel Ángel Barrera Rojas



Chetumal, Quintana Roo, México, noviembre de 2021



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Análisis de política comparada en México (2006-2012) y Colombia (1998-2002): política de seguridad pública orientada al combate del narcotráfico

Presenta:

Edson Francisco Torquemada Vázquez

Tesis para obtener el título de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

Director:

Dr. Miguel Ángel Barrera Rojas
Grado. Nombre(s) Apellidos

Sinodal propietario:

Dr. Eleazar Santiago Galván Saavedra
Grado. Nombre(s) Apellidos

Sinodal propietario:

Dr. Luis Germán Sánchez Méndez
Grado. Nombre(s) Apellidos

Suplente:

Mtra. Fanny Guadalupe Espinoza González
Grado. Nombre(s) Apellidos

Suplente:

Dr. Saúl Moisés Ríos Luviano
Grado. Nombre(s) Apellidos



Chetumal, Quintana Roo, México, noviembre de 2021



AGRADECIMIENTOS

Primero quiero agradecer a Dios por toda la vida y salud que me ha dado.

A mí mismo por toda esta dedicación, responsabilidad, perseverancia y esfuerzo que le dediqué a los 5 años de universidad y a la elaboración de este trabajo de investigación, a pesar del contexto complejo en el que estamos viviendo causado por la pandemia de COVID-19 logré dar ese último paso a la meta, pasando por desvelos, dudas, fatiga, entre otras cuestiones que sabía que iban a tener su recompensa final.

A mis padres que fueron mi motivación para que yo llegara hasta aquí, gracias por todo. Especialmente a mi mamá que me ha brindado su apoyo incondicional y que al mismo tiempo ha sido un ejemplo de vida para que yo me siga superando como profesional y un gran ser humano, gracias mamá, te amo.

A mis hermanos: Diego, Enrique y Ángel; por ser parte de mi vida y al mismo tiempo una motivación para culminar mis estudios universitarios.

A mis colegas de la universidad por brindarme sus consejos y apoyo en los momentos difíciles y compartir conmigo los buenos.

A mi director, el Doctor Miguel Ángel Barrera Rojas por ser mi guía y apoyo durante todo el proceso de elaboración de este proyecto de tesis, gracias por todo profe.

A mis asesores: el Doctor Luis Germán Sánchez Méndez, el Doctor Saúl Moisés Ríos Luviano, al maestro Eleazar Santiago Galván Saavedra y a la maestra Fanny Guadalupe Espinoza González, por ayudarme, corregir y asesorar para hacer que esté sea un buen trabajo de investigación.

A la Universidad de Quintana Roo, la máxima casa de estudios del estado por verme crecer y darme las herramientas suficientes para formarme como un gran profesionalista.

¡¡A todas y cada una de las personas que me han impulsado a ser mejor cada día, que me han motivado y han vivido conmigo este proceso de elaboración de la tesis!!

¡GRACIAS!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	4
El narcotráfico en México.....	4
Chihuahua, Sinaloa, Durango y la Segunda Guerra Mundial.....	5
Trasiego de droga colombiana y orígenes de los cárteles.....	6
Ola de violencia	8
El narcotráfico en Colombia	9
Fin de la bonanza marimbera.....	10
La era de la coca: orígenes de los capos y cárteles colombianos (1970-1998).....	10
Ola de violencia	11
CAPÍTULO 1. SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO	14
1.1 Justificación.....	15
1.2 Problemática de investigación.....	18
1.3 Hipótesis.....	20
1.4 Objetivo general	20
1.5 Objetivos específicos.....	20
1.6 Pregunta de investigación.....	20
1.7 Preguntas subsidiarias	20
CAPÍTULO 2. DISCUSIÓN TEORICO-CONCEPTUAL	21
2.1 Teoría general del Estado.....	23
2.1.1 Origen del Estado	23
2.1.2 El Estado absolutista-centralización del poder (Siglos XV-XVII).....	25
2.1.3 El Estado liberal (siglos XVIII-XIX)	26
2.1.4 El Estado de Bienestar (Siglos XIX-XX).....	28
2.1.5 El Estado Moderno del Siglo XXI.....	31
2.2 Teoría de las Políticas	33
2.2.1 De la Ciencia Política a la Ciencia de las Políticas	33
2.2.2 Políticas Públicas y Políticas de Estado	34

2.2.3 Políticas de combate, control y erradicación del narcotráfico	37
2.2.4 El combate al narcotráfico	37
2.2.5 El control del narcotráfico	39
2.2.6 La erradicación del narcotráfico	42
2.3 Política Comparada	44
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	47
3.1 Antecedentes metodológicos	48
3.2 Metodología	52
CAPÍTULO 4. RESULTADOS.....	56
4.1 Matriz del Plan Nacional de Desarrollo. Eje 1. “Estado de Derecho y Seguridad”	57
4.2 Matriz del Plan Colombia	61
4.3 Análisis comparativo	64
CONCLUSIONES.....	68
Para pensar políticas públicas en materia de narcotráfico	69
REFERENCIAS	71

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1. Transición de las ciencias sociales hasta las políticas públicas	33
Figura 2. Esquema-resumen de la Matriz del PND y su eje 1 de seguridad	60
Figura 3. Esquema-resumen de la Matriz del Plan Colombia.....	63
Tabla 1. La política comparada como campo y método de la ciencia política	45
Tabla 2. Conceptos y variables del PND que se manipularán para elaborar la matriz	53
Tabla 3. Conceptos y variables del Plan Colombia que se manipularán para elaborar la matriz ..	54

RESUMEN

Este trabajo plantea un análisis comparado de la política de seguridad pública en materia de narcotráfico en dos países que son reconocidos en el ámbito internacional por sus políticas de combate al narco: México y Colombia. Así, se parte del supuesto de que ambas políticas son altamente convergentes en la estructura su *policy* y *policies*. Para ello, se hizo una amplia, profunda e intensa revisión de los documentos rectores en el cual se articulan ambos cursos de acción. Con esta información se construyó una matriz para cada política donde se aprecian seis elementos importantes: concepto, definición, variable, objetivo, estrategias y *policies*, esto permitió realizar el análisis comparativo. Entre los principales resultados se encuentra que, si bien México buscó combatir el narcotráfico a través de servicios de información e inteligencia, Colombia lo buscó conseguir mediante una estrategia general antinarcóticos, de esta manera, los contextos e intereses de ambos países condicionan siempre el rumbo de las políticas para hacer frente al narcotráfico. Por tanto, sí existe convergencia entre ambas políticas, pero se nota débil.

Palabras clave: política comparada, política de seguridad pública, narcotráfico y combate al narcotráfico.

INTRODUCCIÓN

El narcotráfico es un fenómeno político, social, económico y cultural que afecta a diferentes sociedades y gobiernos en el mundo. El consumo de sustancias psicoactivas existe desde tiempos muy remotos: alcohol, marihuana, hoja de coca, cocaína, té, opio, son algunas de las miles de sustancias que la sociedad consume y ha consumido por cuestiones de espiritualidad, salud y recreación. En tal sentido, lo recreativo es lo que más se ha perseguido y castigado desde el gobierno, esto ha originado fenómenos como el mercado negro o el tráfico ilegal de drogas.

Rodrigues y Labate (2017) enfatizan desde la perspectiva histórica-política que:

la presencia de psicoactivos constituye parte de la historia de las sociedades humanas, fue solamente a principios del siglo XX que la temática de la producción, venta y consumo de algunas sustancias psicoactivas pasó a ser encarada como un problema a ser controlado por leyes represivas, tratados internacionales y regulación general de hábitos y costumbres. Desde ese entonces, el prohibicionismo se ha convertido en la base de un régimen internacional de control de drogas que ha amparado políticas nacionales afinadas con el objetivo de eliminar estas prácticas sociales. (p. 86)

A la par de lo anterior, fue en los últimos decenios del siglo XIX donde las vinculaciones y migraciones de europeos, latinoamericanos y asiáticos representaron un intercambio de costumbres étnicas y desde luego de sustancias psicoactivas que potenciaron aún más las persecuciones a consumidores, buscando la prohibición completa, principalmente con drogas como la cocaína con los afrodescendientes, los irlandeses e italianos con el alcohol y los chinos con el opio.

Este intercambio cultural no sentó bien en las sociedades conservadoras como la norteamericana de inicios del siglo pasado, pues se promovió una idea moralista de salud pública. La primera regulación jurídico-política de las drogas se remonta en los Estados Unidos con el *Drug and Food Act* de 1906 que consistía en términos generales en la primera ley que incorporó una cierta reglamentación con la producción y embotellamiento de alimentos y drogas, pero sin la

prohibición de manera explícita de alguna droga. La segunda iniciativa igual provino de EE. UU, pero implementada en Shanghái, en 1909, fue la primera convención formal que se centró en el control de una droga principalmente, el opio. Puesto que en ese periodo gran parte de los países europeos como Inglaterra, Francia, Alemania y Holanda tenían empresas que lucraban con opiáceos en territorio chino, sin embargo, fue un control no del todo eficiente dado que se introdujo una justificación médico-sanitaria para controlar la producción, venta y consumo de opio.

La otra convención importante fue La de Haya, Holanda¹, en 1912, donde por primera vez se logró un compromiso internacional con el uso de las drogas bajo el principio de finalidades médicas y desde ahí el prohibicionismo empezó a predominar en el mundo, lo que derivó que entre 1920 y 1950 se estableciera un régimen internacional de control de drogas con el nacimiento de la Convención Única de la ONU de 1961 en Nueva York donde se canalizaron los tratados anteriores y se estableció una lista amplia de drogas psicoactivas por escalonamiento desde las controladas pero legales hasta las completamente ilícitas.

Todo este prohibicionismo asentado en reglamentaciones ha traído consigo una serie de complicaciones de salud pública, así como también de seguridad pública principalmente en países productores y transportadores de droga como lo son algunos casos de América Latina. Lo anterior, ha generado un mercado ilícito a grandes proporciones, impulsando una serie de leyes y políticas represivas más complejas y globales. En esta lógica, la prohibición apertura la formación del narcotráfico, un negocio que se ha expandido tras la segunda guerra mundial respondiendo cabalmente al capitalismo y las relaciones comerciales ilícitas mundiales.

De lo anterior, se desprenden posturas como la de Rodrigues y Labate (2017) quienes señalan que estas políticas prohibicionistas norteamericanas dieron paso a complejas estructuras de producción y distribución de drogas en América Latina, siendo México y Colombia dos de los principales países que desarrollaron organizaciones delictivas que pudieran cumplir con las exigencias del mercado negro surgido en EE. UU.

En este sentido, será importante señalar que Colombia tiene un rol más de productor de cocaína y México al ser frontera con EUA tiene un rol más activo como distribuidor, en ambos casos se trata de actividades que redundan en ganancias millonarias que resultan atractivas para organizaciones delictivas. Derivado de lo anterior, ambos países desarrollaron episodios de

¹ La Convención Internacional en Haya, Holanda, del 23 de enero de 1912 fue el primer tratado internacional que abarco un espectro más amplio en la regulación y control en el consumo y tráfico de drogas como el opio, cocaína, heroína y sus derivados.

violencia sistémica atemporales (Colombia en la década de 1980 y México en 2006) que obligaron a generar políticas públicas y/o de Estado que se sintetizan con el Plan Colombia (PC) implementado en el año 2000 durante la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y la Iniciativa Mérida (IM) o Plan México implementado en el año 2008 durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) para contener las olas de violencia que el narcotráfico generó. Así, la presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis comparativo entre estas dos políticas de seguridad pública enfocadas a combatir el narcotráfico en México y Colombia. Todo este estudio se realizará bajo la perspectiva de la política comparada, se utilizará una metodología de corte cualitativa, a través de la investigación documental.

Para cumplir con este análisis comparado la tesis se divide en cuatro capítulos. En el primero denominado “sobre el objeto de estudio” se detallan los elementos esenciales de la investigación: justificación, problemática de investigación, hipótesis, objetivo general, objetivos específicos, pregunta de investigación y preguntas subsidiarias.

En el segundo capítulo titulado “discusión teórico-conceptual” se toma como punto de partida la teoría general del Estado, ya que para comprender el narcotráfico es muy importante estudiar al Estado a través de su definición, composición, función, etc. Así, se va destacando su postura interventora a lo largo de sus momentos históricos y trascendentales hasta llegar al Estado moderno del siglo XXI. Aquí se hace hincapié en su intervención a través de políticas públicas, por lo que se toma la teoría de las políticas partiendo de la ciencia política al surgimiento de la ciencia de las políticas (*policy sciences*) como una manera de atender los problemas administrativos y gubernamentales que comenzaron a agudizarse en la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, se discute y se diferencia a la política pública y la política de Estado para identificar en cuál de estas se articula la política de seguridad pública mexicana y colombiana a comparar. Esto permitirá comprender los contextos y diferencias de las políticas de combate, control y erradicación del narcotráfico. Finalmente, se analiza el concepto de política comparada que dará pauta al diseño metodológico de la investigación.

Para el tercer capítulo nombrado “metodología” se plantean los antecedentes metodológicos y un enfoque metodológico de la política comparada que será útil y fundamental para la realización de este análisis comparado en materia de narcotráfico. Por último, en el cuarto capítulo se exponen los resultados principales de la tesis, lo que permitirá más adelante establecer las conclusiones y reflexiones finales.

ANTECEDENTES

El narcotráfico en México

El narcotráfico en México se puede explicar a partir de diversos factores: a) la pobreza en el campo; b) una estructura corporativa de control político de los campesinos que ha bloqueado el desarrollo de ese sector; c) una economía y un sistema educativo que arrastra grandes rezagos, entre otras cuestiones. Estas deficiencias del Estado mexicano se vienen acarreado desde principios del siglo XX con el inicio del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así, en el México posrevolucionario (1920-1940) el cultivo de marihuana en la sierra sinaloense era común, aun así existiendo ya la prohibición de drogas con los acuerdos de Shanghái y Haya y el decreto en la administración de Plutarco Elías Calles (1924-1928) en donde se sentaron la bases prohibitivas con los cultivos de marihuana y amapola se siguió produciendo a gran escala dichos psicotrópicos, de esta manera, los campesinos comenzaron a lucrar con estas sustancias, lo que originó un mercado pequeño ilícito, especialmente su “bajo costo” fortaleció una serie de consumidores. Así pues, se comenzó un largo recorrido hacia el narcotráfico.

Lo anterior, tiene su explicación a partir de la siguiente pregunta: ¿por qué esos pequeños mercados ilícitos que se comenzaron a formar no fueron eliminados y peor aún por qué se fortalecieron hasta formar posteriormente cárteles del narcotráfico?, bueno, durante el dominio del partido hegemónico del PRI durante el siglo XX el Estado comenzó a mantener una relación con esos pequeños grupos que se dedicaban al cultivo ilícito, de tal manera que estas organizaciones reducidas tenían la obligación de acatarse a lo que la clase política y las autoridades priistas de ese entonces decidieran, por ende, el dinero derivado de la comercialización y producción de amapola y marihuana era transferido a las mismas autoridades: élites formales que controlaban las instituciones impuestas por el PRI, de esta forma, el narcotráfico comenzó mucho antes de la bonanza de las drogas a mediados de la década de 1970 (Astorga, 2005; Flores, 2012). Entonces, no había salida, el mismo Estado era el encargado de regular la comercialización de amapola y marihuana, las ganancias comenzaron a corromper a las autoridades formales del régimen priista. Esto se agudizó más en el contexto de la segunda guerra mundial con la exportación principalmente de adormidera para aliviar el dolor de las tropas norteamericanas.

Chihuahua, Sinaloa, Durango y la Segunda Guerra Mundial

En la década de 1940 México ya era un productor importante de amapola en municipios de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango, así, la producción se potencializó aún más debido a que el dolor en el campo de batalla de las tropas norteamericanas en la segunda guerra mundial ocupaba un alivio temporal, la morfina (compuesta 100% de amapola) fue ese analgésico que sirvió como medicina para soldados estadounidenses. Entonces, los expresidentes Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Franklin D. Roosevelt (1933-1945) potenciaron el tráfico de amapola “de manera legal” para usos medicinales en el Ejército estadounidense (Bustamante, 2017). Era evidente que el trato debía de ser secreto pues al tratarse de una sustancia prohibida por las leyes internacionales y de ambos países no sería bien visto después de que a mediados de la década de 1930 Estados Unidos presionó a México para frenar los sembradíos de amapola, ahora le estaba solicitando lo contrario.

En este mismo contexto de bonanza amapolera autores como Valdés (2013) afirman:

En 1949 fueron destruidos 933 plantíos de amapola con una superficie aproximada de 400 hectáreas en las entidades de: Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Durango, y había 1,600 individuos consignados sujetos a procesos, siendo Sinaloa el estado donde se destruyeron más plantíos: Badiraguato, Culiacán, Sinaloa de Leyva, Mocorito, Cosalá, Choix, El Fuerte y San Ignacio. (p. 74)

Sin duda el dinero derivado de las exportaciones de este estupefaciente hacia Estados Unidos fue un alivio económico para los campesinos de los estados ya descritos que conforman la sierra más productora de amapola en América Latina: el triángulo dorado. Esto se convirtió en un negocio rentable para los primeros narcotraficantes mexicanos como Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo alias “Don Neto”, Manuel Uzueta Salcido alias “El Cochiloco”, entre otros. Asimismo, la corrupción se hizo más evidente, el PRI seguía ligado en la comercialización de la amapola, especialmente con la protección que brindaba el aparato estatal a los narcotraficantes. Autores como Resa (2001) señalan que con el respaldo policial que el Revolucionario Institucional ofrecía a los delincuentes se logró que estos primeros narcotraficantes intervengan en las instituciones de regulación social. Con más motivo en las décadas de 1960 y

1970 los cultivos de amapola y marihuana se expandieron por todos los estados que conforman el triángulo dorado y otros estados como Guerrero.

Debido a esta expansión de cultivos ilícitos en México, Estados Unidos comenzó a presionar al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y posteriormente al de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) para la instauración de un plan que atendiera el problema de los cultivos ilícitos, este proyecto fue la operación cóndor². Autores como Velasco (s/f) señalan que:

Esta operación antidroga norteamericana en México sólo fue exitosa por unos meses, ya que los cultivos de amapola lograron encontrar lugares seguros en otras partes de las múltiples sierras mexicanas. Así también, no sólo logró reforzar el narcotráfico en el país, sino también hizo que los narcotraficantes buscarán otras tierras para que sus cultivos se instauren en lugares más seguros e inaccesibles. (p. 12)

De dicha operación antidroga se comenzó a estructurar el rumbo de las políticas en materia de narcotráfico en México con fuerte intervención norteamericana. Por otro lado, la operación cóndor puso en incertidumbre la bonanza marimbera y adormidera en el país, lo que originó que pequeños grupos de narcotraficantes comenzaran a buscar otras alternativas que les empezaran a dejar ganancias millonarias.

Trasiego de droga colombiana y orígenes de los cárteles

El negocio de la amapola y la marihuana empezó a tomar menos interés, puesto que en la década de 1980 y 1990 Colombia se había posicionado como un productor potencial de cocaína, en este sentido, a principios de la década de 1980 se funda el cártel de Guadalajara (el primer cártel mexicano) liderado por Miguel Ángel Félix Gallardo alias “el jefe de jefes” o mejor conocido como el “vampiro”. Este cártel fue el primero que mantuvo vínculos con el cártel de Medellín para el tráfico de cocaína y así México comenzara a ser el corredor principal por donde la coca debería de pasar con destino final hacia Estados Unidos. Otro de los cárteles que se consolidaron fue el de

² La operación cóndor fue una táctica político-militar en cooperación bilateral México-EUA implementada en la década de 1970 cuyo objetivo residía en la erradicación de cultivos ilícitos de amapola y marihuana en los altos de Sinaloa, México.

Sinaloa, organización delictiva fundada a finales de 1980 por Héctor Luis Palma Salazar alias el “el güero palma”, así pues, estos dos cárteles afianzaron rutas de tráfico de cocaína en el Caribe mexicano y el Océano Pacífico.

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), uno de los primeros impulsores del neoliberalismo, los vínculos entre el gobierno y narcotraficantes se hicieron más visibles ya que el dinero derivado del tráfico de cocaína comenzó a carcomer las instituciones más importantes de seguridad y de impartición de justicia: Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Policía Judicial Federal (PJF), así, sería tonto pensar que en ese periodo la justicia y la seguridad se impartía de manera eficiente y eficaz como se escuchó en algunos discursos presidenciales. En este contexto de corrupción el narcotráfico busco una ventana de oportunidad, debido a que en la contienda electoral presidencial de 1988 el PRI se había llevado una victoria controversial con la famosa caída del sistema, entonces, el régimen corporativista del mismo partido que regulaba el narcotráfico se encontraba en dispersión, es decir, perdieron legitimidad con esa dudosa victoria en la elección presidencial (Duncan, 2014). Esto permitió una oportunidad más de poder para dichas organizaciones criminales que controlaban el tráfico de drogas.

También, no estuvieron exentos de corrupción las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), incluso, los tentáculos del narcotráfico llegaron hasta la familia de Gortari. De esta manera, la bonanza de la cocaína y la flexibilidad de tráfico que ofrecía el PRI a los narcotraficantes originó el surgimiento de otros cárteles de la droga, tal fue el caso del cártel de Juárez liderado por Amado Carillo Fuentes alias “el señor de los cielos”, el cártel de Tijuana liderado por los hermanos Arellano Félix, el cártel de Sinaloa reestructurado y liderado por Joaquín Guzmán Loera alias “el Chapo Guzmán”, entre otros. A la par de lo anterior, la capacidad de corrupción para generar ganancias millonarias a partir de rutas del narcotráfico llegó hasta gubernaturas, este fue el caso de Mario Villanueva Madrid (1993-1999) ex gobernador del Estado de Quintana Roo y sus vínculos con el cártel de Juárez para que Cancún fuera la escala de la droga proveniente de Colombia con destino final hacia la Florida.

Ahora bien, el declive del PRI a finales de la década de 1990 y la alternancia política del año 2000 representó el primer paso hacia una larga batalla contra el narcotráfico. Si bien durante el dominio del régimen priista el narcotráfico era controlado ya que las mismas autoridades formales del Estado colaboraban con los cárteles para el tráfico de cocaína y otras drogas, ahora la

sucesión del poder al Partido Acción Nacional (PAN) empezó a marcar otra forma de hacer frente al narcotráfico a partir de la “guerra” hacia los cárteles de la droga, sobre todo para ganar legitimidad en la ciudadanía, no obstante, seguían los vínculos de narcotraficantes con servidores y funcionarios públicos. Así, la administración de Vicente Fox (2000-2006) se enfrentó a un contexto complejo primero, la situación económica, política y social del país se encontraba en crisis; y segundo, las organizaciones criminales comenzaron a enfrentarse para apoderarse de plazas que componían los corredores principales de tráfico de cocaína. Entonces, era evidente que Fox con esta idea de combate a los cárteles de la droga no iba lograr nada para hacer frente al narcotráfico, al contrario, estimuló el crecimiento de otros cárteles del narcotráfico como el cártel de Golfo, la familia michoacana, los Beltrán Leyva, entre otros.

En suma, más allá de que el gobierno federal destruya y elimine cárteles y capos de la droga, que por cierto es un propósito muy complejo e inviable, la lógica de la guerra se vio marcada por el establecimiento de límites de control territorial de las organizaciones criminales y el proceso de democratización (Duncan, 2014, pp. 230-231).

Ola de violencia

La llegada de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) a la presidencia de la república se marcó por su política de “guerra contra el narcotráfico” con el empleo del Ejército y la policía para la lucha contra el narco a través del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y su eje 1 de seguridad³. Esto desembocó una epidemia de violencia en muchas partes del país, que además se extendió hacia América Central. Según datos de Correa (2015) el total de homicidios para el año en que asumió la presidencia Calderón fue de 10,452 y durante su sexenio se dieron 132,065 aumentando el doble con relación al sexenio de Vicente Fox (2000-2006) donde se dieron 70,899. Entonces, es evidente que la guerra contra el narcotráfico de Calderón generó mucha violencia.

Por otro lado, durante el proceso de militarización del país funcionarios del gabinete calderonista se vieron inmiscuidos con cárteles de la droga, este fue el caso de Genaro García Luna, exsecretario de seguridad pública y su relación con el cártel de Sinaloa para el tráfico de cocaína y otras drogas hacia Estados Unidos.

³ PND (2007-2012). Documento oficial disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

En síntesis, la expansión y crecimiento del narcotráfico en México no es algo novedoso y exclusivo, desde la debilidad del Estado durante el dominio del PRI, la misma corrupción de las autoridades, el abastecimiento de amapola hacia Estados Unidos para su ejército durante la segunda guerra mundial, el fallo de un Estado de derecho, la falta de una política integral de drogas ha originado que el país tome una directriz hacia el negocio ilícito y crecimiento de las organizaciones criminales. Estos fueron y siguen siendo los ingredientes perfectos en la receta para que el narcotráfico en México se expanda y por consiguiente aumente la violencia.

El narcotráfico en Colombia

La industria del narcotráfico en Colombia se puede localizar al comienzo de la segunda mitad del siglo XX como consecuencia de los siguientes factores: a) la crisis de la producción agrícola; b) la crisis de la producción textil; c) el desarrollo de la actividad del contrabando de alcohol y tabaco; d) la violencia política; y e) la lógica demanda prohibición-adicción-consumo. No obstante, el requisito crucial para que el narcotráfico surja como una economía boyante fue la declaración de la ilegalidad del consumo de narcóticos en la Convención Única de la ONU de 1961 sumándole la misma visión prohibicionista norteamericana con el discurso de Richard Nixon en la década de 1970 de guerra contra las drogas, al igual que el caso mexicano se expidió la ley 11 de 1920 que se ligaba a los acuerdos de Shanghái y Haya, por último, la introducción en el código penal de la administración de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) en cuanto a sanciones y conductas relaciones con el tráfico y comercio de narcóticos originaron que el narcotráfico en Colombia se constituya sólidamente (Gallego, 2012, pp. 146-147).

Entre la década de 1960 y 1970 la marihuana empezó a sustituir inicialmente la crisis del sector cafetero y algodonero, así, la bonanza marimbera comenzaba a ser un negocio rentable para pequeños agricultores colombianos, de esta manera, el grupo antioqueño de los departamentos de Urabá y la Guajira que dará origen posteriormente a la conformación del cártel de Medellín comenzó con los cultivos de marihuana en la costa atlántica y el Cauca. Esta pequeña organización tomo un auge importante debido a la nula presencia del Estado en esas regiones de siembra, principalmente las precarias condiciones de existencia y trabajo de la población obligaron que estas se inclinen al desarrollo de actividades ilícitas y a su vez inicie el período de la marihuana en Colombia.

Es muy importante dejar en claro que, Colombia es un país donde la lucha por las tierras ha generado severos conflictos sociales, en este sentido, los campesinos y el sector agrícola han sido olvidados por el Estado, de tal manera que se les han violentado sus derechos laborales, tan así que ha habido crímenes de Estado como la masacre de las bananeras⁴ de 1928, entonces, la ineficiencia del Estado para generar una política agraria exitosa generó que campesinos pobres se dediquen a la siembra de marihuana durante 1960 y 1970. Así, el sector marimbero en Colombia representaba grandes ganancias, ya que en 1978 dicho psicotrópico constituía el 39% de las exportaciones nacionales en el país y además más de 4 mil millones de pesos fueron aportados a policías, militares y jueces durante ese período⁵ (ANIF, 2017). Entonces, esto logró generar corrupción institucional en los cuerpos de seguridad y justicia.

Fin de la bonanza marimbera

Debido a que el tráfico de marihuana se había convertido en un problema por su capacidad de generar corrupción y descomposición del tejido social e institucional se inició una campaña en contra de la producción y comercialización a través de unas cuantas medidas legislativas, a su vez se bloquearon algunos canales en donde se transportaba la marihuana a sus diferentes destinos. Sin duda esto fue un golpe duro para agricultores que se encontraban en la cadena de producción buscando una mejor calidad de vida que el Estado no les podía garantizar, así que se vieron obligados a buscar otras alternativas, por lo que poco a poco fueron integrándose a trabajar al servicio del tráfico de cocaína, negocio que apenas comenzaba a crecer con nuevos actores.

La era de la coca: orígenes de los capos y cárteles colombianos (1970-1998)

A mediados de la década de 1980 con el fin de la bonanza marimbera Colombia se colocó como un productor potencial de cocaína, particularmente su zona geográfica ubicada en la región andina

⁴ La masacre de las bananeras fue un crimen de Estado durante la administración de Miguel Abadía Méndez (1926-1930), efectuado entre el 2 y 6 de diciembre de 1928 en el municipio de Ciénega, Magdalena, Colombia. Un número indefinido de trabajadores murieron después de que el gobierno en turno decidió poner fin a una huelga de un mes organizada por el sindicato de los trabajadores que buscaban que se les garanticen mejores condiciones laborales.

⁵ Durante la bonanza de la marihuana en la década de 1960 y 1970 aviones y barcos norteamericanos tripulados por combatientes que habían estado en la guerra de Vietnam aterrizaban en diferentes aeropuertos clandestinos de los departamentos de Guajira, Magdalena, Cesar y Bolívar para trasportar la marihuana, utilizando tecnología necesaria para que no sean identificados por radares de su mismo país, tenían rutas por la Florida como punto de partida, pasando por las Islas Caimán, Puerto Rico, Martinica, San Blas, Panamá, y la Guajira (Betancourt y García, 1994, pp. 47-54).

ha permitido que se den los cultivos de la hoja de coca (que tras un procesamiento químico es formada en cocaína), así, las migraciones de colombianos comenzaron a fortalecer relaciones con grupos criminales de EUA, aunado a un libertinaje exacerbado de las sociedades norteamericanas dio pauta al aumento en la demanda de cocaína a nivel mundial. En un principio los traficantes de la hoja de coca hacían todo el proceso químico e importaban la base (pasta de la cocaína) a Bolivia y Perú para que sea transformada con más químicos para su exportación hacia Estados Unidos.

Así pues, las elevadas ganancias de dicho alcaloide permitieron rápidamente que el negocio se autofinanciara y se expandiera rápidamente. Los cultivos ilícitos fueron consolidándose en zonas aisladas de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Esto originó el nacimiento de dos núcleos rivales importantes y poderosos: el cártel de Cali liderado por Gilberto Rodríguez Orejuela y el cártel de Medellín liderado por Pablo Escobar, dos organizaciones criminales que concentraron la mayor producción y tráfico de cocaína con el refinamiento del polvo nunca más antes visto en la historia de las drogas. Se estima que durante la década de 1980 y 1990 la expansión de los cultivos de la hoja de coca era abrumador de 37,500 (ha) a 144,807 (Martínez y Rosen, 2016; Díaz y Sánchez, 2004).

Para dar cuenta de lo anterior, el negocio de la coca tuvo su máxima expansión ya que el 70% y 80% de la cocaína que se encontraba en los mercados ilegales internacionales era colombiana, asimismo, se consideraba que para mediados de la década de 1980 el 10% del PIB de Colombia provenía de recursos del narcotráfico, también, para 1987 se calculaba la fortuna de Escobar en 8 mil millones de dólares. Entonces, fue así como este país andino se encaminó hacia el crimen organizado, donde la ambición del dinero circulante de las exportaciones millonarias de cocaína comenzó a generar corrupción y sobre todo la sustitución de valores y prácticas honestas (Gallego, 2012).

Ola de violencia

Derivado de la bonanza coquera el Estado colombiano emprendió la guerra contra el narcotráfico, de esta manera, la violencia pegó una escalada. Los principales cárteles de la droga comenzaron a desafiar al gobierno colombiano, tan así que en 1984 el cártel de Medellín asesinó a Rodrigo Lara Bonilla Ministro de Justicia, con este suceso se dio por inaugurado el narcoterrorismo en Colombia. En este sentido, los principales actores de la violencia eran:

- El cártel de Medellín.
- El cártel de Cali.
- Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
- El Ejército de Liberación Nacional (ELN).
- El cártel del Nortel del Valle.

Estos grupos subversivos organizados pusieron en jaque al Estado colombiano. Cabe señalar que el conflicto armado alimentaba fuertemente a los cárteles de la droga y viceversa, tanto las FARC, el ELN y otros grupos guerrilleros de contrainsurgencia junto a los cárteles impulsaron la violencia e hicieron que el negocio de producción y tráfico de cocaína aumentara. Ahora bien, durante la administración del expresidente Belisario Betancur (1982-1986) Estados Unidos intervino para que se haga efectivo un tratado de extradición para los criminales, lo que generó más violencia y así se extendió durante las administraciones de Virgilio Barco (1986-1990) y Cesar Gaviria (1990-1994). Se estima que durante el gobierno de Barco hubo un saldo de 78,000 homicidios, y para el de Gaviria de 136,458 aumentando casi el doble en relación con la administración anterior (Donadio, 2021; Datos macro, 2018).

Entonces, la guerra contra el narcotráfico que el gobierno colombiano emprendió trajo serias violaciones a los derechos humanos, así como violencia política con atentado a líderes sociales y políticos que proponían la misma lógica de lucha frontal al narcotráfico. El principal blanco de las organizaciones criminales era la Unión Patriótica (UP)⁶. Otro de los factores que provocó que se agudice aún más la violencia fue la política de extradición para los delincuentes que se firmó durante la administración de Barco, lo que provocó el surgimiento de los extraditables⁷, esta organización se encargó de cometer una serie asesinatos a ministros y políticos del gobierno colombiano, tal fue el caso de Carlos Valencia miembro del Tribunal Superior de Bogotá, el del coronel Valdemar Franklin Quintero jefe de ese entonces de la policía de Antioquia y el asesinato de Luis Carlos Galán en 1989 contendiente a la presidencia de república.

⁶ La Unión Patriótica (UP) fue un partido político colombiano de izquierda fundado el 28 de mayo de 1985. Durante la década de 1980 y 1990 tuvo como objetivo materializar un acuerdo de paz duradero que ponga fin al conflicto armado colombiano y el narcotráfico entre la guerrilla, paramilitares y organizaciones del narcotráfico. Mantenía siempre una ideología bolivariana, socialdemócrata, progresista y pacifista.

⁷ Los extraditables fue una organización criminal creada por los capos de la droga colombianos considerada como un anexo más al cártel de Medellín, su principal representante era Pablo Escobar. El punto central de disputa entre el Estado y esta organización era el tratado de extradición con Estados Unidos que bajo las nuevas directrices de la guerra contra las drogas se convertía en una amenaza real para los narcotraficantes (Duncan, 2014, p. 263).

Toda esta violencia desenfrenada derivada del narcotráfico y a la vez convirtiéndose en un problema público hizo preocupar al gobierno colombiano por lo que éste pidió asistencia a Estados Unidos durante la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), esta ayuda fue el Plan Colombia⁸, un plan similar al Plan Marshall que busco de inicio el fortalecimiento del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos, el combate a la guerrilla, desarrollo social y las inversiones en desarrollo alternativo en zonas de cultivo.

En síntesis, el narcotráfico en Colombia se puede explicar a partir de la amenaza de la insurgencia marxista y su vínculo con los narcotraficantes, también, donde las instituciones del Estado son inexistentes, especialmente en zonas donde la guerrilla, los paramilitares y las organizaciones delictivas convergen para la siembra de la hoja de coca y su transformación a cocaína, también, hay que atribuirle valor a la corrupción que ha generado el tráfico de este alcaloide. Por último, el proceso de construcción del Estado colombiano hacia los márgenes de su territorio ha sido otro elemento importante que ha originado la tan famosa guerra contra el narcotráfico.

⁸ Plan Colombia implementado en el año 2000. Documento oficial disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

CAPÍTULO 1

SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Justificación

La literatura académica acerca del narcotráfico en México y Colombia es amplia y diversa, en este sentido, la mayoría de los trabajos son abordados desde diferentes perspectivas, especialmente desde las relaciones internacionales, tal es el caso de trabajos como los de Gámez (2019), Martínez (2015), Delgado y Romano (2011), por mencionar algunos. Y son muy pocos los estudios que abordan este fenómeno desde la ciencia política o de la política comparada.

En el caso colombiano, los estudios sobre el narcotráfico cobraron interés a partir de la década de 1980 cuando se vivió un episodio de violencia en el país derivado del auge del tráfico y trasiego de drogas con figuras como Pablo Escobar. Asimismo, durante ese período el Gobierno Nacional colombiano comenzó a diseñar el Plan Colombia para posteriormente implementarlo en el año 2000 para combatir los cultivos ilícitos, el tráfico de drogas y a los principales cárteles y otras organizaciones criminales de ese país: Medellín, Cali, del Valle, bandas emergentes y criminales (BACRIM) (Rosen y Martínez, 2016; Muriel, 2018). Esta estrategia, según autores como Bagley (2012), resultó fallida, pues esto derivó en problemas con la guerrilla, con los paramilitares (Romero, 2008) y una importante pérdida de la soberanía nacional por la intervención norteamericana (Navarro, 2000). Así, gran parte de la literatura se ha centrado en analizar las consecuencias que la estrategia colombiana de combate al narcotráfico ha tenido.

En el caso de México, según autores como Morales (2011) la guerra contra el narcotráfico fue una decisión unilateral del Presidente Felipe Calderón que vio en esto una oportunidad para legitimar su discutido triunfo electoral en 2006. Estudios como el de Hurtado y Delgado (2013) refieren que la implementación de la llamada “Guerra” contra el narco tuvo implicaciones serias y mala planeación ya que durante el sexenio calderonista se realizaron múltiples violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, el trabajo de Olga Wornat (2020) señala continuamente que Felipe Calderón aun cuando había sido advertido que el ejército mexicano y su secretario de seguridad pública estaba coludido en operaciones de tráfico de drogas con algunos cárteles, desestimó esta información. Otros trabajos como el de Cumplido (2015) señalan que uno de los principales problemas de la guerra contra el narco también se pudieron ver en el auge de nuevas modalidades delictivas, por ejemplo, ante la persecución financiera, comenzaron a surgir actividades como el

cobre de piso y la extorsión telefónica; y, ante la mano dura para eliminar cabezas de cárteles, se vivió un proceso de atomización de cárteles, de hecho, cuando Calderón inició su presidencia, existían solo 4 cárteles, al final de su mandato habían 14 cárteles. Al igual que el caso colombiano gran parte de la literatura del narcotráfico en México se ha orientado al análisis de los efectos que ha dejado la política de guerra contra el narcotráfico implementada por Felipe Calderón.

Otro de los estudios importantes que aborda el narcotráfico en México es el de Casanova (2013), quien realiza un análisis de las observaciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de lucha contra el narcotráfico en México 2006-2012. A través de una investigación cualitativa-documental logra identificar que durante la administración de Felipe Calderón se recibieron por parte de la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos 17 recomendaciones relacionadas con el mal desempeño de las Fuerzas Armadas en los actos que desempeña en la lucha contra el narcotráfico y concluye que, de esas recomendaciones, cuatro se consideran cumplidas, diez aún en proceso y tres fueron rechazadas, evidenciando que todavía falta un camino bastante largo que recorrer en materia de derechos humanos y la necesidad de una política integral que no violente dichos derechos y así se pueda hacer frente al problema del narcotráfico en México.

Asimismo, se pueden encontrar otros documentos de suma importancia como los de Martínez y Rosen (2014) donde se realiza una evaluación de las estrategias y resultados de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, concluyendo que ambas iniciativas fueron fallidas; Betancourt y García (1994) quienes analizan la evolución de la cocaína y las pandillas en Colombia, resaltando el poder coercitivo que llegan a tener estos grupos generadores de violencia; Bustamante (2017) quien expone la crisis de violencia que viven estados mexicanos como Chihuahua, Sinaloa y Durango por los sembradíos de amapola; Ariza (2018) en el que se realiza un análisis de los resultados del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, haciendo énfasis en la ayuda económica de Estados Unidos hacia ambas iniciativas; Chomsky (2000) quien analiza la ayuda militar de Estados Unidos en Colombia y otras regiones de América Latina y el Caribe; Manaut (2007) donde se aborda los pros y los contras previos a la implementación de la Iniciativa Mérida; Guerrero, Canizales y Treffer (2017) quienes ofrecen una descripción y una evaluación crítica de la forma y las circunstancias de la cooperación entre Colombia y México en la lucha contra el narcotráfico; Duncan (2014) quien aborda el poder político del narcotráfico en México y Colombia; y por último

Fonseca (2009) quien realiza narco-narrativas en Colombia y México, enfatizando el período 1990 y 2005.

Así, la presente tesis es la primera investigación que se realizará en materia de política comparada dentro de la Lic. En Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Quintana Roo, así pues, presentará un análisis diferente a los ya realizados, en virtud de que se tomará en consideración una perspectiva de la política comparada de manera sólida y concreta. Por otro lado, es evidente que el narcotráfico ha generado un reto importante para el gobierno mexicano y el colombiano dentro del afán de gobernar y se ha generalizado como un problema público que a su vez ha puesto en jaque a ambos países. Bajo este orden de ideas, se corre el riesgo de que dicho fenómeno pueda formar narco-estados y narco-democracias en ambos países.

También, el interés de analizar la política de combate al narcotráfico en México y Colombia surge por lo que revise en las materias de Política y Gobierno en México, Introducción a las Políticas Públicas, Pensamiento Político I y II, y Administración Pública Comparada, así también cuando estuve de intercambio en la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia, tuve la dicha de llevar algunas materias que tenían mucha relación con el problema del narcotráfico y el conflicto armado de ese país, aunado a esto, logré sostener un par de charlas con académicos de esa universidad que me incentivo aún más hacer este análisis de política comparada para el caso del narcotráfico en México y Colombia.

Finalmente, conviene especificar que en el caso mexicano los estudios comparados son limitados, además predomina una indiferencia arraigada por las cuestiones de teoría y metodología de la misma comparación. Otra de las problemáticas es que dentro de la ciencia política los temas comparados más comunes se centran especialmente en estudios electorales y parlamentarios. Así, se puede entender que existe un olvido considerable y desinterés por realizar investigaciones comparadas en diferentes áreas de la ciencia política contemporánea. Esto resulta ser un incentivo más para realizar la presente tesis de análisis comparado en materia de narcotráfico.

1.2 Problemática de investigación

A mediados de la década de 1980 el narcotráfico en México comenzó a agudizarse, debido a la bonanza cocalera colombiana, en este sentido, diferentes células criminales como el cártel de Guadalajara liderado por Miguel Ángel Félix Gallardo alias el “jefe de jefes” o el “vampiro” y el cártel de Sinaloa liderado por Héctor Luis Palma Salazar alias “el güero palma” comenzaron con el trasiego de cocaína proveniente de Colombia. Bajo esta lógica, México empezó a ser el principal corredor por donde este enervante debería pasar con destino final hacia los Estados Unidos, rutas como la del Pacífico y el Caribe cobraron auge, evidentemente las ganancias millonarias derivadas del trasiego de cocaína comenzaron a incentivar a mediados de la década de 1990 a otras organizaciones delictivas como el cártel del Golfo, cártel de Juárez, los Arellano Félix, los Beltrán Leyva, entre otros. Esto significó una competencia ardua y sangrienta para el tráfico de coca en territorio azteca hacia los Estados Unidos. El narcotráfico empezó a rebasar la capacidad institucional del Estado mexicano, en efecto, la alternancia política del 2000 y la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de la república en el 2006 significó un largo combate contra el narcotráfico a través de la implementación de la Iniciativa Mérida.

Por otro lado, el narcotráfico colombiano de la década de 1980 pasó a ser un tema de nulo interés a conformar parte importante de la agenda de gobierno, debido a que dicho fenómeno empezó a preocupar al Estado por los niveles de violencia, inseguridad y corrupción que estaba generando. En este sentido, grandes núcleos del narcotráfico se habían proclamado: el cártel de Medellín liderado por Pablo Emilio Escobar Gaviria y el cártel de Cali liderado por Gilberto Rodríguez Orejuela, dos organizaciones criminales que concentraron la mayor producción y tráfico de cocaína. Martínez y Rosen (2014) enfatizan que durante 1980 Colombia produjo grandes cantidades de cocaína, alrededor de 33,900 (t) y 81,400 (t), gran parte de esta producción arribaba a México con destino final hacia EUA. Entre 1978 y 1990 el negocio de la coca tuvo su máxima expansión, entre el 70% y 80% de la cocaína mundial era colombiana, así también a mediados de la década de 1980 el 10% del PIB nacional provenía de recursos del narcotráfico, en 1987 se calculaba la fortuna de Pablo Escobar en 8 mil millones de dólares (Gallego, 2012, p. 154). Al igual que el caso mexicano el narco había rebasado la capacidad institucional del Estado colombiano, a

finales de 1990 la llegada del expresidente Andrés Pastrana Arango significo un combate frontal al narcotráfico a través de la implementación del Plan Colombia.

Derivado de lo anterior, siendo estos dos países los iconos del narcotráfico en América Latina en contextos diferentes será relevante realizar un análisis comparado entre estos dos ejes de combate al narcotráfico, estableciendo convergencias y divergencias entre ambas políticas a partir de las siguientes preguntas extras de apoyo a la pregunta general de investigación: ¿qué tan similar es el Plan Colombia en relación con la Iniciativa Mérida? ¿en qué aspectos divergen? ¿en qué aspectos convergen? ¿mantienen la misma lógica dentro del afán de combatir al narcotráfico?

1.3 Hipótesis

- Tanto México como Colombia son naciones que en el ámbito internacional se reconocen por sus políticas de combate frontal al narcotráfico. En ambos casos, existe literatura suficiente que cuestiona el éxito o fracaso de dichas políticas. De ahí que, para este trabajo, ahondar en el éxito o fracaso de dicha política estaría sobrado. Así, la hipótesis de esta tesis es que se parte del supuesto de que ambas políticas son altamente convergentes en términos de la estructura de su *policy* y *policies*.

1.4 Objetivo general

Objetivo general:

- Establecer un análisis de Política Comparada para el caso del narcotráfico en México y Colombia.

1.5 Objetivos específicos:

- Discutir conceptualmente si la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia son políticas públicas o políticas de Estado.
- Diseñar una matriz de cada política que contemple sus objetivos, estrategias y metas más importantes con el fin de llevar a cabo el ejercicio de comparación.

1.6 Pregunta de investigación

- ¿Qué tan divergente o convergente son las políticas de combate al narcotráfico en México y Colombia?

1.7 Preguntas subsidiarias:

- ¿Qué características diferencian a una política pública y a una política de Estado, especialmente en contextos de políticas de combate al narcotráfico?
- ¿Qué objetivos, estrategias y metas de cada política serían ideales establecer para efectuar la comparación?
- Mediante la matriz diseñada, ¿Qué tan convergente o divergente son ambas políticas?

CAPÍTULO 2

DISCUSIÓN TEORICO-CONCEPTUAL

Introducción

Mucho se ha cuestionado y discutido acerca del Estado, pero ¿Cómo se define el Estado? ¿Cómo se compone? ¿Cuál es su tipología? ¿Cuál es su función? Dichas preguntas darán pauta para el desarrollo de este apartado del capítulo teórico, el cual tiene por objetivo delimitar los conceptos que habrán de dar soporte teórico a la tesis. Para ello, será de vital importancia partir desde la Teoría general del Estado y sus cinco momentos históricos y trascendentales: 1) se hará alusión a los primeros rasgos importantes en la concepción de este, comprendiendo la era primitiva y el medioevo; 2) el Estado absolutista y la centralización del poder; 3) El Estado liberal; 4) El Estado de Bienestar; y 5) El Estado moderno del siglo XXI. Posteriormente, se abordará la Teoría de las Políticas partiendo de la ciencia política al surgimiento de la ciencia de las políticas (*policy sciences*) como una manera de atender los problemas administrativos y gubernamentales, asimismo, se discutirá y se diferenciará a la Política pública y la Política de Estado, lo que permitirá entender los contextos y diferencias de las políticas de combate, control y erradicación del narcotráfico. Finalmente, se analizará el concepto de política comparada, pues es justo en ese tenor definir la metodología que se desarrollará.

2.1 Teoría general del Estado

2.1.1 Origen del Estado

Se llama Estado al más frío de todos los monstruos fríos. Miente también con frialdad, y la mentira que sale de su boca es: “Yo el Estado Soy el Pueblo”

Federico Nietzsche

Desde la era más remota los seres humanos adoptaron formas de organización o agrupación, se regían bajo ciertos principios de orden y paz. Era evidente que no existía ninguna concepción idealizada del Estado, pero sí existían formas de organización basadas en tribus. En la actualidad aquella forma de organización primitiva se le conoce como Estado primitivo.

Dichas estructuras primitivas fueron determinantes para la formación de agrupaciones más amplias y rigurosas en cuestiones políticas, económicas y sociales como las ciudades-estados (polis griegas), imperios (el romano) y repúblicas (la italiana tras la caída del imperio), todas estas organizaciones eran asentamientos con una determinada actividad y fines (Acosta, 1981).

De lo anterior, se puede establecer la primera concepción básica del Estado y que simultáneamente encaja con la idealización del Estado primitivo. Según Porrúa (1999, p. 25) define al Estado primitivo como “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde”. Ahora bien, existen cinco momentos importantes del origen del Estado, los cuales se resumen a continuación:

1. **Asia Oriental:** Es a partir del Siglo VIII, d.c., donde las sociedades eran gobernadas por un monarca, en efecto, se perpetuaba hereditariamente el poder, se conocían usualmente los gobiernos como dinastías imperiales. En aquella época el emperador se proclamaba como el representante del cielo y absoluto, es decir, se gobernaba a partir de lo religioso. (Porrúa, 1999)
2. **Antiguo Oriente:** En esta época existieron culturas humanas de gran esplendor como Egipto, Persia, Siria, Israel, etc. Predominaba usualmente un tipo de organización despótica o teocrática, sin embargo, el despotismo no implicaba la ausencia del orden jurídico, se sabe a grandes rasgos que sí existió un derecho egipcio, aunado a esto la

concepción de un gobierno teocrático residía en una relación entre el soberano o ciudadano y la divinidad. (Porrúa, 1999)

3. **Antigua Grecia:** Dos organizaciones políticas fueron típicas en la cultura griega: la espartana y la ateniense, existía un régimen militar. Con el tiempo los habitantes de las polis tomaron parte de la tarea del gobierno, reconociéndolos como hombres libres, sin embargo, no participaron en un plano de igualdad pues la sociedad se dividía en cuatro clases, según su fortuna, derechos, deberes y proporción de su riqueza, la característica importante de la Antigua Grecia fue la potestad absoluta en relación con la organización política. Se desarrolló la escuela sofista más importante de la historia al mando de Sócrates y Platón, estos dos grandes sofistas constituyeron una visión importante del Estado; argumentaban que al ser humano le es muy imposible llegar a un régimen político ideal, ambos filósofos proponían la existencia de un sistema legal que permita alcanzar resultados mejores dentro de las condiciones de la realidad, incorporaban el orden jurídico como algo imprescindible en la comunidad política, creían en la justicia y la virtud. Platón expresó una teoría de las formas de gobierno a las que divide en monarquía, aristocracia y democracia. (Porrúa, 1999)
4. **Antigua Roma:** La fundación de Roma data del año 750 a. J. C. En los primeros tiempos la forma de gobierno que adoptó Roma fue una monarquía electiva, había dos clases sociales: una de ellas, los patricios, eran ciudadanos y tenían derechos políticos, la otra, sin derechos políticos constituían la plebe. A finales del siglo II a. J.C. empieza el ocaso de la república o *res publica* como representación del pueblo con la aparición de jefes políticos que provenían del engrandecido y victorioso ejército romano, se fue concentrando más el poder en esas figuras. Roma se constituyó como un pueblo de soldados, administradores y juristas, pero no de grandes filósofos en comparación con la Antigua Grecia. El legado de Roma en la perspectiva jurídica del Estado fue muy importante, puesto que se sentaron las bases del Derecho. (Porrúa, 1999)
5. **Edad Media:** Floreció a partir de la caída del imperio romano de occidente en el año 476. En esta época feudal-medieval se acentuó el dualismo, es decir, al lado del poder del soberano existía la justicia popular. Si bien es cierto que durante ese periodo de la evolución del Estado los señores feudales tenían la posesión de súbditos, tierras y poder, no lo fue al final de aquella época, puesto que el poder se fue dividiendo de tal manera

que se afirmó la posición de los señores feudales dentro de la comunidad política.
(Porrúa, 1999)

En suma, se puede inferir que el origen del Estado es muy peculiar por las formas de organización política, especialmente en periodos como la Antigua Grecia, la Antigua Roma y la Edad Media. Ahora bien, el renacimiento de la Europa Occidental a mediados de los siglos XV y XVI dio origen al Estado moderno absolutista.

2.1.2 *El Estado absolutista-centralización del poder (Siglos XV-XVII)*

-El Estado soy yo-

Luis XIV rey de Francia

La transición de un Estado medieval a uno absolutista residió en que el primero poseía el poder policéntrico, es decir, lo económico, político, social y cultural giraba en torno al señor feudal o rey. El Estado absoluto o absolutista transformó ese poder a un monopolio territorial, en términos generales se concentró el poder en el gobernante (monarca) que representaba al Estado y se consideraba la autoridad máxima por encima de todas las leyes y todo se hacía cumplir bajo su mandato, en consecuencia, los gobernados estaban sujetos por la fuerza de la autoridad única y soberana del monarca.

La evolución de la Edad Media a la Edad Moderna entre los siglos XV y XVI dio paso a una renovada forma de organización política, económica y territorial, renovada por que el Estado absolutista que se gestaba durante esos siglos no marcaba una nueva relación estrecha entre gobernantes (monarcas) y gobernados (población). Al contrario, seguían algunos destellos de aquella época feudal de dominio social por parte de los señores feudales. Asimismo, Anderson (1998) señala que:

Las monarquías absolutas instauradas en Europa introdujeron cuestiones que el Estado feudal no tenía, por ejemplo: ejércitos, burocracias permanentes, un sistema nacional de impuestos, un derecho codificado y los comienzos de un mercado unificado, todas estas características respondían cabalmente a un mercado capitalista. (p. 135)

Era claro y evidente que el Estado feudal no había desaparecido, el régimen político absolutista ya instaurado empezó a ser una nueva forma de mantener el dominio y explotación feudal en pleno desarrollo de una economía mercantilista⁹.

Filósofos como Bodin, Hobbes y Maquiavelo fueron importantes para la estructuración del Estado absolutista. En síntesis, dicho Estado resultó una réplica del feudalismo, pero política, administrativa, jurídica y económicamente más organizado, en efecto, dio paso a los primeros rasgos del capitalismo puesto que comenzó a ser más interventor en las cuestiones económicas. El fin llegó con la revolución francesa de 1789 donde las masas en colaboración con algunos estratos sociales burgueses se habían convertido en una fuerza política dominante y buscaban abolir los rasgos feudales y absolutistas de aquella época. Este suceso, dio pie a las ideas de la ilustración en la estructuración de otro tipo de Estado (más libre), donde el pueblo tenga mayor voz y voto en las decisiones del gobierno, más libertades y derechos.

2.1.3 *El Estado liberal (siglos XVIII-XIX)*

Sectores burgueses de la Europa Occidental durante el siglo XVIII comenzaron una revolución liberal en contra del Estado absolutista concentrador del poder. Dicha revuelta se situaba en el ámbito político, social, económico y cultural, en este sentido, el principal objetivo de esta clase burguesa era aniquilar la monarquía absoluta o Antiguo Régimen y dar paso al Nuevo Régimen Liberal. De esta manera, la burguesía ascendió al dominio del Estado con tres formas de gobierno: a) la monarquía constitucional; b) monarquías parlamentarias; y c) sistemas de repúblicas, federales o unitarias. Sumado a lo anterior, fueron tres aspectos importantes del Estado liberal:

- 1) En lo político y jurídico: Locke (1821) y Montesquieu (1845) sentaron las primeras bases de la división de poderes, estaban en la postura de que el nuevo Estado que se estaba gestando necesitaba de poderes que cedieran legalidad en los derechos fundamentales del individuo como el derecho a la propiedad y derechos individuales. El *Rule of Law* imperio de la ley que proponían era efectivamente una fragmentación de poderes concreta para

⁹ La economía mercantilista es un conjunto de ideas económicas y políticas que se desarrollaron principalmente durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Esta se caracterizó por una fuerte intervención del Estado durante la época absolutista. Así también existía una discusión entre este tipo economía y la teoría de “*laissez faire, laissez passer*” o dejar hacer, dejar pasar, puesto que durante el absolutismo muchos fisiócratas como Adam Smith estaban en la postura de que el Estado no debería intervenir en las cuestiones económicas y que el mercado debería de regularse por sí solo.

prevenir cualquier exceso en el ejercicio del poder, es decir, que exista un claro equilibrio entre estos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otro lado, Rousseau (1761) planteaba una sociedad democrática con la postura de que el Estado debería, como función básica, prevenir la desigualdad, no arrebatando la riqueza de quienes tienen más, tampoco mediante la construcción de centros para atención de los más pobres, sino impidiendo que los ciudadanos sean pobres. Por último, una serie de constituciones comenzaron a guiar este nuevo régimen liberal, por ejemplo, la más importante hasta hoy y que ha servido de apoyo para diferentes Estados es la Constitución de Cádiz de 1812 y otras que fueron emergiendo paulatinamente. (García, 2017)

- 2) En lo económico: A finales del siglo XVIII Adam Smith (1794) publica su obra más importante que revolucionó económica y políticamente el Estado liberal, *La riqueza de las naciones de 1776*, el cual plantea ampliamente que el antiguo régimen absolutista era muy patriarcal en cuestiones económicas: privilegios fiscales, aranceles, tarifas en la exportación de productos, restricciones en la venta de ciertos bienes, entre otros. Exigía una libertad económica, que se crearán hábitos de libre intercambio contractual, que el Estado funja como un verdadero vigilante o abstencionista, en ese sentido, sostenía dos funciones principales: 1) garantizar el orden público; y 2) garantizar la defensa de la nación en contra de agresiones exteriores. (García, 2017)
- 3) En lo social: *La declaración Francesa de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos del 26 de agosto de 1789* dio pauta a la estructuración social del Estado liberal, al mismo tiempo fue el preámbulo para el reconocimiento pleno de los derechos del individuo que coincidió con la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776* en el reconocimiento de derechos a la vida, libertad, la búsqueda de la felicidad individual y social. Ambas declaraciones con sus respectivos derechos se consolidaron como universales, entonces, el Estado liberal había adquirido un segundo nombre “Estado liberal de derecho” por el ejercicio de las libertades individuales consagradas en los Derechos Humanos Universales. (García, 2017)

De lo anterior, se puede evidenciar que tanto en lo político, jurídico, social y económico el Estado liberal mantenía una diferencia sustancial en relación con el antiguo régimen absolutista, especialmente en el reconocimiento pleno de los derechos individuales de los gobernados, la división de poderes y la nula intervención del Estado en los aspectos económicos principalmente.

Las críticas anteriores fueron evidenciadas por distintas corrientes filosóficas y políticas que dieron cuenta de ello. Textos como el *Manifiesto del Partido Comunista* de (Marx y Engels, 2001) se enfocaron en criticar al Estado liberal a través de que los medios de producción al mando de la clase burguesa tenían que ser desterrados a la fuerza por el proletariado y el poder político era el poder de una clase organizada para oprimir a otra. Bajo estas críticas bien sustentadas se pensaba en la estructuración de otro nuevo Estado, que interviniera la economía y, sobre todo, la regulara y fuera proveedor. De dicha concepción nace la figura del Estado de Bienestar.

2.1.4 *El Estado de Bienestar (Siglos XIX-XX)*

Desde la década de 1880 hasta el inicio de la primera guerra mundial el Estado tomó un rol netamente asistencialista, en ese sentido, buscaba garantizar seguridad social puesto que las demandas sociales eran inminentes. A esta concepción del Estado se le llamó Estado social porque estaba orientado a la disminución de los riesgos sociales de los asalariados y hacía una garantía de un mínimo nivel de vida. Esta idea fue el antecedente próximo del Estado de Bienestar (EB) que se proclamaría en 1929 con el derrumbe de las bolsas de valores de New York. El EB fue una refutación clara a la escuela económica clásica¹⁰, bajo esta lógica emergió dentro de una crisis social, económica y política, el *crack* del 29 había evidenciado que el mercado no se podía regular por sí solo.

En la década de 1930 en medio de una situación compleja Beveridge (1946) y Keynes (1965) habían puesto contra la pared a la economía clásica proponiendo que la inversión social y el pleno empleo fuesen un alivio para el bienestar social. Así pues, el Estado debía de intervenir para corregir las imperfecciones económicas. En ese sentido, ambos fueron partidarios del capitalismo, así también de garantizar a la sociedad subsidios que asegurasen la vida digna a través de pensiones y otras estrategias a favor de la sociedad, esta idealización más económica que política dio origen a la conformación del Estado de Bienestar o Estado benefactor como una estructura que velaría por la seguridad social de los ciudadanos y el progreso social de la población.

¹⁰ La economía clásica es una escuela integrada en principio por economistas como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, entre otros, que estaban en la postura de que el mercado se podía regular por sí solo sin la necesidad de la intervención del Estado, así también enfatizaban que la oferta y la demanda se ajustan de manera natural, de tal manera que se llega a un equilibrio.

El EB se estructuraba jurídicamente de la siguiente manera:

- 1) Reconocimiento constitucional y legal de los derechos económicos, sociales y culturales, posteriormente ambientales.
- 2) Crecimiento de la administración pública, de la burocracia y del gasto público del Estado para satisfacer la seguridad social.
- 3) La Constitución como garante de la funcionalidad del Estado.
- 4) Nuevas concepciones sobre la ciencia jurídica.
- 5) Mayor peso de los tratados sobre los derechos humanos en el derecho interno.
- 6) Un sistema democrático pluralista.
- 7) Debate entre la capacidad de transformación o de pacificación de la Constitución sobre el sistema económico-social.
- 8) El logro del EB a través de la legislación fiscal y presupuestal.
- 9) El poder cayó en el Ejecutivo y no en el Parlamento o Poder Legislativo como lo fue en el Estado liberal.
- 10) La administración pública era la encargada de la gestión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (García, 2017, p. 92)

De esta manera, autores como Farge (2007) definen al EB como:

Una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria, las reglas para lograr esto fueron en base a la burocracia y disposiciones legales, como también la puesta en servicio de la experiencia de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales. (p.48)

A la par del surgimiento del EB, sucesos históricos como el final de la segunda guerra mundial y la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* coadyuvaron a la reivindicación de la mayoría de los derechos sociales. Esto permitió reconocer que la intervención del Estado era necesaria como garante del otorgamiento y goce de derechos humanos y derechos sociales. Así, el intervencionismo del Estado según Gutiérrez y Osvaldo (2008, pp. 69-70) se da como se menciona a continuación:

- a) Intervencionismo en la política económica: En el Estado de Bienestar y bajo la inspiración keynesiana, el Estado llegó a controlar entre el 40 y 50% del PIB.

- b) Intervención en el mercado de trabajo para la promoción del pleno empleo: El Estado de Bienestar hubo de regular un tanto paternalista y coactivamente las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo, así como el salario mínimo interprofesional, que es progresiva y frecuentemente actualizado.
- c) Procurar la seguridad social para toda la población: Se trata del funcionamiento de un sistema de salud, con importante cobertura poblacional, fundamentalmente.
- d) Subsidiar políticas educativas y culturales: De este modo se obtiene el control de las ideologías y de los intelectuales, gracias al sistema de subvenciones y asignaciones controladas, favorables a los fieles y sumisos al sistema.
- e) Intervenir con políticas monetarias y presupuestarias: Con ello se trata de evitar la caída de la economía, así como aquellos procesos sociales que puedan terminar en revoluciones o revueltas.

La década de 1970 y 1980 comenzó a investirse con una nueva ideología política-económica que criticaba la funcionalidad del EB, en efecto, otra forma de Estado estaba por consolidarse, el neoliberal. Economistas como Hayek (1944) y Friedman (1984) ofrecieron una crítica al Estado de Bienestar basada en el gasto de los programas sociales que gobiernos efectuaban en aras de la seguridad social, la nueva ideología neoliberal residía en: a) libre competencia, aceptar que el mercado puede y hasta debe funcionar en márgenes de desempleo; b) reducir la presión fiscal a las empresas; c) que el Estado subsidie y rescate a las empresas; y d) aplicar una política meramente monetarista. Todo esto respondía a la privatización de empresas estatales.

La crítica central del neoliberalismo al EB residió en que las empresas estatales suelen ser monopólicas, aunado a que tienden a ser corruptas y con ello se estaría rompiendo la competencia perfecta del mercado. Así también se cuestionaba la deuda a largo plazo que generaba ser un Estado garante, lo “ineficiente” de la industria nacional ante el proteccionismo, el “poco” crecimiento económico, el “poco” interés por la inflación que suelen tener los EB, entre otras cuestiones. En resumen, el Estado de Bienestar culmina en la década de 1980 y comienza el neoliberalismo en gran parte de países latinoamericanos subdesarrollados, lo que no sucedió en países escandinavos donde apostaron a un EB para asegurar su sector social a largo plazo.

2.1.5 *El Estado Moderno del Siglo XXI*

Autores como Jessop (2014) y Bartelson (2001) enfatizan que ninguna definición del Estado es inocente, puesto que cada intento de definir dicho fenómeno se vuelve complejo como selectivo, en este sentido, el concepto de Estado es fundacional y constitutivo del discurso científico político.

El primer autor argumenta lo siguiente:

[...] Por lo general el Estado se trata de un conjunto básico de instituciones con fronteras exteriores cada vez más vagas. Tal lista incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al ejército, la policía y la administración pública, así como- en un registro más extendido- a la educación, los sindicatos, los medios de comunicación masiva, la religión, e incluso la familia. Dicha lista habitualmente falla al no especificar qué es lo que les otorga a estas instituciones su condición estatal. (Jessop, 2014, p. 21)

Por otro lado, Tim Mitchell (1991) afirma:

El Estado no debe tomarse como una entidad autónoma, ya sea un agente, instrumento, organización o estructura, ubicada al margen y opuesta a otra entidad denominada sociedad. En este sentido, debe ser tratado como un efecto de procesos detallados de organización espacial, ordenamiento temporal, especificación funcional, supervisión y vigilancia, que crean la apariencia de un mundo fundamentalmente dividido en Estado y sociedad. (p. 95)

Otro de los autores que define al Estado es Jellinek (2004, p. 194) dicho autor señala que el Estado “es la unidad de asociación dotado originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”. Así, el Estado es también visto como una organización o estructura política que se compone por un territorio, una población y un gobierno, sin embargo, existen otras definiciones como la de Weber (1979) quien señala que:

El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas. (p. 92)

Dicha concepción *weberiana* justifica claramente las maneras en que el Estado moderno ejerce legitimidad y poder, especialmente para intervenir y dar “solución” a problemas de seguridad nacional como el narcotráfico y su militarización, generando episodios de violencia que ponen en peligro la paz y el bienestar social de la población.

De las conceptualizaciones dadas se puede evidenciar qué tan diverso resulta definir el Estado en pleno siglo XXI. Por otro lado, se ha cuestionado sobre la funcionalidad de este especialmente con dos posturas: 1) en esta se discute la tarea importante que tiene dicha estructura política para responder a las demandas sociales y a los grupos de presión (*lobbies*) a través de políticas públicas y otras estrategias; y 2) esta postura reside en que debe de poseer sus propias industrias monopólicas para regular la economía.

Es evidente que dichas posturas son potentes: la primera, conservadora, propone un Estado débil que sugiere responder las demandas sociales y evitar conflictos y confrontaciones entre gobernante y gobernados, la segunda, evidentemente más radical, sostiene que el Estado debe de poseer los medios de producción para aplicar una forma de vida rígida para mantener el sistema. En efecto, la primera postura es la que nos interesa para el desarrollo de la presente tesis, puesto que el diseño e implementación de políticas públicas y/o políticas de Estado debe ser una tarea fundamental, eficiente e importante que debe cumplir el Estado actual interventor en aras de la democracia, sin embargo, en Estados socialistas y dictatoriales las políticas son casi siempre de Estado diseñadas a través de una planeación centralmente planificada, de hecho, regímenes como el chino, el cubano, el coreano, el ruso, entre otros, funcionan bajo ese esquema.

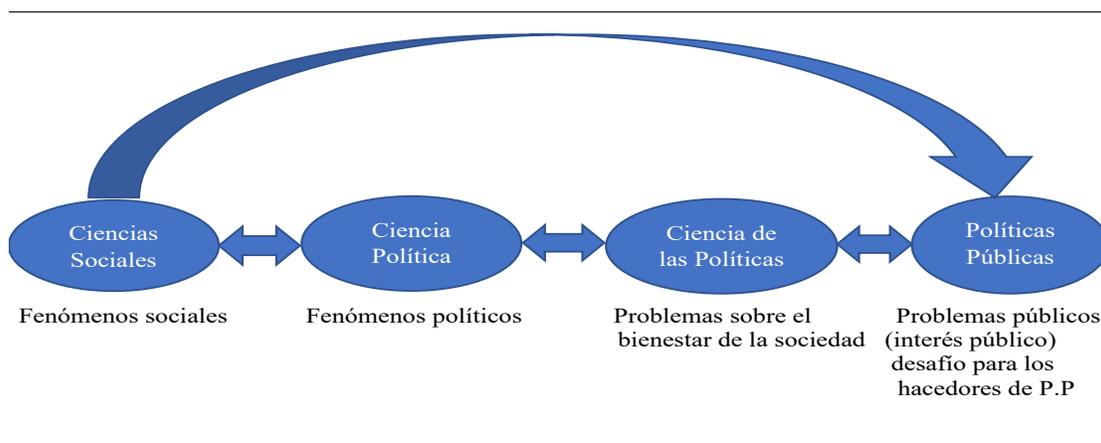
2.2 Teoría de las Políticas

2.2.1 De la Ciencia Política a la Ciencia de las Políticas

En la década de 1920 la ciencia política ha venido desarrollándose a través del conductismo¹¹ que le ha permitido reivindicarse dentro de las ciencias sociales y mejor aún lograr el estatus epistemológico de ciencia a principios de la década de 1950. En tal sentido, se concentró en el estudio del poder, las élites, las formas de participación, entre otras cuestiones. No obstante, hubo un vacío sobre el estudio de sus decisiones y las consecuencias que pudieran tener éstas. De ahí surge la ciencia de las políticas, como una manera de ponerle un método de análisis a las decisiones que se toman y ejecutan desde el poder, es decir, de las políticas públicas.

En ese contexto, la ciencia de las políticas (*policy sciences*) surge a partir de la década de 1950 a manos de Harold Lasswell ésta por el contrario a la ciencia política buscaba la manera en que lo administrativo y gubernamental tengan un mejor desempeño dentro de aquel Estado de Bienestar, comenzó a comprender la hechura y el proceso de formulación de políticas públicas con el objetivo de exponer la formación y ejecución de estas (Lindblom y Cohen, 1979). En el siguiente diagrama se demuestra la transición de las ciencias sociales hasta las políticas públicas.

Figura 1. Transición de las ciencias sociales hasta las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con base en Nigrini y Llanos (2008).

¹¹ El conductismo es una corriente de la psicología que estudia a detalle el comportamiento de la sociedad a través de procedimientos objetivos y experimentales. Fue propuesto por el psicólogo John, B. Watson a principios del siglo XX. En efecto, fue un antecedente próximo para el desarrollo de la ciencia política a partir de la década de 1950 en Norteamérica al mando de Almond, Lindblom y otros politólogos, el principal aporte de esta corriente a la ciencia política fue el estudio del comportamiento individual y social de los seres humanos para la interpretación de los fenómenos sociales y políticos.

Entonces, la ciencia política y la ciencia de las políticas compartirían pretensiones diferentes, por ejemplo: la primera como ya se ha descrito, se encargaría de estudiar lo positivo, es decir, los fenómenos políticos en concreto, la segunda respondía a la razón instrumental de atender los problemas administrativos y gubernamentales, en suma, ambas ofrecerían elementos metodológicos suficientes para el estudio del Estado y la política. A partir de ello fue importante el análisis de la política pública por separado.

2.2.2 Políticas Públicas y Políticas de Estado

Si bien lo más común es hablar de las políticas públicas, en la literatura también se reconoce la figura de las Políticas de Estado, cuyo origen conceptual es similar a las políticas públicas en lo que refiere al constructo de *policy*, no lo es con el concepto de *policies* en referencia al enfoque *bottom-top* de éstas.

Posterior a la segunda guerra mundial, el modelo del Estado de Bienestar ya se encontraba consolidado cumpliendo con las misiones de protección social y redistribución de los ingresos. Así, surgieron ideas interesantes acerca de la utilización de un método que pueda lograr buen funcionamiento en el gobierno, esto dio paso al origen de las políticas públicas (P.P) centradas durante ese periodo de posguerra a la asistencia social (*safety nets*) y servicios básicos, cumpliendo un objetivo central: lograr un desarrollo social.

A partir de la década de 1950, autores como Laswell comenzaron a desarrollar el estudio científico de las políticas públicas partiendo de una asociación entre la teoría y la práctica, bajo este enfoque, las políticas públicas fueron ocupando importancia dentro de las ciencias sociales y la ciencia política. Así pues, se proclamaron como un método y campo de estudio encargado de analizar como los diferentes gobiernos en el mundo toman decisiones para afrontar y solucionar problemas de carácter público (Lakatos, 1978).

Asimismo, autores como Michael, Kraft y Scott (2007, p. 5) atribuyen que la política pública es un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a los problemas públicos”. Otros autores como Aguilar (2003) señalan que:

Su orientación de una política pública es hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión

de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas. (p. 87)

También, las políticas públicas se han constituido en Estados Unidos como una ciencia de acción y una contribución para la toma de decisiones de gobiernos, sobre todo han tomado relevancia especialmente para orientar la investigación aplicada. Del mismo modo, son cursos de acción con objetivos de interés público ideadas principalmente por gobiernos democráticos o semidemocráticos con el afán de poder mitigar un problema de carácter público, necesariamente la participación ciudadana debe ser mayor, así también deberán someterse a un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad.

De lo anterior, vale la pena destacar cuatro componentes importantes que engloban a una política pública: *polity* tiene que ver con el gobierno, los regímenes políticos y con el concepto de Estado. Según Vallés (2006, p. 50) señala que la *polity* “son todas aquellas reglas institucionales que organizan la vida de la comunidad y al que el tomador de decisiones (*decision-maker*) se ajusta constantemente”. Por otro lado, la *policy* hace referencia al plan de acción o políticas públicas en concreto, conjuntamente, se entiende como la acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado, propósito específico, etc. (Parsons, 2013). Ahora bien, las *policies* se conciben como las estrategias o herramientas que se llevan a cabo para hacer cumplir la *policy*. Finalmente, la *politic* según Vallés (2006, p. 50) es la “secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente”, es decir, el juego de los actores políticos, partidos políticos y sociedad al momento de implementar la *policy*.

Dichos componentes se afectan entre sí ya que existe un círculo vicioso entre estos, por ejemplo, para hacer cumplir la *policy* se necesita hacer política o *politic* refiriéndonos coloquialmente a la “grilla”, “las patadas debajo de la mesa”, “los periodicos”, esas conductas individualistas de grupos de oposición, partidos políticos y sociedad en general que van a condicionar a la *policy* y desde luego a las *policies* que se pretendan implementar. De igual manera, la *polity* fija el tipo de *policy*, por ejemplo, si se gobierna a partir de regímenes políticos autoritarios, socialistas y comunistas será seguramente más complicado ejecutar la *policy* puesto que en dichos sistemas políticos se rige desde la cúpula del poder. En síntesis, resulta bastante complejo para la

academia y los hacedores de políticas públicas definir e involucrar dichos componentes de manera exitosa en la práctica de la política pública (*policy*).

Actualmente el estudio de las políticas públicas se ha establecido como una subdisciplina de la ciencia política que mantiene una relación rigurosa con las formas de Estado y sistemas políticos (*polity*), esto sin lugar a duda reivindica un Estado del siglo XXI con más acción e intervención.

Sin embargo, también existen las políticas de Estado, en estas la participación ciudadana es mínima, el Estado asume la dirección, la regiduría y la implementación de estas. Típicamente estas políticas tienen que ver con cuestiones fiscales, monetarias, entre otras, donde la población tiene poco conocimiento. Autores como Oszlak y O'Donnell (1981) enfatizan que:

Las políticas estatales permiten una visión del Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales y apunta directamente a la reconceptualización del tema del Estado y la sociedad. En este sentido, dichas políticas no constituyen a una respuesta aislada del aparato estatal, sino más bien a un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (Oszlak y O'Donnell 1981, en Guardamagna y Cueto, 2013, p. 67)

Asimismo, una política de Estado tiene continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo (Guardamagna y Cueto, 2013). Bajo este orden de ideas, una política de Estado alude a todos aquellos asuntos que se consideran claves para defender los intereses generales de un país, debe de poseer los siguientes rasgos importantes para su buen funcionamiento: continua, permanente, dinámica, flexible, integral, metódica, preventiva, crítica y conflictiva.

En este sentido, la cuestión militar también forma parte de una política de Estado, puesto que los únicos que pueden darle órdenes al ejército es desde el poder, desde el gobierno, desde la élite, entonces, estas políticas militares originalmente eran una cuestión de guerra, de conquista, de

mantenimiento de territorios, sin embargo, dado el auge del narcotráfico y de la narcoviolenencia a partir de la década de 1980 en Latinoamérica se comenzó a utilizar al ejército para ese tipo de tareas. De esta manera, toda aquella política que tenga ver con el combate, el control y la erradicación del narcotráfico es de entrada una política de Estado, caracterizada principalmente por imposición, unidireccionalidad y pocas veces, si no es que nunca, hay posibilidad de discutirse o llevarse a alguna arena política.

2.2.3 Políticas de combate, control y erradicación del narcotráfico

Como se ha planteado, esta tesis busca un análisis comparado de las políticas en materia de seguridad pública enfocadas al combate, control o erradicación del narcotráfico. Para comenzar a definir y diferenciar dichas políticas es muy importante citar al Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD)¹² ya que en este se establece una serie de normas, reglas y procesos de adopción de decisiones en materia de drogas en la que muchos países como México y Colombia forman parte. En este sentido, el RICD ha potenciado más de 100 años de un paradigma prohibicionista que le ha costado a Latinoamérica serios problemas sociales, económicos y políticos, los impactos negativos han sido evidentes: un nulo funcionamiento del Estado de derecho y la aplicación de la ley, la sobrecarga de los sistemas penitenciarios o de la salud, el deterioro del medio ambiente y las violaciones a los derechos humanos. Esto sintetiza el ya ambiguo ideal del combate al narcotráfico en América Latina y el mundo.

2.2.4 El combate al narcotráfico

A partir de la consolidación del RICD poco después de la segunda guerra mundial Estados Unidos comenzó a desarrollar una serie de políticas restrictivas en contra de cualquier tipo de droga (cocaína, marihuana, opio, heroína, etc.) consideradas como un peligro hacia la sociedad. Así, el

¹² El Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) es un ordenamiento normativo encargado de prohibir y regular ciertas drogas con finalidades médico-sanitarias, sin embargo, durante las últimas dos décadas se ha manejado desde una postura netamente prohibicionista. En este régimen se adhieren diferentes tratados internacionales en materia de drogas como la Convención Única de Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), dicha estructura normativa se nutre de todos los tratados internacionales ya mencionados. También establece una lista amplia de drogas por escalonamiento, desde las controladas pero legales hasta las completamente ilícitas y supervisa las decisiones que toman los Estados firmantes.

prohibicionismo comenzó a ser el eje de rector de las políticas de drogas latinoamericanas durante las administraciones de Richard Nixon (1969-1974), Ronald Reagan (1981-1989), y George H. W. Bush (1989-1993). Esta prohibición, según autores como Labate y Rodríguez (2017) derivó en dos situaciones. Primero, que algunos sectores de la sociedad encontraron en este consumo de drogas una especie de sublevación y rebeldía contra el gobierno; y segundo, la aparición de mercados negros de drogas. Esto generó un auge de consumo entre 1980 y 1990 que reconfiguró el mercado internacional de drogas. Es decir, EUA se convirtió en unos de los principales consumidores de drogas, sin embargo, dejó la producción para países de América Latina y Asia, generando así tensiones en la geopolítica al interior y exterior de las naciones latinoamericanas que participaron en la producción y exportación de drogas a EUA.

Entonces, el narcotráfico comenzó a desafiar y amenazar a los gobiernos latinoamericanos, así, se empezó a utilizar al ejército para hacerle frente a dicha problemática, la respuesta fue inmediata, se originaron un sinnúmero de políticas militares norteamericanas en cooperación internacional con diferentes países como Colombia, México, Bolivia, Ecuador, Perú, Nicaragua, etc., caracterizadas principalmente por un alto intervencionismo militar y económico norteamericano, así, el ideal del combate al narcotráfico no es más que la militarización o el uso del ejército para dar solución al narco. Según Barra (2015) el prohibicionismo del RICD adherido a las políticas militares estadounidenses ha traído consecuencias negativas en Latinoamérica:

- a) La creación de un mercado ilegal y criminal que ofrece atractivas ganancias;
- b) El desplazamiento de las políticas de salud a un segundo término, por detrás de la justicia penal;
- c) El desplazamiento geográfico de los centros de producción y distribución de drogas, también conocido como efecto globo (*ballon effect*) (porque cuando se presiona en una parte, el aire se va hacia otra);
- d) La mala percepción por parte de las autoridades nacionales de las personas que usan drogas, quienes a menudo son excluidas, marginadas y víctimas de un estigma moral que las aleja del sistema de salud. (p. 85)

Es así como las políticas militares de combate al narcotráfico se han vuelto algo convencional en muchas regiones de Latinoamérica, especialmente por el apoyo militar y económico de Norteamérica. De hecho, la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia son políticas de

Estado militares diseñadas y orientadas por Estados Unidos a combatir el narcotráfico a través de la destrucción de cárteles de la droga, captura de principales capos, destrucción de plantíos de droga, entre otras cuestiones, donde el ejército juega un papel significativo. En síntesis, el combate al narcotráfico ha existido por más de cinco décadas en el continente americano y sigue siendo un modelo de política de drogas que muchos Estados de la región adoptan con la intención de cumplir el *status quo* prohibicionista del RICD o alinearse al ideal norteamericano de combate a las drogas. Sin embargo, durante la última década diferentes políticos, líderes sociales y académicos han empezado hablar sobre el control del narcotráfico, tema que ha originado diversas confrontaciones entre países. A continuación, se abordará la idea de las políticas de control del narcotráfico en varias regiones del mundo.

2.2.5 El control del narcotráfico

Durante la última década muchos países alrededor del mundo se han manejado bajo una óptica diferente en materia de drogas, esto derivado a que las políticas de drogas militares de combate al narcotráfico han sido verdaderamente cuestionadas, inclusive, consideradas como un fracaso en diferentes partes del mundo, especialmente en Latinoamérica. Para comenzar, es muy importante dejar en claro que las políticas de control del narcotráfico se caracterizan por un monopolio estatal, es decir, el Estado tiene la tarea de regular y vigilar la oferta y demanda de algún psicotrópico con el objetivo de disminuir el tráfico de drogas a manos de organizaciones criminales, esto lo realizará a través de empresas estatales o empresas farmacéuticas privadas, también por medio de farmacias, Coffe Shops y profesionales médicos con la finalidad de garantizar el consumo de sustancias psicoactivas para los fines permitidos y prevenir la utilización para fines no permitidos (Barbor, 2010).

Sumando a lo anterior, diferentes políticos, académicos, expertos en materia de seguridad pública, líderes sociales, sociedad en general, etc., han cuestionado sobre la verdadera esencia de la política de control del narcotráfico. En este sentido, Barra (2015, pp. 86-89) propone cinco modelos de regulación legal para la oferta y demanda de alguna droga, coadyuvando en el diseño e implementación de la política de control del narco: a) esquemas de receta médica en lugares de consumo supervisado; b) venta en farmacias, c) puntos de venta autorizados; d) establecimientos con licencia para la venta y el consumo; y e) venta por proveedores no autorizados (casos únicos).

Por lo general dichos modelos que se explicaran a continuación varían según los marcos regulatorios específicos de cada país, así como la infraestructura disponible para la aplicación de la ley en cada caso.

- a) **Prescripción médica:** en este modelo se ejerce un control más estricto e impuesto severamente sobre el suministro de drogas. Dentro de este, un farmacéutico calificado y autorizado receta algún tipo de droga a un usuario determinado, por tanto, la farmacia deberá contar con una licencia que la faculte de poseer para venta algún tipo de droga, en este sentido, el proceso de venta necesariamente tiene que ser controlado por entidades legislativas, regulatorias y de aplicación de la ley. Estas guían, supervisan y vigilan a los médicos que recetan drogas y a los farmacéuticos que las dispensan. Así, estos actores ayudan a determinar qué drogas están disponibles, en qué forma, dónde y bajo qué criterios.
- b) **Modelo de farmacias:** el presente modelo funciona dentro de un marco médico claramente definido, es menos restrictivo y controlado que el anterior. Los farmacéuticos están capacitados y autorizados para dispensar recetas, aunque ellos mismos no pueden extenderlas. Así también pueden vender ciertas drogas médicas que se encuentren detrás del mostrador, generalmente de menor riesgo. Los farmacéuticos son supervisados por una legislación regulatoria manejada por diversas agencias y por una infraestructura de aplicación de la ley claramente definida. Se tienen que cumplir criterios obligatorios como edad del comprador, el nivel de intoxicación de la sustancia, la cantidad solicitada e inquietudes particulares, relacionadas con un potencial uso indebido de la sustancia. Adicionalmente, los farmacéuticos están capacitados para ofrecer asesoría, apoyo e información médica básica.
- c) **Ventas autorizadas:** estas prácticas son las actuales con el alcohol y tabaco, ofrecen una infraestructura menos restrictiva y más flexible para la venta autorizada de ciertas drogas de uso no médico y de menor riesgo. Este modelo pondría en marcha varias combinaciones de controles regulatorios para manejar al vendedor, el punto de venta, el producto y al comprador, según corresponda. Autoridades municipales, regionales o nacionales serán los encargados de supervisar e instrumentar las políticas, tales autoridades actuarían como la entidad que autoriza y tendrían la capacidad para adaptar el marco regulatorio a las necesidades y prioridades de políticas locales. Así pues,

participaría la policía, personal de aduanas, estándares comerciales e infraestructura de salud y seguridad, según corresponda.

- d) **Establecimientos autorizados:** en este modelo los bares y lugares públicos que venden alcohol brindan el ejemplo común de sitios con licencia para venta y consumo. Bajo este modelo establecido existen diversos controles, por ejemplo, el más común es el que existe sobre el titular de la licencia de venta. Esta persona es responsable de restringir la venta del producto, basándose en la edad, el grado de intoxicación y el horario de apertura del local. Así, el Estado será el encargado de dar o no licencias según los requisitos establecidos previamente.
- e) **Ventas sin necesidad de autorización:** este modelo es otro de los más comunes, sustancias como el café, el mate de coca y analgésicos de baja potencia están sujetas a una regulación mínima o nula. Aquí la regulación se enfoca en descripciones y etiquetado del producto. Estas sustancias y otras son de libre disposición.

Conviene especificar que, la mayor parte de las políticas de control del narco en varias partes del mundo no engloban drogas como la cocaína, heroína, metanfetaminas, entre otras. Generalmente se sitúan en la regulación o control de drogas más blandas como la marihuana. Así, podemos encontrar experiencias latinoamericanas de control del narcotráfico en Estados Unidos, especialmente en Colorado y Washington en donde se ha legalizado la posesión de hasta una onza (lo que equivale a 28.3 gramos) de marihuana por parte de una persona mayor de 21 años. En ambas regiones se han establecido impuestos especiales sobre la venta de cannabis, estos se destinan a la asistencia sanitaria de personas en condiciones de adicción, prevención al consumo y educación sobre las sustancias.

Ahora bien, durante la administración de José Mujica (2010-2015) en Uruguay se estableció una normativa que regula la producción y venta de la marihuana, este modelo es muy similar al expuesto de prescripción médica ya que se les concede a farmacias, farmacéuticas privadas, agrupaciones de personal médico, entre otros establecimientos, tres tipos de licencias:

- a) **De producción:** Se autorizan a los establecimientos producir marihuana para uso personal y medicinal. (Barra, 2015)
- b) **De comercialización:** Se habilitan sitios de venta de marihuana que se entiende que ya están verificados por el Estado. (Barra, 2015)

- c) **De abastecimiento:** Se permite a los individuos acceder a la sustancia a través de cuatro vías: a) auto cultivo de hasta 6 plantas; b) en sitios de venta autorizado por el Estado, con un límite de 40 gramos por persona al mes; c) uso medicinal con autorización del Ministerio de Salud Pública; y d) clubes de cannabis, zonas donde se podrá cultivar y consumir en grupo una cantidad de plantas proporcional al número de miembros. (Barra, 2015)

También existen otros modelos de política de control del narco, por ejemplo, a mediados de década de 1980 e inicios del año 2000 países como Alemania, Suiza, España, Países Bajos, Canadá y Australia permitieron la creación de salas de consumo de marihuana (Sánchez, 2014). En suma, se puede inferir que la regulación o control del narcotráfico se tiene que dar a través de un monopolio estatal, en donde el Estado deberá fungir como un vigilante y garante del control sobre los mercados negros que hasta hoy permanecen en manos de cárteles de la droga.

2.2.6 La erradicación del narcotráfico

Ya establecidas las diferencias entre políticas de combate y control del narcotráfico valdrá la pena entrar en materia de erradicación del narco, tema que también ha sido muy controversial en el ámbito internacional y que a su vez difiere a los ya analizados. Para empezar, es muy importante dejar en claro que la idea de erradicación del narco es el objetivo principal de un proceso tan debatido actualmente: la legalización de las drogas, en este sentido, se tomará primero la lógica de legalización para poder entender la de erradicación.

En primer lugar ¿qué se entiende por legalización?, según Barra (2015) la define “como un proceso por el cual el estatus de una actividad pasa de estar prohibida a estar permitida” (p.86). Entonces, digamos que la legalización de las drogas es un proceso por el cual se revierte todo un sistema jurídico para poder pasar una actividad prohibida (consumo, uso recreativo, posesión de drogas, etc.) a una actividad permitida. De esta manera, la legalización de alguna droga NO es un modelo de política pública, sino más bien es un proceso como bien señalo que ocupa obligatoriamente un marco legal que instrumentará diferentes modelos de política pública.

Durante la última década la legalización o despenalización de la marihuana ha sido un tema de seria discusión entre actores del Estado, sociedad civil, medios de comunicación, etc. Podemos encontrar experiencias recientes como la de Uruguay, Washington, Colorado, California, entre otras regiones, que se han manejado bajo la idea de control del narcotráfico, principalmente con la

marihuana, sin embargo, buscan reestructurar su marco jurídico para legalizar otras sustancias. Recientemente en México y Colombia se ha comenzado un proceso de despenalización de la marihuana para uso recreativo, científico, médico e industrial. Otros países como Canadá, Costa Rica, Argentina, Bolivia y Chile también han iniciado y consolidado dicho proceso.

Así pues, la legalización es vista desde diferentes puntos de vista, el primero alude al desarrollo de la personalidad y el segundo tiene que ver con la necesidad de un cambio de paradigma en la política de drogas, es decir, se quiere pasar de lo punitivo y prohibicionista a cuestiones de salud pública y educación (Restrepo, 2013). Autores como DuPont y Voth (1997) señalan que la legalización de diferentes drogas podría traer consecuencias perjudiciales al mismo Estado, ya que el consumo se potencializaría y como consecuencia se generarán serios gastos estatales en el mantenimiento de personas adictas a la droga de su elección, como también puede haber una flexibilización en las sentencias con los delitos relacionados a las drogas.

Ante lo anterior, la legalización de las drogas no significa verdaderamente una renuncia del Estado para acabar con el narcotráfico, sino más bien se tiene que hacer a un lado el enfoque punitivo para así centrarse en estrategias efectivas en materia educativa y de salud pública para que la población consumidora o no tenga información eficiente y veraz de cualquier tipo de droga para que así decidan si consumen o no, el objetivo de la legalización es afectar las finanzas y el poder de los narcotraficantes. Actualmente el caso de la marihuana ha sido un ensayo de prueba y error en varias regiones de América Latina, pero lo que en verdad se busca es ampliar el espectro de drogas que pudieran ser legalizables siempre y cuando se estructure un marco jurídico correcto, al suceder esto el Estado tendrá entre otras tareas importantes dotar al consumidor droga de calidad con previa información de esta.

Autores como Cevallos (2013) señalan que la viabilidad política de una posible legalización puede ser fructífera o no, por ejemplo, al existir el RICD sería difícil ya que en términos geopolíticos despenalizar algunas drogas duras como la cocaína y la marihuana traería consecuencias para los países que están adheridos al régimen, también, muchos países latinoamericanos (México, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, etc.) están atados al ideal militar de Estados Unidos que ha sido por más de cinco décadas el patrocinador económico de inteligencia militar. Así, estas opciones y otras se oponen a una posible legalización de las drogas.

Por último, la legalización podría fortalecer al Estado, ya que limitaría el poder corruptor del narcotráfico, al mismo tiempo se les restaría ingresos, capacidad de influencia política y social,

también, al existir un marco legal en materia de drogas el ciudadano podrá organizarse y reclamar lo que considera el contenido sustantivo de un derecho, por consiguiente, el consumo de drogas dejaría de ser perseguido, estigmatizado o castigado, de esta manera se abriría un camino prometedor para empezar hablar de la erradicación del narcotráfico. En síntesis, la legalización podría tener riesgos como cualquier otra acción política (Restrepo, 2018).

2.3 Política Comparada

En función de lo planteado entre políticas públicas y políticas de Estado se puede inferir que ambas políticas gubernamentales deben de nutrirse de evaluaciones y otras experiencias, por ello surgieron conceptos-metodologías como la política comparada. A continuación, se explicará la evolución y concepción de esta.

En la década de 1950 la ciencia política norteamericana estuvo frecuentemente ligada al estudio del gobierno comparado, centrado durante ese periodo de posguerra al análisis de los sistemas políticos en países como: Francia, Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos, por ejemplo, en Alemania y la antigua URSS se discutía y se comparaba el fascismo y el socialismo, dichos estudios eran limitados ya que su contenido era histórico, descriptivo e institucional.

Ahora bien, en las décadas de 1960, 1970, 1980 y 1990 el estudio del gobierno comparado como se le conocía en la época de posguerra tomó un rol diferente, esto debido a que en diferentes partes del mundo se iniciaron diversos procesos políticos, económicos, sociales y culturales que originaron el surgimiento de la política comparada enfocada en esos periodos a estudios más amplios: comparaciones entre la democracia y el autoritarismo (en diferentes regiones del mundo), funcionamiento de regímenes y sistemas políticos, comparaciones de economías consolidadas, partidos políticos, etc.

Paralelamente a la década de 1970 hubo estudios como el de Almond y Powell (1972) sobre la materia, que discutían el enfoque de la política comparada a partir de dos puntos enlazados entre sí: como campo y cómo método. En este sentido, autores como Bautista (2014) enfatizan que:

En 1971 Lijphart en su texto *Comparative politics and the comparative method* planteó una de las principales tensiones dentro de la política comparada, partiendo de una pregunta central: ¿la política comparada se define por el “qué” o por el

“cómo” como un subcampo específico de la ciencia política o como una manera de hacer o de producir conocimiento? (p.2)

Dicho cuestionamiento de Lijphart consolidó que la política comparada debe ser abordada al mismo tiempo como campo y método de la ciencia política caracterizada principalmente por una aproximación empírica al estudio de los fenómenos políticos. En la siguiente tabla se plantea el “qué” (¿qué comparar) y el “cómo” (¿cómo comparar?) de la discusión de Lijphart.

Tabla 1. La política comparada como campo y método de la ciencia política

Como campo ¿Qué comparar?	Como método ¿Cómo comparar?
El enfoque comparado como campo es el conjunto de observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país) (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 9). Asimismo, abarca la compilación de datos de dos o más países para la validación de generalizaciones referidas a los fenómenos políticos. Comúnmente se comparan los tipos de regímenes políticos, calidad democrática, estudio de las élites, etc.	El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de la hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. En este sentido, la comparación como método es, pues, un aporte al control empírico de los fenómenos políticos (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 9).

Fuente: elaboración propia.

Entonces, resulta claro que en la política comparada se necesita tener en cuenta dos posturas vinculadas entre sí: una como campo y la otra como método. De este modo, autores como Sartori y Morlino (1999, pp. 29-30) afirman que la política comparada “es un método de control de nuestras generalizaciones o de leyes de tipo si... entonces... un método de control porque no es el único”. Así también, alude al estudio de los patrones de parecidos y diferencias en un conjunto determinado de casos, esto permite realizar interpretaciones y formulaciones empíricas (Nohlen, 2012, p. 29; Ragin, 2007, p. 179). En sentido escrito, más que comparar este campo de la ciencia

política puede llegar hacer un compendio de explicaciones para entender uno o diversos fenómenos políticos, sociales y económicos.

Dicho lo anterior, la política comparada en pleno siglo XXI ha centrado su estudio al análisis de la política – *policy* – del Estado interventor, principalmente en el proceso de implementación y resultados, utilizando la comparación como una técnica para un mejor control de las investigaciones.

Esto ha originado diversos estudios como el de Barrera, Fernández y Olvera (2019) quienes señalan que la política comparada puede ser desde el momento de la operacionalización del concepto o problema hasta la comparación de los resultados. Otro de los estudios le corresponde a Gorri (2016) y Frühling (2012) dichos autores enfatizan que la comparación de políticas debe de nutrirse de seguimiento y evaluación, en este sentido, sugieren la existencia de estructuras dentro de la administración pública que se dediquen al análisis del ejercicio cíclico de las políticas para lograr así una mejor eficacia gubernamental. Por último, Figueroa (2014) indica que la política comparada debe tener como punto de partida la contrastación de contextos diferentes ya que al lograrse este ejercicio se alcanza a involucrar una serie de indicadores económicos, sociales y políticos que permiten vislumbrar la efectividad de una política sobre otra.

Finalmente, existen dos técnicas importantes adheridas a la política comparada: la primera tiene que ver con comparaciones sincrónicas o simultáneas donde la principal característica es temporal, es decir, la comparación tiene que darse en un año o un periodo de tiempo determinado, usualmente entre países, pero también dentro de un país entre unidades territoriales descentralizadas. La segunda hace referencia a la comparación diacrónica-longitudinal donde el factor temporal y espacial ya no importa, dicha contrastación se puede dar en diversos periodos de tiempo, como también entre dos o más países (Luca y Pinillos, 2015). En tal sentido, la presente tesis acerca de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia se ajusta a un tipo de comparación diacrónica-longitudinal.

CAPÍTULO 3
METODOLOGÍA

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo plantear la metodología que se desarrollará para la tesis, y a su vez proponer una perspectiva metodológica que permita ejemplificar y dar pauta a la realización de trabajos posteriores de política comparada. Así pues, se detallará en el primer apartado los antecedentes metodológicos, es decir, algunos estudios de política comparada que se han realizado en diferentes áreas de estudio, enfatizando principalmente trabajos dentro de la ciencia política y particularmente en materia de seguridad pública. Finalmente, se planteará la metodología y el instrumento metodológico que permitirá realizar la comparación de la política de combate al narcotráfico mexicana y colombiana.

3.1 Antecedentes metodológicos

En lo que refiere a metodologías de política comparada en el ámbito internacional se pueden mencionar trabajos como el de Levine y Molina (2007) quienes abordaron la calidad democrática con visión comparada en países latinoamericanos: Uruguay, Chile, Costa Rica, Panamá, Argentina, México, R. Dominicana, Brasil, Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Honduras, Ecuador, Venezuela, Colombia y Guatemala. El estudio se manipuló a través de cinco dimensiones interrelacionadas: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Con base a estas dimensiones se planteó el índice Freedom House para medir la calidad democrática latinoamericana, dicho instrumento comparativo permitió también determinar las fortalezas y debilidades específicas de cada país de la región con respecto a los elementos que conforman cada una de las dimensiones de la calidad democrática. Concluyen que Uruguay, Chile y Costa Rica tienen una calidad democrática buena, mientras que Guatemala fue la peor calidad de la democracia de toda América Latina.

Otro de los trabajos le pertenece a Vargas (2011) quien realizó un análisis comparado de las relaciones entre democracia, calidad de la democracia y democratización en países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Para fines de la investigación el autor se basó en cuatro dimensiones: a) sistema electoral; b) Estado de Derecho; c) Inclusión ciudadana; y d) Participación ciudadana. Esto le permitió concluir que Costa

Rica es la democracia más antigua y estable de Latinoamérica por lo tanto se puede considerar una democracia buena, en contraste, en Guatemala, Honduras y Nicaragua la calidad de la democracia fue la más baja en las cuatro dimensiones consideradas. Finalmente, El Salvador y Panamá manifestaron una evolución positiva en su calidad democrática.

Otro de los trabajos le corresponde a Figueroa (2014) quien centró su estudio en la comparación de dos contextos muy diferentes como lo son el europeo y latinoamericano en cuanto a desarrollo económico, social y político, se tomó el origen y desarrollo del Estado de Bienestar en ambas regiones, los casos de estudio fueron tres países: Finlandia, España y México. Se utilizó una metodología comparada de políticas sociales mediante un estudio de casos y la aplicación del Índice de Política Social (IPS) desarrollado por el United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), dicho índice permitió medir el esfuerzo que realiza cada gobierno considerando algunos indicadores como el gasto social, impuestos, calidad institucional, PIB per cápita y seguridad social. Se concluye que las políticas sociales son muy diferentes según el régimen de bienestar de cada país, por ejemplo, en Finlandia el gasto social, la recaudación tributaria y la cobertura de seguridad social es mayor en comparación con España y México, por otro lado, el nivel de gobernanza en Finlandia es de 99%, España con el 80% y México con el 49.3%, de esta manera, el país escandinavo es mejor a los otros países en cuanto a la ejecución y resultados de su política social.

Otro interesante esfuerzo de política comparada se encuentra en el trabajo de Gorri (2016) en donde se realizó un ejercicio de análisis comparado de seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en el Cono Sur durante los últimos 5 años, se contemplaron países como: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Para ello, la autora realizó una matriz de análisis comparativo contemplando las siguientes variables: marco legal sobre seguimiento y evaluación de políticas seguridad, dependencia institucional, uso y alcance de la evaluación, marco conceptual, tipo de evaluación y técnicas de recolección de datos. Se concluye que todos los países de la región asimilan la seguridad pública a estrategias de políticas de seguridad ciudadana, con una mirada integral, transversal en cuanto al diseño de programas de prevención y políticas proactivas ante el delito y la violencia.

Otro trabajo de política comparada, pero en materia educativa es el de Quiroz, Miranda, Gisbert, Morales y Onetto (2016) quienes plantearon un estudio comparado de las competencias digitales para aprender y enseñar en los estudiantes de último año de las carreras de formación

inicial docente en Instituciones de Educación Superior de Chile y Uruguay. Para ello, los autores diseñaron una matriz de 14 indicadores organizados en cuatro dimensiones con una valoración de pertinencia superior al 75% para evaluar y medir a través de juicios de expertos la Competencia Digital Docente (CDD) en la Formación Inicial Docente (FID) de los estudiantes de ambos países. Esto les permitió concluir que el nivel de desempeño logrado en relación con la competencia digital es similar para ambos países.

Finalmente, se encuentra el trabajo de Barrera, Fernández y Olvera (2019) quienes plantearon un análisis de política comparada en la operacionalización del concepto de pobreza en la política social de México y Costa Rica, para ello, los autores revisaron la definición de pobreza en ambos países, para luego desagregar sus dimensiones, subdimensiones e indicadores. Esto les permitió cuantificar el número de rubros en los que ambos países operacionalizan la pobreza de manera idéntica. Concluyen que solo coinciden en aquellos que se contemplan en la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la CEPAL y que son divergentes en la mayoría de los indicadores que utilizan ambos países.

Ahora bien, en lo que refiere a política comparada en materia de seguridad pública, destacan trabajos como el del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), en el cual se realizó un análisis comparativo de programas de seguridad pública en diversas ciudades del mundo: Ciudad de México, Nueva York, Londres, Santiago de Chile, Buenos Aires y Rio de Janeiro. Para ello, se consideraron los marcos jurídicos, los sistemas de justicia, los derechos humanos, la participación de la sociedad y los medios de comunicación como variables dependientes a la investigación, de esta manera, se clasificaron 6 tipos de delitos (violación, lesiones, homicidio, robo (transeúntes), robo (material) y abandono de personas) en donde se centran mayormente las políticas de seguridad pública de dichos países. Se concluyó que la creación e implementación de diversos programas de seguridad pública en las ciudades ya descritas constituyen una respuesta al avance de la delincuencia en los últimos años, asimismo, los resultados que se derivan de la aplicación de las diferentes acciones no han sido del todo satisfactorios.

Otro destacable esfuerzo se encuentra en el trabajo de Álvarez (2007), quien realizó una reflexión comparativa sobre la inseguridad pública en varios países latinoamericanos: Chile, Perú, Uruguay, Costa Rica, Argentina, Panamá, Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Rep. Dominicana, Brasil, México, Honduras, Guatemala, Venezuela, El Salvador y Colombia. Para dicha investigación se diseñaron dos dimensiones y siete subdimensiones: la primera dimensión hace referencia a la

evaluación situacional de la inseguridad, es decir, la comparación de información sobre delitos más importantes, en esta se encuentran dos subdimensiones: subdimensión objetiva de inseguridad (homicidios) y subdimensión subjetiva (percepción ciudadana respecto a las instituciones de seguridad), la otra dimensión es la de evaluación institucional, es decir, una mirada sobre cómo los países de la región organizan su respuesta institucional al fenómeno de la inseguridad, en esta última se encuentran 5 subdimensiones (Gobierno de la seguridad, sistema de prevención social de la violencia y el delito, sistema policial, sistema de persecución penal y sistema de seguridad privada). Se concluyó que los niveles de violencia delictiva en la región son muy altos, lo que compromete seriamente al desarrollo humano y, eventualmente, la gobernabilidad democrática de la región. Así también, las instituciones de seguridad en América Latina presentan debilidades estructurales que requieren acciones decididas al respecto.

Por otro lado, se encuentra el trabajo de Uribe (2009) quien elaboró un análisis comparado del consumo de drogas ilícitas en Colombia durante la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y las experiencias de consumo en Holanda, España, Estados Unidos y Argentina. Para ello el autor ofreció un panorama general del consumo de estupefacientes y la política de drogas de todos los países contemplando las siguientes variables: a) tasa de mortalidad; b) personas tratadas por abuso o dependencia de alguna droga; c) enfermedades de transmisión sexual transmitidas por drogas inyectables; d) presos; e) urgencias por sobredosis, entre otras. Concluyó que el consumo de drogas en España y Holanda es menor que al de Estados Unidos, Argentina y Colombia, debido a que las políticas de drogas del continente americano solo se centran en la disminución de la oferta mediante acciones orientadas a combatir la producción y el tráfico de drogas, mientras que la política de drogas en España y Holanda se orienta en la salud pública y un monopolio estatal de control de drogas a través de *Coffe Shops*, farmacias, etc.

Otro de los trabajos le corresponde a García (2017), en esta investigación se realizó un análisis comparado de las políticas de seguridad ciudadana en administraciones públicas descentralizadas: Bogotá y Madrid entre el periodo 2004-2014. Para ello, se recopiló información documental, institucional e instrumentos metodológicos como entrevistas a grupos focales, también se diseñó una matriz analítica a partir de las siguientes variables: descripción de los problemas de inseguridad ciudadana, enfoques sobre las estrategias (prevención-reacción del delito), alianzas y actores en juego con relevancia política, documentos de política y las noticias de prensa. Se concluyó que durante los diez años de estudio Bogotá mostró una tendencia sin muchos

avances en materia de política pública de seguridad ciudadana y Madrid manifestó un equilibrio en sus resultados de políticas en materia de seguridad ciudadana.

Por otra parte, se encuentra el trabajo de Garibaldi (2017) quien desarrolló un análisis comparado sobre los factores que influyen en el funcionamiento de los observatorios de seguridad pública en Acapulco, Cuernavaca y Panamá. Para fines de la investigación la autora consideró 5 dimensiones: a) diseño organizacional; b) recursos financieros; c) infraestructura; d) calidad de la información y e) la interacción política. Las tres primeras atienden a la dinámica interna de los observatorios. Las dos últimas a la relación de cooperación e interacción que el observatorio tiene con el gobierno y las instancias gubernamentales enfocadas a la seguridad. Así, a los indicadores se les asignó una ponderación, la cual está fundamentada en una serie de condiciones o requisitos que el observatorio debe cumplir, de esta manera, las ponderaciones oscilan del 0 al 3. Finalmente, se presentaron 3 matrices de análisis FODA para cada caso de estudio y se concluyó que en ambas regiones las limitantes fueron el financiamiento y la interacción política, ya que estas dos variables o dimensiones impactan a todas las demás.

Por último, está el trabajo de Jiménez y Franchi (2020) quienes plantearon un estudio comparado de la legislación de Brasil y Ecuador relacionada con la participación de Fuerzas Armadas (FFAA) en actividades de seguridad pública, buscando comprender la evolución de las bases legales de los países. Para ello, los autores escogieron las constituciones de ambos países como dos indicadores de suma importancia, de esta manera, compararon los marcos legales de ambos países como también hechos en donde se destaca la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública. Concluyeron que en ambas regiones se muestran bases constitucionales que permiten la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, con leyes recientes regulando y ampliando su empleo en las últimas décadas.

3.2 Metodología

En este apartado se presenta la metodología de esta tesis. Para empezar, se tiene que dejar en claro que para el caso mexicano se trabajará con el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) y su eje de seguridad, ya que no existe ningún documento oficial de la

Iniciativa Mérida y los pocos que hacen alusión a dicha política solo se centran en aspectos económicos y costos y además tienden a ser muy vagos¹³.

Otro aspecto importante para considerar sobre el PND de FCH es que de éste se desprende la Iniciativa Mérida y otras estrategias para hacer frente al narcotráfico, es decir, dicho PND es el documento madre donde se perfila la seguridad pública y el combate al narcotráfico como la *Policy*. En lo que refiere al caso colombiano, el Plan Colombia (2000) sí es de acceso público, por lo que ese documento se tomó como el otro documento madre para hacer el análisis comparado. Ahora bien, el primer paso de la presente metodología será una examinación de cada documento, así, se obtendrán 6 elementos importantes: concepto, definición, variable, objetivo, estrategias y *policies*.

Lo anterior, permitirá realizar una matriz para cada política respetando los mismos elementos. Estas matrices se realizarán en el *software* Microsoft Excel para una mejor visualización y manejo, así, la matriz del PND de Felipe Calderón y su eje de seguridad se estructurará de la siguiente manera:

Tabla 2. Conceptos y variables del PND que se manipularán para elaborar la matriz

Concepto	Variable
Estado de Derecho	Certeza jurídica
	Procuración e impartición de justicia
	Información e inteligencia
	Crimen organizado
	Confianza en las instituciones públicas
	Cultura de la legalidad
Seguridad Nacional	Derechos Humanos
	Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio
	Seguridad fronteriza

¹³ Se adjunta algunos links de sitios web y documentos oficiales que fueron consultados.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/16100
<https://www.state.gov/> <https://crsreports.congress.gov/>

	Cooperación internacional
Seguridad Pública	Prevención del delito
	Cuerpos policíacos
	Participación ciudadana

Fuente: elaboración propia con el base en el PND (2007-2012).

Cada concepto tendrá su definición, de la misma manera que cada variable poseerá su objetivo, estrategias y *policies* según lo establezca el Plan Nacional de Desarrollo. Ahora bien, para la elaboración de la matriz del Plan Colombia se realizará el mismo ejercicio, así pues, se estructurará de la siguiente manera:

Tabla 3. Conceptos y variables del Plan Colombia que se manipularán para elaborar la matriz

Concepto	Variable
Fortalecimiento del Estado	Reforma del sistema judicial y la protección de los derechos humanos
	Consolidación del Estado de Derecho
	Responsabilidad del sistema judicial
	La promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos
	Eliminar la corrupción
	Privar a los delincuentes del producto de sus actividades
	Combatir el contrabando y fortalecer la interdicción de narcóticos
Lucha contra el problema mundial de drogas y el crimen organizado	Estrategia basada en valores humanos

El proceso de Paz	Acuerdo de paz negociado con la guerrilla
Democratización y desarrollo social	Asistencia para las víctimas de la violencia
	Asistencia para los desplazados internos
	Desarrollo alternativo
	Desarrollo sostenible en áreas ambientales frágiles
	El papel de las comunidades locales y los municipios
Rencauzando la economía	Medidas de estabilización
	La promoción de comercio e inversión

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Colombia (2000).

Al igual que la matriz anterior, se definirá cada concepto, de igual manera cada una de las variables llevará objetivo, estrategias y *policies*. Este ejercicio de escrudiñar ambos documentos para elaborar las matrices representa el segundo paso de la metodología, al mismo tiempo será la parte determinante para la comparación final de ambas políticas, dado que ofrecerá un panorama amplio de lo que cada política procura en la lógica de hacer frente al narcotráfico.

Finalmente, para concluir este análisis comparado se establecerá un mecanismo de controles, es decir, este instrumento será básicamente la guía para identificar qué se está comparando con qué. De esta manera, se asignará un juego de colores para cada concepto, definición, variable, objetivo, estrategias y *policies* de cada política. Será verde progresivo si el contenido de los elementos de la matriz del PND están manifestados en la matriz del Plan Colombia, demostrando así convergencia en la estructura de cada *policy*, por lo contrario, un rojo normal si existe divergencia. Así, se demostrará qué tan convergentes o divergentes son dichas políticas de combate al narcotráfico.

CAPÍTULO 4
RESULTADOS

Introducción

Este capítulo tiene por objetivo presentar los resultados de la tesis. Para ello, se mostrará en el primer apartado lo que se encontró para la matriz del PND y su eje de seguridad y posteriormente se hará lo mismo para la matriz del Plan Colombia. De esta manera, se tendrá un amplio margen de análisis para que en el último apartado se realice el ejercicio comparativo entre las dos matrices obteniendo así similitudes y diferencias. Esto último permitirá más adelante establecer las conclusiones generales de la investigación. En ambos casos las matrices completas se encuentran en el anexo digital (<https://bit.ly/3vPwEb3>).

4.1 Matriz del Plan Nacional de Desarrollo. Eje 1. “Estado de Derecho y Seguridad”

Se encontró que en el caso mexicano hay 3 conceptos: Estado de Derecho, Seguridad Nacional y Seguridad Pública. El gobierno federal define el primer concepto como el respeto y la aplicación de la ley para generar progreso y justicia efectiva, así, se compone de 7 variables caracterizadas principalmente por los siguientes 3 componentes:

1. Fortalecimiento y modernización del sistema de justicia;
2. El combate frontal a la corrupción y el narcotráfico; y
3. El respeto a los derechos humanos.

De esta manera, las variables se componen de 12 objetivos, mismos que hacen énfasis en los tres componentes. Por ejemplo, para el primer componente se busca que el Estado sea garante de un sistema de justicia eficaz, se modernice el sistema de justicia penal, se combata la impunidad para disminuir los niveles de violencia delictiva, se fortalezcan los sistemas penitenciarios y se establezcan mecanismos y procesos que den pauta al conocimiento de los patrones del fenómeno delictivo.

Para el segundo componente los objetivos apuntan al monopolio estatal de la fuerza, por ejemplo, en particular la variable crimen organizado busca recuperar la fortaleza del Estado a través del combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Por otro lado, para combatir la corrupción se pretende incluir la participación ciudadana, principalmente en la apertura

de mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran a prácticas ilícitas. Por último, para el componente de respeto a los derechos humanos el Estado se compromete para lograr el aseguramiento, su promoción y defensa de los mismos.

Ahora bien, las estrategias siguen la misma lógica de lo anterior, es decir, existe un alto intervencionismo estatal. Especialmente en el combate frontal al narcotráfico se proponen estrategias como la aplicación de la fuerza al “margen de la ley” para recuperar los espacios secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, así también, la implementación de una política pactada entre los 3 órdenes de gobierno para combatir el narcomenudeo, la consolidación de estándares internacionales en materia de lavado de dinero de procedencia ilícita y la desarticulación de organizaciones criminales.

Por último, las *policies* se perfilan al mismo fortalecimiento y modernización del sistema de justicia, de igual manera a combatir el narcotráfico. Aquí conviene destacar que el gobierno contempla a las Fuerzas Armadas para eliminar los plantíos de enervantes e interceptarlos por mar, aire y tierra, para ello, hace énfasis que se destinará todo el recurso necesario para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México en cuanto a tecnología. También, se emplea al Ejército para la implementación de operativos en el aseguramiento de distribuidores de droga, centros clandestinos de elaboración y distribución y la desarticulación de organizaciones criminales. Ahora bien, para el combate a la corrupción se le cede nuevamente participación a la ciudadanía, por ejemplo, dentro de estas *policies* se busca facilitar a los ciudadanos la formulación de quejas, denuncias e inconformidades por medios directos y electrónicos que permitan la sanción de los servidores públicos corruptos, también, se incluyen estímulos materiales y reconocimiento para los que aporten pruebas suficientes para las sanciones en materia del mal ejercicio de la función pública, entre otras cuestiones que se plantean.

Por último, para la protección y respeto de los derechos humanos se propone entre las diferentes *policies* adherirse a los instrumentos internacionales en la materia. También, se estipula la realización de campañas informativas acerca de la importancia de los derechos humanos fundamentales para así lograr prevención en la población y no violar los mismos.

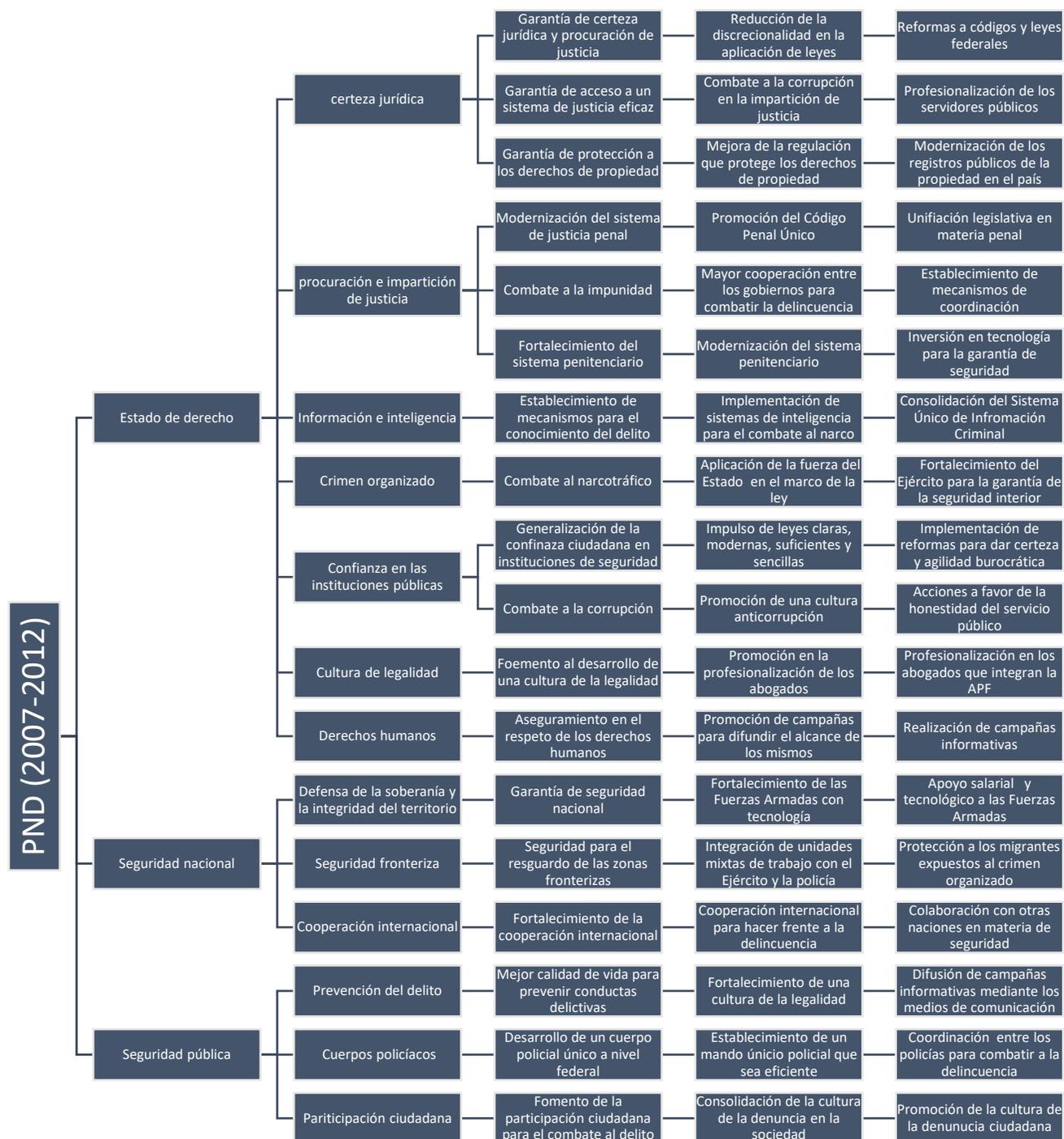
Por otro lado, el gobierno mexicano define el segundo concepto de Seguridad Nacional como la responsabilidad que tienen las Fuerzas Armadas para defender el territorio y la soberanía nacional, así, se compone de 3 variables que se ajustan a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio, seguridad fronteriza y cooperación internacional. Los objetivos de dichas variables

poseen la intervención plena del Estado a través de las Fuerzas Armadas. De esta manera, las estrategias apuntan hacia la militarización, por ejemplo, se plantea el uso del Ejército con la ayuda de la Policía Federal Preventiva (PFP) y las policías fronterizas y estatales para garantizar seguridad a la población y a su vez resguardar el territorio. Ahora bien, el gobierno promueve la cooperación internacional para hacer frente al fenómeno del narcotráfico, busca el apoyo de otros países para atacar la delincuencia organizada, intercambiar información para combatir el tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes entre otras cuestiones, de hecho, este apartado de cooperación internacional fue importante para el diseño e implementación de la Iniciativa Mérida y otras estrategias de seguridad.

Las *policies* están orientadas hacia el apoyo económico, de equipamiento físico, tecnológico y de capacitación a las Fuerzas Armadas para cumplir con sus tareas, también, se ubican en la colaboración en materia de inteligencia e información para combatir el tráfico de armas, el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes, asimismo, hacen énfasis en la extradición como un recurso legal para asegurar justicia efectiva.

Finalmente, para el tercer concepto de Seguridad Pública el gobierno lo define como el deber que tiene el Estado para salvaguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos, de esta manera, el concepto se compone de 3 variables: prevención del delito, cuerpos policíacos y participación ciudadana, así, los objetivos apuntan hacia un fomento de mejores condiciones de vida de los ciudadanos para prevenir el delito, el desarrollo de un cuerpo policial único a nivel federal que sea ético, capacitado y transparente y el fomento a la participación ciudadana para la prevención y combate al delito, en cada una de las estrategias que se plantean para cada objetivo existe un vínculo más claro entre el gobierno y la sociedad. Por último, las *policies* también se orientan a lazos de colaboración y participación directa entre gobierno y sociedad (ver figura 2).

Figura 2. Esquema-resumen de la Matriz del PND y su eje 1 de seguridad



Fuente: elaboración propia con base en la Matriz del PND y su eje 1 de seguridad.

4.2 Matriz del Plan Colombia

Para el caso colombiano se encontraron 5 conceptos: Fortalecimiento del Estado, lucha contra el problema mundial de drogas y el crimen organizado, el proceso de paz, democratización y desarrollo social y reencauzando la economía. Así, el primer concepto se ajusta a la recuperación de las responsabilidades que tiene el Estado: la justicia, respeto a los derechos humanos, conservación del orden público, etc. De esta forma, se compone de 7 variables que apuntan a fortalecer el sistema de justicia, el respeto a los derechos humanos, la eliminación de la corrupción y el combate al narcotráfico a través de sus actividades ilegales. Así pues, los objetivos siguen la misma lógica de lo anterior, finalmente, las estrategias y las *policies* mantienen un alto intervencionismo estatal, especialmente en el combate al narco se establece el uso de las Fuerzas Armadas para interceptar narcóticos.

Ahora bien, el segundo concepto se define nuevamente dentro de lógica de lucha contra el narcotráfico, en este sentido, se concentra en la producción, tráfico y consumo de drogas. Así, sólo existe una variable, los objetivos apuntan hacia la erradicación de cultivos de droga, especialmente con la cocaína, desarticular organizaciones criminales con la participación del Ejército, el fortalecimiento del sistema de justicia para combatir la corrupción, la neutralización de los sistemas financieros de los narcotraficantes, ente otras cuestiones. Conviene especificar que para este concepto no se encontraron estrategias. Finalmente, las *policies* están orientadas plenamente al control militar en la parte sur de Colombia, principalmente en el departamento de Putumayo para la erradicación de cultivos, para ello, se hace énfasis en el fortalecimiento de la capacidad tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional para el combate al cultivo ilícito, asimismo, se busca fortalecer las instituciones de impartición de justicia y derechos humanos, como también el congelamiento, el decomiso de activos de procedencia ilícita, entre otras cuestiones. En suma, la intervención del Estado sigue siendo predominante.

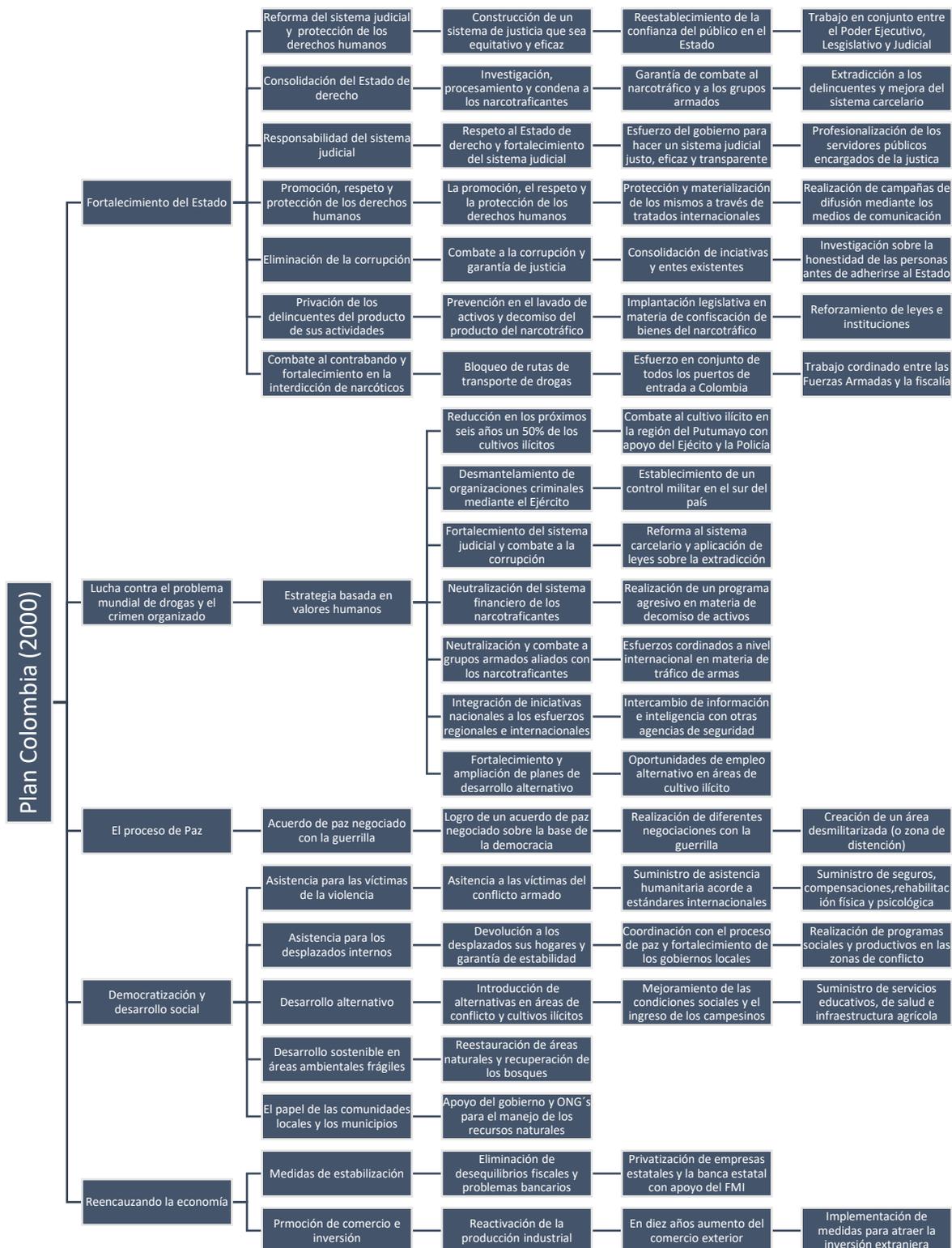
Para el tercer concepto que tiene que ver con el proceso de paz se propone como definición la búsqueda de un proceso de negociación entre tres partes: la guerrilla, los paramilitares y el mismo Estado. Esto se busca conseguir sobre las bases de integridad territorial, democracia y derechos humanos. Básicamente lo que Colombia buscaba para aquel período de inicios de los años 2000's era este acuerdo negociado que llevo por nombre Proceso de Negociación del Caguán para apaciguar el narcotráfico, mismo que es alimentado por los grupos armados de izquierda (guerrilla)

y de derecha (paramilitares), de hecho, el conflicto armado fue el incentivo importante por el cual el Estado colombiano crea el Plan Colombia para que pueda recibir ayuda económica internacional. Así, este concepto está compuesto por una variable, un objetivo y una estrategia que sigue la misma lógica anterior. Las *policies* poseen cierta desmilitarización con el fin de lograr el acuerdo de paz y también le ceden cierta participación a la ciudadanía para que sirva como presión sobre los grupos armados y lograr así una solución política al conflicto armado. Al mismo tiempo se establece la ayuda económica internacional para las áreas más afectadas por el conflicto.

Para el cuarto concepto de democratización y desarrollo social se encontró que el gobierno colombiano busca incluir la participación civil para detener el conflicto armado y sobre todo para coadyuvar en el combate a los cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas. Dicho concepto se compone de 5 variables: asistencia para las víctimas de la violencia, asistencia para los desplazados internos, desarrollo alternativo, desarrollo sostenible en áreas ambientales frágiles y el papel de las comunidades locales y los municipios. Así, los objetivos apuntan hacia la presencia estatal en zonas donde el conflicto armado ha rebasado la capacidad institucional del mismo Estado y sobre todo donde es latente, también, en áreas donde existe un alto número de cultivos ilícitos. Las estrategias están orientadas hacia apoyos en cuanto a servicios básicos, educativos, de salud, económicos, agrícolas, entre otros, para campesinos, desplazados por el conflicto y personas en pobreza. Por último, las *policies* siguen la misma lógica de las estrategias.

Para el quinto y último concepto el gobierno colombiano busca una estabilización de su economía a través de la inversión extranjera, así, se pretende crear un ambiente económico de empleo para la población. Para ello, se proponen 2 variables: medidas de estabilización y la promoción de comercio e inversión, en este sentido, los objetivos apuntan a: 1) estabilizar el ambiente macroeconómico y los problemas del sector bancario; y 2) la reactivación de la producción industrial. Asimismo, solo se encontró una estrategia, misma que apunta al aumento del comercio exterior. Por último, las *policies* están perfiladas a la privatización de empresas estatales, endeudamiento con organismos económicos internacionales, la creación de políticas de comercio, entre otros asuntos (ver figura 3).

Figura 3. Esquema-resumen de la Matriz del Plan Colombia



Fuente: elaboración propia con base en la Matriz del Plan Colombia.

4.3 Análisis comparativo

Tras haber establecido con detalle los elementos de cada política, se propondrá la comparación entre las similitudes y diferencias de ambos planes para posteriormente obtener las conclusiones.

Para comenzar es muy importante tener en cuenta los contextos de ambas políticas. Para el caso mexicano el escenario en el cual se diseñó el PND y su eje de seguridad era muy complejo, por ejemplo, la guerra contra el narcotráfico había iniciado desde que Felipe Calderón asumió la presidencia de la república, pero años anteriores la corrupción había generado inestabilidad democrática y sobre todo el narcotráfico era tolerado e incluso regulado por las mismas autoridades formales del Estado. Así pues, la impunidad, la misma corrupción, la legitimación electoral, los cárteles de la droga, el tráfico de cocaína hacia los estados unidos proveniente de Colombia y otros países sudamericanos, entre otros factores, originaron que Felipe Calderón emprenda esta política de combate al narcotráfico en el año 2006.

Ahora bien, para el caso colombiano nos situamos en el año 1999, con un nuevo presidente proveniente del partido conservador, Andes Pastrana Arango, con el que se veían factibles nuevas estrategias para enfrentar el problema del conflicto armado y el narcotráfico, pero en años anteriores la violencia derivada del narco había generado daños severos al tejido social colombiano y sobre todo las exportaciones de cocaína hacia Europa y principalmente hacia Estados Unidos era exagerada, de tal manera que se puede afirmar que la cocaína durante la década de 1980 y 1990 representaba el mercado más importante de Colombia por encima del café, plátano, la industria textil, automotriz etc. Así, el latente conflicto armado, la producción y exportación descomunal de cocaína hacia el extranjero, la corrupción, el débil sistema de justicia, la crisis económica, los cárteles de la droga, entre otros factores, originaron el diseño y la implementación del Plan Colombia.

En este sentido, se puede considerar el contexto y los intereses como dos puntos importantes que definirán las particularidades concretas de cada política. En primer lugar, se encontró que en ambas políticas existe similitud en sus definiciones y en lo que se plantea para algunas de sus variables, de esta manera, son similares en lo siguiente:

1. **Fortalecimiento del sistema de justicia para mantener el Estado de derecho:** para el caso mexicano se establece certeza jurídica en la aplicación de la ley para toda la población, esto se busca conseguir a través de reformas sustantivas y procesales para fortalecer el

sistema de justicia. En Colombia, este punto se fija en la reforma al sistema judicial y de derechos humanos para así construir un sistema de justicia equitativo y eficaz y que al mismo tiempo recupere la confianza del público en el Estado. También, en el caso mexicano se busca la procuración e impartición de justicia, en este sentido, las *policies* apuntan a la capacitación y especialización de los servidores y funcionarios públicos encargados de la justicia de acuerdo con estándares internacionales. En el caso colombiano esto se sitúa en la responsabilidad del sistema judicial y se propone casi lo mismo, la capacitación de funcionarios judiciales, incluidos jueces, defensores, fiscales, con el fin de garantizar decisiones transparentes para el público, al mismo tiempo se establece la implementación de una academia única para su formación. De la misma manera, en la variable de procuración e impartición de justicia el Estado mexicano busca fortalecer el sistema penitenciario a través de infraestructura tecnológica y otras cuestiones, en Colombia la variable consolidación del Estado de derecho dice justamente lo mismo, en cuanto al mejoramiento del sistema carcelario con el fin de que se cumplan las normas de seguridad.

2. **Combate a la corrupción:** en ambas políticas se establece el combate a la corrupción, así, las *policies* están orientadas a la implementación de programas a favor de la honestidad en los servidores públicos antes y después de su vinculación laboral con el Estado, también, se busca rigidez en las investigaciones para cualquier servidor público que incurra en algún delito. Cabe señalar que el PND al ser un documento rector nacional ofrece más contenido para el combate a la corrupción, mientras que en el Plan Colombia el contenido es mínimo, pero en ambos casos se busca lo mismo.
3. **Respeto a los derechos humanos:** aquí se encontró similitud en lo que proponen para el respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, para el caso mexicano la variable derechos humanos establece el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa. Para el caso colombiano la variable promoción, respeto y protección de los derechos humanos plantea la promoción, respeto y protección de los mismos. Para ello, ambos casos proponen entre sus diferentes *policies* el establecimiento de mecanismos internacionales para establecer el respeto, también, se busca realizar capacitación y concientización en los abogados y servidores públicos en general (para el caso mexicano) y en las Fuerzas Armadas y periodistas (para el caso colombiano), finalmente, se busca

difusión a través de los medios de comunicación sobre la importancia de los derechos humanos fundamentales para así prevenir actos de violación de los mismos.

Ahora bien, otro de los aspectos donde ambas políticas son similares es en el combate frontal al narcotráfico, sin embargo, se encontró una diferencia en lo que se propone para el debilitamiento de los grupos del crimen organizado. Así, para el caso mexicano solo se establece una variable que hace alusión a dicho combate, misma que se encuentra en el primer concepto y lleva por nombre “crimen organizado” y para el caso colombiano se encuentra también en el primer concepto, pero se enmarca más general en el segundo y lleva por nombre “lucha contra el problema mundial de drogas y el crimen organizado”. De esta forma, se encontró similitud en lo siguiente:

- **Combate al lavado de dinero de procedencia ilícita:** en ambos casos se establece la lucha contra el lavado de activos de procedencia ilícita, por un lado, México busca alcanzar y consolidar estándares internacionales en la materia, intensificando acciones específicas nacionales y por el lado colombiano se propone privar a los delincuentes del producto de sus actividades a través del reforzamiento de leyes e instituciones existentes, coordinación con autoridades nacionales e internacionales para el intercambio efectivo de información y colaboración entre fiscalías, entre otras *policies* que se plantean. Aquí conviene señalar que México no establece de manera clara el compendio de acciones para llevar a cabo dicho combate, en cambio Colombia sí lo hace, sin embargo, se quiere llegar a lo mismo.
- **Combate al tráfico de armas:** para hacer frente al narcotráfico ambos planes proponen impedir la adquisición de armas por grupos del crimen organizado, de esta manera, presentan dentro de sus *policies* realizar acuerdos con otros países que tienen problemas con el tráfico de armas, principalmente se busca la ayuda de Estados Unidos, ya que este último país a través de un mercado negro ha y sigue exportado armas a México para equipar a los grupos del crimen organizado y a Colombia para alimentar principalmente el conflicto armado y también a grupos del narcotráfico.
- **Extradición:** ambas políticas ofrecen la aplicación de la extradición como un recurso legal para asegurar justicia. De hecho, México la contempla como parte de la Seguridad Nacional y la cooperación internacional y Colombia la plantea como parte del fortalecimiento del sistema de justicia y el combate a la corrupción. Así, las *policies* apuntan al fortalecimiento y la aplicación de leyes en materia de extradición.

Ahora, para el debilitamiento de poder de los grupos criminales se encontró de entrada que los dos planes ofrecen el monopolio legítimo de la fuerza a través de sus Fuerzas Armadas, así, para el caso mexicano los esfuerzos para debilitar a los grupos del crimen organizado están centrados principalmente en servicios de información e inteligencia con la finalidad de capturar a los líderes criminales.

En cambio, Colombia busca este debilitamiento a través de una estrategia antinarcóticos más general, que tiene por objetivo la reducción de cultivos ilícitos en un 50%. Para ello, las *policies* están orientadas a un control militar pleno en sur del país y especialmente en la región de Putumayo, zona donde convergen los grupos del narcotráfico, guerrilla y paramilitares para la producción de cocaína, asimismo, se propone el bloqueo de rutas de transporte de drogas, precursores químicos y contrabando en aeropuertos y puertos con participación de la Fiscalía, las Fuerzas Armadas, la Policía Aduanera, entre otras instituciones de seguridad. Aquí conviene señalar que México también hace alusión a la eliminación de plantíos de enervantes, pero a grandes rasgos, ya que se centra principalmente en la información y la inteligencia para combatir a los grupos del narcotráfico. De ahí que, ambos gobiernos buscan fortalecer sus Fuerzas Armadas a través de recursos económicos, tecnológicos y de equipamiento en general.

Finalmente, para cerrar este apartado comparativo se encontraron diferencias claras. Por un lado, Colombia propone una solución negociada a su conflicto armado a través de una estrategia de paz clara, mientras que México busca fortalecer la seguridad fronteriza. También, para el caso colombiano se establece un concepto que hace hincapié en la democratización y el desarrollo social en donde se busca asistir a las víctimas y desplazados del conflicto armado e incentivar a los campesinos a cultivos lícitos y dejar a un lado el cultivo de la hoja de coca, y, además, resguardar zonas ambientales importantes. Mientras que en el caso mexicano también existe un aspecto centrado en la sociedad, pero orientado particularmente en la participación ciudadana para prevenir el delito y sobre todo en la concientización ciudadana sobre la peligrosidad de los grupos del crimen organizado por el grado de infiltración que llegan a tener en la esfera social. Por último, Colombia establece un último concepto que tiene que ver con la reactivación económica a través de una estabilidad macroeconómica con especial énfasis en los desequilibrios de las cuentas fiscales y los problemas del sector bancario, y la reactivación de su producción industrial para posicionarse correctamente en el mercado internacional, mientras que México no aborda ningún aspecto

económico concreto al respecto. Ya establecidos los resultados de cada matriz y la comparación se dará paso a las conclusiones finales de la investigación.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede inferir que desde el punto de vista de la política comparada sí existe convergencia entre ambas políticas, pero se nota débil. Así, el aspecto general donde convergen ambos planes es en lo que proponen para el primer concepto, por un lado, México busca un fortalecimiento pleno del Estado de Derecho para garantizar justicia efectiva y Colombia un fortalecimiento del Estado en búsqueda de justicia, respeto a los derechos humanos y conservación del orden público. Para ello, ambos casos plantean el fortalecimiento de su sistema de justicia para garantizar y mantener el Estado de Derecho, el combate a la corrupción y el respeto a los derechos humanos. Por tanto, la convergencia en el constructo de las *policies* es muy clara.

Ahora, es necesario dejar en claro que ambas políticas son de combate frontal al narcotráfico ya que las Fuerzas Armadas son facultadas al menos en el constructo de la *policy* como garantes de la seguridad interior y la defensa nacional en el combate al narcotráfico. En este sentido, la política mexicana diverge un tanto a la colombiana. Por ejemplo, Colombia busca combatir el narcotráfico a través de la erradicación sistemática de cultivos ilícitos en la parte sur del país y a su vez fortalecer las fuerzas de seguridad para llevar a cabo la reducción de dichos cultivos y combatir a los narcotraficantes. Mientras que México le apuesta plenamente a la información e inteligencia con el fin de capturar a los principales líderes criminales y así desarticular a los cárteles de la droga. De esta manera, la intervención estatal y el monopolio legítimo de la fuerza a través de la militarización es claro en ambos casos. Para lograr lo anterior, ambos países no establecen explícitamente la ayuda norteamericana en el combate al narcotráfico, sin embargo, se sabe claramente que Estados Unidos intervino en los dos países, dotándolos de armamento, aeronaves, equipos de inteligencia, unidades de investigación, etc. Por último, hubo convergencia en lo que se propone para el combate al lavado de dinero de procedencia ilícita, el combate al tráfico de armas y la extradición.

Por otro lado, las zonas donde divergen son claras. Colombia trata de resolver el conflicto armado que le ha afectado más de 35 años con ayuda internacional y especialmente la de Estados Unidos, y además asistir a las víctimas y los desplazados de la violencia, como también generar desarrollo económico y social para dirimir una economía ilícita y dar paso a una lícita. Mientras que México busca fortalecer sus fronteras para interrumpir el acceso de narcóticos y, sobre todo el de la delincuencia organizada, como también le apuesta muy poco a la participación ciudadana, en cuanto a la prevención del delito y la concientización sobre la peligrosidad de los grupos criminales. Aquí conviene aclarar que ambas políticas ofrecen poco en cuanto a lazos de colaboración con la ciudadanía. En definitiva, se puede deducir que el mismo contexto e intereses de ambos gobiernos condicionan siempre el rumbo de las políticas para hacer frente al narcotráfico.

Para pensar políticas públicas en materia de narcotráfico

Ahora bien, es evidente que tanto la política calderonista de combate al narcotráfico y el Plan Colombia son políticas de Estado provenientes desde la cúpula del poder, tan así que el PND y su eje de seguridad demuestra que la consulta ciudadana para la elaboración de este documento rector nacional fue de 131,918 personas teniendo como margen una población para el año 2007 cuando se implementa el eje de seguridad de 108,745,000 habitantes, por lo que fue consultada aproximadamente el 0.12% total de la población, es decir, ni el 1% total de los mexicanos. Esto sin lugar a duda representa una burla para la sociedad mexicana. Por otro lado, en el caso colombiano no se encontró los niveles de consulta y de participación ciudadana, sin embargo, no debe distar del porcentaje mexicano, ya que generalmente las políticas militares de combate al narcotráfico tienen un carácter de imposición y autoritario.

Lo anterior, permite hacer una reflexión necesaria sobre el rumbo de las políticas latinoamericanas en materia de narcotráfico, con especial énfasis en México y Colombia. En este sentido, América Latina se ha dejado manejar bajo el imperativo geopolítico norteamericano que presenta al narcotráfico como un problema que solo proviene de países productores, exportadores y consumidores de droga: Colombia, México, Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras, El salvador, etc., así, busca dimensionar el narcotráfico para deducir que las capacidades policíacas y sobre todo las políticas públicas son débiles y se requiere ayuda “excepcional”. Bajo esta lógica, se han derivado la mayoría de las políticas de Estado militares de “lucha”, “combate” o “guerra” al narcotráfico con fuerte intervención norteamericana en Latinoamérica.

Tomando en cuenta lo anterior, sería desafiante para países como México y Colombia romper lazos de colaboración de política exterior con Estados Unidos en materia de narcotráfico, pero se sabe que sería complejo, ya que se caerían acuerdos económicos, políticos, de la misma seguridad, etc. Entonces, será importante que los gobiernos planteen una perspectiva política en donde se comprometan a analizar cuantitativa y cualitativamente la problemática del narcotráfico y sobre todo establezcan sus prioridades nacionales para hacer frente a este fenómeno multidimensional. Esto marcaría un nuevo rumbo para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de narcotráfico, asimismo, sería una alternativa interesante para romper con ese imperativo geopolítico norteamericano ya ambiguo que por mucho tiempo ha dominado, violando la soberanía nacional y sumergiendo en episodios de violencia a varios países de América Latina.

También, es urgente, necesario e importante que en varias regiones de Latinoamérica y particularmente en México y Colombia se realice una distinción entre seguridad interior y defensa nacional para que no se involucre a las Fuerzas Armadas en cualquier tarea de seguridad. Esto ayudaría en lo siguiente: (1) se disminuirían los enfrentamientos entre militares y grupos del crimen organizado en zonas donde estos últimos tienen alto poder coercitivo, (2) al limitar el Ejército para cumplir cualquier tarea de seguridad se reducirían considerablemente las violaciones a los derechos humanos, y (3) lo más importante que resume lo anterior, la violencia mostraría un comportamiento a la baja. Lo planteado no quiere decir que el Estado renuncie y se rinda ante el poder de las organizaciones criminales, sino más bien tiene que rediseñar estrategias que no pongan en peligro la paz y el bienestar de la sociedad.

Finalmente, las concepciones abstractas de control y erradicación del narcotráfico pueden ser un modelo de políticas públicas para contener el narcotráfico, de hecho, como bien se precisó en el marco teórico-conceptual las políticas de control y erradicación ya se están implementando en varias regiones del mundo, sin embargo, hace falta más investigaciones académicas serias al respecto y sobre todo el compromiso de los gobiernos latinoamericanos y especialmente del mexicano y colombiano para pensar un enfoque diferente al ya ambiguo y tradicional de combate al narcotráfico y así se puedan generar políticas públicas integrales en materia de narcotráfico.

REFERENCIAS

- Acosta, R. M. (1981). *Teoría general del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Aguilar, V. (2003). *Estudio introductorio*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México, D.F: Porrúa.
- Almond, G., y Powell, B. (1972). *Política comparada*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Álvarez, A. E. (2007). El Estado de la seguridad en América Latina. *Revista Sistemas Judiciales, Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA)*, (12), 277-312. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8736>
- Anderson, P. (1998). *El Estado absolutista*. México: Siglo XXI.
- ANIF. (1979). *Carta Financiera*. (Bogotá: s/d).
- Ariza, T. (2018). Plan Colombia e Iniciativa Mérida: grandes propósitos, resultados parciales. En *políticas de seguridad y entornos violentos en Colombia y México* (1.^a ed., pp. 99-122). Medellín: Leonardo David López Escobar.
- Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas*. México: Plaza y Janes.
- Bagley, B. M. (2012). “Tráfico de drogas y crimen organizado en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI: retos de la democracia, Encuentro Internacional Drogas, Usos, y Prevenciones”, 16-18 de Mayo 2012. Quito, Ecuador.
- Barbor, T. (2010). *Drug Policy and the Public Good*. Oxford, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Barra, A. (2015). Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. *Nueva Sociedad*, (255), 82-93. Recuperado de: <https://bit.ly/3rEGw5a>
- Barrera R., Fernández C., y Olvera L. (2019). Common Frame en la operacionalización del concepto de pobreza en Costa Rica y México. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 6 (4), 1-20. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.64.179>.
- Bartelson, J. (2001). *The critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bautista, J. (2014). La Política Comparada en Argentina, Brasil, Colombia y México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (1), 1-24. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688499X2014000100004&script=sci_arttext
- Betancourt E, D. y García, M. (1994). *Contrabandistas marimberos y mafiosos: Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Beveridge, W. (1946). *Seguridad social y servicios afines. Las bases de la seguridad social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bulcournf, P., y Cardozo, N. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Política Comparada*, (3). Recuperado de: https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf
- Bustamante, J. (20 de noviembre de 2017). *La tragedia por la amapola, la flor de la violencia*. Obtenido de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/20/1202337>
- Casanova, G. (2013). *Las observaciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones a los derechos humanos en el contexto de lucha contra el narcotráfico en México, 2006-2012*. (Tesis de pregrado). Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.
- Cevallos, P. D. (2013). ¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (13), pp. 41-55. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.13.2013.1180>
- Charles, E. L., y Cohen, D. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Chomsky, N. (2000). Plan Colombia. *Revista de ciencias administrativas y sociales*, pp. 9-26.
- Correa, P. C. (8 de diciembre de 2015). *México 2006-2012: una revisión de violencia y el sistema de justicia penal*. Obtenido de: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Cueto, W., y Guardamagna, M. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la Política. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 13 (2), 59-80. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482013000200004>
- Cumplido, A. M. (2015). *Evolución del crimen organizado en México: más allá del narcotráfico*. Recuperado de: <https://bit.ly/3aZlgjS>
- Datos macro. (2018). Colombia-Homicidios Intencionados. Recuperado de: <https://bit.ly/2VjSOVI>
- Delgado, G. y Romano, S. (2011). Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna. *Redalyc*, pp. 89-100.
- Díaz, A. y Sánchez, F. (2004). *Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia*. Disponible en: <https://bit.ly/3eeb4ai>

- Donadio, C. A. (10 de enero de 2021). Virgilio Barco y el exterminio de la UP. *Los Danieles*. Recuperado de: <https://bit.ly/3xvuKNS>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo el poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.
- DuPont, L., y Voth, E. (1997). Política de drogas, legalización y reducción de daños. *Revista de Toxicomanías*, (13), 12-18. Recuperado de: https://www.cat-barcelona.com/uploads/rets/RET13_2.pdf
- Farge, C. C. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques*, 1-2 (19), 45-54. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>.
- Figuerola, V. C. (2014). *Política social comparada entre países de la Alianza del Pacífico y de la Unión Europea: México, Finlandia y España* (Tesis doctoral). Universidad de Valencia, España.
- Flores, C. (2012). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*. México: CIESAS.
- Fonseca, A. (2009). *Cuando llovió dinero en Macondo: Literatura y narcotráfico en Colombia y México*. (Tesis doctoral). Universidad de Kansas, Kansas, Estados Unidos.
- Friedman, M., y Friedman, R. (1984). *La tiranía del status quo*. Barcelona, España: Ariel.
- Frühling, H., y Banco Interamericano de Desarrollo (2012). La eficacia de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: como medirla y como mejorarla. Recuperado de: <https://cutt.ly/vhWjIJl>
- Gallego, M. C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (págs. 139-170). Buenos Aires, Clacso.
- Gámez, P. B. (2019). *Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad de San Pablo. pp. 1-65.
- García, C. J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- García, L. (2017). *Políticas de seguridad ciudadana en administraciones públicas descentralizadas: Bogotá y Madrid, un estudio comparado* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, España.

- Garibaldi, L. (2017). *Factores que influyen en el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad: un análisis comparado de los casos Acapulco, Cuernavaca y Panamá* (tesis de maestría). Universidad Autónoma de Guerrero, México.
- Gorri, P. (2016). Políticas públicas comparadas. Ponencia Mendoza. Dirección URL del informe: <https://bdigital.uncu.edu.ar/9918>. Fecha de consulta: 14/10/20.
- Guerra, B., Canizales R., y Trefler P. (2017). La cooperación de Colombia y México en la lucha contra el narcotráfico: esperanzas y temores asociados con la implementación del modelo colombiano de la seguridad pública en México. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, pp. 253-289.
- Gutiérrez, A. y Osvaldo, W. (2008). Sobre el Estado de bienestar y Estado populista. *Perspectivas*, 21, 63-92. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425942157004>.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Chicago, Estados Unidos: Chicago University.
- Hurtado, E. L. y Delgado, L. J. (2013). La Guerra contra la Delincuencia Organizada durante el sexenio 2006-2012 y el respeto a los Derechos Humanos en México. *Revista de Investigación de la Universidad Simón Bolívar*, (12), 53-68. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4745357>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *Análisis comparativo de programas de seguridad pública en diversas ciudades del mundo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3bnCaJ8>
- Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19 (66), 19-35. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27937089004>
- Jiménez, X. y Franchi, T. (2020). Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (2), 57-72. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4620>
- Keynes, J. M. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I. (1978). *Escritos filosóficos: la metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, España: Alianza.

- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=308/30804502>
- Locke, J. (1821). *Tratado del gobierno civil: de su verdadero origen, de su extensión y su objeto*. Madrid, España: La Minerva Española.
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2015). *Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos*. Salamanca. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. pp. 1-38.
- Manaut, R. B. (2007). Pros y contras de la Iniciativa Mérida. *Enfoque-Reforma*. pp. 13-15
- Martínez, M. F. (2015). La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad. *Raíz Diversa*, pp. 161-197.
- Marx, K., y Engels F. (2001). *Manifiesto Comunista*. Madrid, España: Alianza. (1 ed.)
- Michael, E. K. y Scott, R. F. (2007). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. 2 edition. Washington, D.C: CQ Press.
- Mitchell, T. J. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *American Journal of Political Science*, 85, (1), 77-96. Recovered from: <http://www.jstor.org/stable/1962879?origin=JSTOR-pdf>
- Montesquieu, C. S. (1845). *Espíritu de las leyes*. Madrid, España: Don Marcos Bueno. (1 ed.)
- Morales, O. C. (2011). LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO. DEBILIDAD DEL ESTADO, ORDEN LOCAL Y FRACASO DEL UNA ESTRATEGIA. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950246005>
- Muriel, X. J. (2018). *La guerra en contra de los cárteles colombianos: Un camino complejo hacia la creación del Plan Colombia* (tesis de licenciatura). Universidad San Francisco de Quito USFQ, Ecuador.
- Navarro, G. (2000). *Plan Colombia: ABC de una tragedia*. Quito, Ecuador: Ediciones Zittra. (1 ed.)
- Nigrini, V. G. y Llanos, F. U. (2008). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, (33), 167-191.
- Nohlen, D. (2012). *¿Cómo estudiar ciencia política?* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Marcial Pons.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento G.E. CLACSO*. Vol. 4. Versión utilizada en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. 2008. *Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F: Flacso.
- Poder Ejecutivo Federal de México. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*. Recuperado de: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>
- Porrúa, P. F. (1999). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Presidencia de la República de Colombia. (1999). *Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Recuperado de: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>
- Quiroz, J. Miranda, P. Gisbert M. Morales, J. y Onetto, A. (2016). Indicadores para evaluar la competencia digital docente en la formación inicial en el contexto Chileno-Uruguayo. *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 15 (3). DOI: 10.17398/1695-288X.15.3.55
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes.
- Resa, C. (2001). *El Estado como maximizador de rentas del crimen organizado: el caso del tráfico de drogas en México*. México: Biblioteca de Ideas del Instituto Universitario de Gobernabilidad.
- Restrepo, A. (2013). Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (13), 69-80. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5468/1/RFLACSO-Ur13-06-Restrepo.pdf>
- Rodriguez, T. y Labate, B. C. (2017). Prohibición y la "guerra a las drogas" en las Américas. *Outros Tempos*, 4 (24), 84-109. Doi: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v14i24.602>
- Romero, S. (2008). "Cocaine Sustains War in Rural Colombia", *The New York Times*, 27 de Julio.

- Rosen, J. D. y Martínez R. Z. (2014). La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 21(37), 179-200. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357833888008>
- Rosen, J. D. y Martínez R. Z. (2016). La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia. *Revista CS*, (18), 63-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.118.18848>
- Rousseau, J. J. (1761). *A Discourse Upon the Origin and Foundation of the Inequality Among Mankind*. London, Inglaterra: Pallmall.
- Sánchez, C. (2014). *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España* (Tesis doctoral). Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Sartori, G. y Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza.
- Smith, A. (1794). *La riqueza de las Naciones*. Valladolid, España: Viuda é hijos de Santander.
- Uribe, S. (2009). Consumo de drogas ilícitas, ¿prohibición o regulación? Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39 (111), 253-282. ISSN: 0120-3886
- Valdés, C. G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- Vallés, J. (2006). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, España: Planeta. (5 ed.)
- Vargas, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 67-94. ISSN: 1390-4248
- Velasco, C. O. (s/f). *La evolución del Narcotráfico en México*. Obtenido de: <http://www-panic.lib.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza. (5 ed.)
- Wornat, O. (2020). *FELIPE, EL OSCURO: secretos, intrigas y traiciones del sexenio más sangriento de México*. Ciudad de México, México: Planeta.