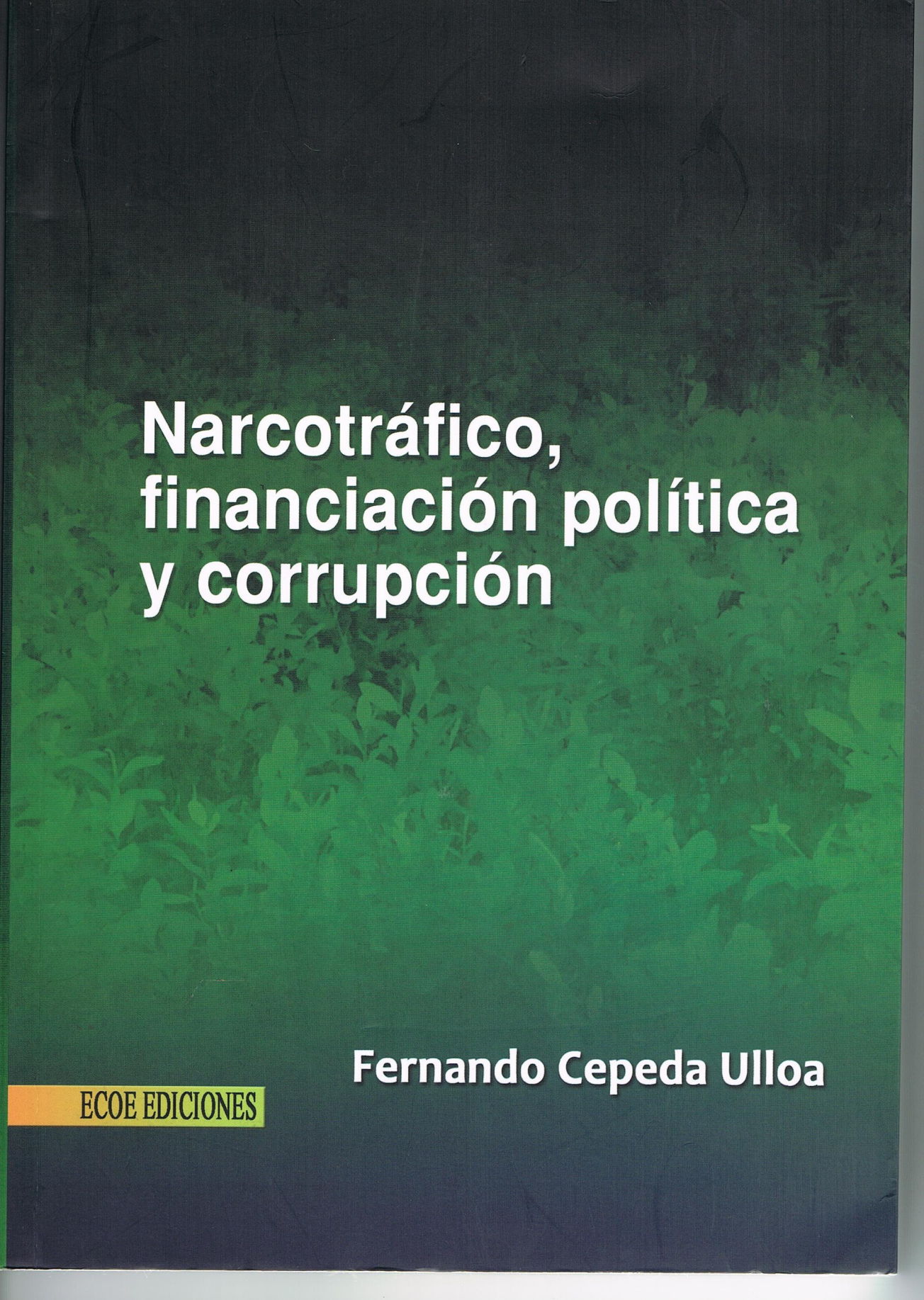




Narcotráfico, financiación política y corrupción

Fernando Cepeda Ulloa

ECOE EDICIONES



FERNANDO CEPEDA ULLOA

En 1994 publicó, *La Corrupción Administrativa en Colombia, Diagnóstico y recomendaciones para combatirla*; una investigación adelantada en Fedesarrollo y en la cual participaron varios académicos. Posteriormente, publicó otros tres libros sobre el tema, que descartaban algunos temas e incorporaban nuevos. A partir de 2001, editó los libros que recogían los debates del así llamado, Grupo Houston: *Haciendo Paz, Las relaciones cívico militares en tiempos de conflicto armado*; *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*.

Ha publicado el análisis sobre Colombia en el libro editado por Jorge I. Domínguez (Harvard University) y Michael Shifter (Diálogo Interamericano), *Constructing Democratic Governance in Latin America* (segunda y tercera edición) Johns Hopkins, University Press. Es autor del libro, *La dirección política de la Reforma Económica (Fonade - DNP) 1994*. Y ha escrito ensayos sobre política internacional de Colombia, gobernabilidad, comportamiento político, etc.

Ha sido profesor en la Universidad de los Andes. Y se ha desempeñado como ministro Delegatario de Funciones Presidenciales, ministro de Gobierno, ministro de Comunicaciones, consejero Presidencial y embajador en varios países y organismos multilaterales. Formó parte del Grupo de los Cuatro Amigos del proceso de paz en El Salvador, en su calidad de Representante Permanente de Colombia en las Naciones Unidas (1991), designado por el Secretario General de la ONU.

Narcotráfico, financiación política y corrupción



El fenómeno de la corrupción o, mejor, del crimen organizado, persiste. El indebido manejo del sistema de salud, de las pensiones, de las regalías petroleras y de las transferencias pone de relieve la precariedad de los controles institucionales y de la ciudadanía frente a los apetitos desbordados de quienes buscan el enriquecimiento ilícito. El impacto de las drogas ilícitas exacerbó todos los problemas de Colombia, catapultó los comportamientos corruptos y abrió espacio al crimen organizado. La financiación de la política mal regulada y peor controlada se ha convertido en un factor que afecta la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en las instituciones. Recientemente, la Corte Suprema de los Estados Unidos recordó que en esta materia es vital preservar, no solamente la más absoluta transparencia sino además todas las apariencias. Por ello, declaró inconstitucionales a las formas de financiación que se prestaban a dudosas interpretaciones. Este tema continúa congelado en Colombia. Se debate pero no se decide.

Las estrategias anticorrupción dejan mucho que desear, y su eficacia no se evalúa. Con todo, hay herramientas, como la pérdida de investidura de los congresistas, que han puesto en evidencia el poder de los ciudadanos en la lucha anticorrupción. Otros recursos constitucionales y legales no se utilizan en toda su potencialidad. Y los gremios organizados no han desarrollado estrategias anticorrupción sectoriales que serían definitivas para recuperar los niveles de transparencia que reclama la sociedad.

La monetización de la política la ha desacreditado. Las cosas y las personas no son lo que parecen. Los temas que aborda este libro pertenecen a la agenda global: financiación de la política, drogas ilícitas y crimen organizado, y algunas recomendaciones para recuperar la transparencia como elemento esencial de la gobernabilidad democrática. Es sorprendente que no haya interés en que se realicen trabajos académicos sobre estos problemas.

Área: Ciencias Políticas

Colección: Política

ECO
EDICIONES



Capítulo 1. La corrupción como problema global	1
Estrategias globales anticorrupción	3
¿Corrupción o crimen organizado?	6
Las drogas ilícitas exacerbaron todos los males	10
La oposición: herramienta de transparencia	11
Éxitos en la lucha anticorrupción	12
Ausencia de evaluación	14

Capítulo 2. El contexto de la corrupción:

¿Un problema de gobernabilidad?	17
Narco-corrupción	20
Financiación antidemocrática de campañas	21
Ineficiencia institucional	22
La situación de violencia	23
Deslegitimación Institucional	23
El desprecio por la honestidad	23
Combinación de factores	24
Financiación anti-democrática de la política	26
Principios inspiradores de una reforma en materia de financiación política	31
Moralidad política	31
Democratización del acceso de los diferentes partidos y candidatos a los electores	32
El Consejo Nacional Electoral	33
Conclusión	36

Capítulo 3. El impacto corruptor del problema global

de las drogas ilícitas en la vida política e institucional	39
El dinero	43
La violencia	44
Objetivos limitados	44
Ausencia de límites éticos	45
Código estricto de lealtad criminal	46
Factores que contribuyen al poder de los barones de la droga	47
La debilidad del sistema legal nacional e internacional	47
Ambiente propicio	48
La reputación de poder	49
Ausencia de una estrategia internacional eficaz	50

Principales herramientas	51
Corrupción	51
El sistema legal	52
Formas y grados diferentes de terror	53
Chantaje	54
Relación con grupos guerrilleros	55
La infiltración directa e indirecta	57
Tecnología	57
Relaciones públicas	58
Principales objetivos	59
Oficina presidencial o la del primer ministro o su equivalente	59
Rama legislativa	59
Rama judicial y los organismos de control	60
La fuerza pública y los servicios de inteligencia	61
Burocracia	62
Medios de comunicación	62
Partidos políticos	63
Opinión pública	63
Consecuencias políticas	65
Soberanía nacional	65
Proceso electoral	65
Crisis regional y municipal	66
El proceso decisorio	67
Pautas de selección de líderes	67
Crisis de derechos humanos	68
Crisis de orden público	68
Crisis de credibilidad	69
Control del territorio en países productores	70
Consecuencias políticas en países consumidores	71
Estabilidad democrática	71
Dificultades en las relaciones internacionales	71
Respuesta política	73
Respuesta democrática	75
Respuesta autoritaria	81
Respuesta intermedia	82
Riesgos políticos	83
Narcocracias	83
Narcofascismo	84
La ilusión de las <i>narcodemocracias</i>	84
Conclusión	85

Capítulo 4. La Contaduría y la Auditoría: herramientas anticorrupción

Una nueva agenda: el Buen Gobierno	87
La “ <i>accountability</i> ”: rendición y toma de cuentas	88
Las acciones del Banco Mundial	89
Descentralización, participación ciudadana y rendición de cuentas	90
Mecanismos financieros y contables modernos	91
El Banco Mundial tecnifica los parlamentos, la rama judicial y los municipios	93
Las acciones de la A.I.D.	94
La corrupción: ¿el tema de nuestro tiempo?	95
El calendario de la corrupción	96
La financiación de las campañas: factor de corrupción	96
Una propuesta para Colombia	97
Otras formas de relación entre política y dinero	98
Corruptores y corrompidos: no hay distinción	99
Control social y control legal	100
La corrupción distorsiona la libre competencia	101
La estrategia de la administración Gaviria	102
La estrategia de la administración Samper	103
Contadores y auditores: agentes del plan transparencia	103
La oposición como altoparlante de la estrategia anticorrupción	104
La Contraloría debe ser independiente	106
Las amenazas a la gobernabilidad	107

Capítulo 5. La corrupción en el Sector de la Salud 111

Capítulo 6. El debate internacional sobre la financiación de partidos y de campañas políticas

La batalla judicial	123
Otras batallas	127
El testimonio de los investigadores de opinión pública	128
La opinión de algunos académicos	129
La perspectiva de los donantes	131
La opinión de un empresario	131
La opinión de un dirigente partidista	131
La opinión de un consultor político	132
La opinión de un filántropo y de un contribuyente grande	132
La opinión de otro filántropo y contribuyente	133
La opinión de un senador	134
La opinión de otro senador	134
La opinión de un representante a la Cámara	134
La opinión de uno de los promotores de la reforma	134

El control de la financiación política en el nivel de los Estados.....	136
El caso de Lexmark International	137
El caso de los criadores de caballos.....	138
Contratos para el sistema de salud.....	138
¿Un debate eterno?.....	139
Universidades y casinos.....	140
Rusia	140
¿Hasta cuándo?	141
¿Qué es lo que se debate? El secuestro de la política	143
¿Qué es entonces lo que se debate?	143
El papel de la empresa privada	143
La Comisión Nolan.....	145
Preguntas sobre la financiación de los partidos políticos.....	146
Donaciones.....	146
Transparencia	147
Financiación de partidos y sistema de honor	148
Financiación estatal de los partidos políticos	148
Rendición de cuentas y regulación	149
Gastos.....	149
Convención Europea de Derechos Humanos	150
Gastos en otras campañas	150
Conclusión	151

Capítulo 7. Las contribuciones políticas extranjeras en tiempos de la globalización.....

En Estados Unidos	154
En Colombia	155
En Chile	156

Capítulo 8. La financiación de la política en Colombia ...

Las maquinarias clientelistas	160
La búsqueda de la transparencia en la financiación política	161
Etapas de propuestas legislativas frustradas.....	163
Etapas de propuestas legislativas aprobadas	166
Etapas de reformas constitucionales y modernización electoral	168
La Constitución de 1991	170
Contra el clientelismo electoral	171
Contra el clientelismo administrativo	173
Contra corrupción derivada del clientelismo	173
El régimen vigente sobre financiación política.....	173
Veedor transitorio.....	174
Financiación parcial del Estado y beneficiarios.....	174
Cuantías.....	175

Contribuciones privadas.....	175
Topes globales.....	175
Líneas de crédito	177
Publicidad y rendición de cuentas.....	177
Medios de comunicación	177
Fondo Nacional de Financiación de Partidos y de Campañas	178
Sanciones	179
Control ético.....	180
Los mecanismos de control estatales	181
El Consejo Nacional Electoral, (CNE, en adelante), es un organismo	181
autónomo, no pertenece a ninguna de las ramas tradicionales del poder público.....	181
Seis regímenes de financiación	187
La reforma de la reforma	188
Democratización interna de los partidos.....	189
Financiación de las campañas	189
Racionalización de los partidos políticos.....	190
Estatuto de la oposición	190
Racionalización del funcionamiento de los cuerpos colegiados.....	190
Calendario electoral	191
Carrera administrativa.....	191
Reflexiones sobre la experiencia colombiana	192
Otras dimensiones de la financiación de la política en Colombia	200
La financiación estatal versus monetización de la política	205

Capítulo 9. El increíble enredo jurídico de la financiación de la campaña presidencial colombiana de 1994

¿Se cayeron los topes?	209
Equivocación flagrante.....	210
Así de claro	210
Jugando con las fechas.....	211
Todos en <i>babia</i>	212
La demanda de García	212
El Consejo de Estado suspende.....	213
La pobreza del Derecho	214
La Ley 84: retroactiva.....	214
¿Otra interpretación?.....	215

Capítulo 10. La precariedad de la evaluación y seguimiento

Capítulo 11. Una guía para evaluar la lucha contra la corrupción

la corrupción	227
Planeamiento general	227
Supuesto de la investigación	228
El caso colombiano	229
Objetivo de la investigación	230
Antecedentes del estatuto anticorrupción	231
El estatuto anticorrupción	232
Organismos rectores de una estrategia inexistente	232
Otros elementos del Estatuto	232
Régimen de los servidores públicos	233
Régimen penal	233
Régimen financiero	233
Sistemas de control	234
Aspectos institucionales y pedagógicos	234
Papel de los medios de comunicación	234
Revisores fiscales	235
Contenido de la investigación	235
Análisis conceptual del fenómeno de la corrupción	235
Identificación del número de procesos penales	235
Evaluación de la participación ciudadana	236
Análisis del trabajo de la Comisión Nacional para la Moralización	237
Papel de los revisores fiscales	237
Indicadores	237
Indicador sobre el concepto de corrupción	238
Indicador sobre la participación ciudadana	238
Indicador sobre la sanción social	238
Indicador de eficiencia de la Fiscalía	239
Indicador de eficiencia del sistema de justicia penal	239
Limitaciones de los indicadores	239
Documento final	239
Evaluación de la primera y única evaluación	239
Reflexiones finales	241

Bibliografía	247
---------------------------	-----

Anexos

Anexo 1. Soluciones reales y respuestas concretas	257
Anexo 2. Encuesta de fraude en Colombia 2011, KPMG en Colombia	259
Anexo 3. Entrevista al zar anticorrupción	
Sobornos por casi \$4 billones se pagaron en 2009; cifra supera la	
de inversión extranjera directa	278

Corrupción

La acción combinada del dinero y la violencia, dobllega con facilidad la voluntad de las personas que tienen algo que ver con decisiones que afectan a los carteles de la droga. La utilización salvaje de la violencia y el uso de enormes sumas de dinero hace que los comportamientos heroicos no sean la opción disponible para todas las personas. Sin duda son incontables las personas que con coraje y heroísmo no se han dejado seducir por el dinero ni intimidar por la violencia. Muchos de ellos o de sus familiares están muertos. Otros lograron sobrevivir. Hay quienes consideran que lo admirable es el número de jueces, magistrados, policías, funcionarios, periodistas, dirigentes políticos que se han enfrentado, que no han cedido, que no han hecho concesiones, a sabiendas del inmenso riesgo al que estaban expuestos. Y es, realmente, admirable.

Con todo, no se ve que haya simetría en este comportamiento en todos los países. Sin duda, hay algunos, particularmente Colombia, que han ofrecido una cuota de sacrificio más que exagerada. No ha debido ser así. Y es muy

doloroso que este país haya sufrido tanto y continúe sufriendo²². Y lo que hay que resaltar con respecto a su comportamiento en la lucha contra las drogas, es precisamente su inmensa capacidad de sacrificio, no de un día, ni de un mes, ni de un año, sino ya de varias décadas.

Es aún más encomiable esta disposición al sacrificio en un contexto que por muchas circunstancias se podría calificar como un ambiente propicio para la acción de los carteles.

Es bien sabido que tanto en los países consumidores como en los exportadores y en los productores (tanto de los insumos vegetales, como de los precursores químicos), así como en aquellos que se benefician del lavado de dinero y de grandes depósitos, la corrupción alcanza distintos niveles de la sociedad. La corrupción no es un fenómeno que se da solamente en los países productores o exportadores. Carcome por igual a los países consumidores y a los que sirven de tránsito o se benefician de las ganancias del tráfico ilegal de drogas.

El sistema legal

Ya se ha dicho que el sistema legal es, al mismo tiempo, burlado o desconocido por los carteles y utilizado en su beneficio.

Docenas de abogados y de expertos los asesoran en el campo doméstico y en el internacional. Cuantas veces conviene, hacen lo posible por poner el sistema legal a su servicio. Para ello cuentan con abogados sin prestigio que están dispuestos a hacer uso de trucos legales; y cuentan también con abogados de prestigio que, aparte de hacer aparecer la causa de los carteles como legítima, buscan también poner la ley de su lado.

No sería sorprendente que en algunas materias les resulte más fácil a los carteles obtener mejor experticia jurídica que al propio gobierno. Y no sería sorprendente que los propios abogados del gobierno se muestren reticentes a ofrecer opiniones oportunamente, o a anticiparlas o a elaborarlas con el debido cuidado. El clima de intimidación (y no ya las intimidaciones dirigidas concretamente contra un individuo o su familia) hace más por los

²² Ver particularmente el capítulo 22, "Why are we Bleeding Alone", en Elanie Shannon, *Desperados*, Viking New York, 1988.

carteles de la droga que lo que ellos mismos pueden esperar o imaginarse. Este es un aspecto que debería merecer mayor atención. Porque si ello es así, como lo creo, se requerirían nuevas formas para ofrecer experticia jurídica a los gobiernos, oportuna, anticipado, iluminado, que les permita a las autoridades moverse con certidumbre legal. Reconozco que algo de eso ha ocurrido. Y ello está bien. Y no sobra que así lo sepan países que comienzan a sufrir el problema o que están expuestos a sufrirlo²³.

Es útil, así resulte anecdótico, señalar cómo en algunos aspectos los barones de la droga se esmeran por aparecer como ciudadanos ejemplares. Ya es difícil que se les pueda demostrar que no pagan oportunamente sus impuestos, o que no han obtenido debidamente los permisos de construcción, o los de los establecimientos de cierto tipo de negocios legítimos. En ello podrían alegar, con ventaja, frente a conspicuos ciudadanos que, en esta y otras materias, no son tan estrictos. Y hay que reconocer que de aquí derivan un argumento, que en ocasiones exhiben, cuando alegan que ciudadanos que cuentan con el aprecio de la sociedad y gozan de buen nombre han obtenido parte de su fortuna haciendo uso de métodos que no siempre se ajustan a la legalidad. Así buscan deslegitimar la crítica a su actividad ilegítima. Y, así, pretenden crear la imagen de que no hay quién pueda tirar la primera piedra.

Formas y grados diferentes de terror

El terrorismo ha pasado a ser un arma preferida de los carteles de la droga. Por eso se habla de narcotráfico y de narcoterrorismo. El Presidente de Colombia, César Gaviria, en su campaña electoral y en su discurso de posesión reiteró esta distinción para declarar que Colombia empeñaría toda su voluntad en ponerle fin al narcoterrorismo, pero que sabía que, así intensificara la lucha, sola no podría ponerle fin al narcotráfico que era un fenómeno internacional. Lo cual no quiere decir que desconociera los vínculos entre el uno y el otro, y la manera como se alimentan mutuamente.

El narcoterrorismo se manifiesta de diversas maneras siendo las principales las siguientes:

²³ S.K. Charterjee, *Drugs Abuse and Drug Related Crimes*, Martinus Nyhoff Publishers, Dordrecht, 1989.

- a) El terrorismo selectivo, o sea aquel que se ejerce contra personalidades no solo para eliminarlas, sino para desestabilizar el régimen político y crear un clima de intimidación.
- b) La intimidación que se dirige contra personas o sus familias.
- c) El secuestro realizado bien con el propósito de obtener concesiones del gobierno, o de debilitar la acción de un grupo político especialmente adverso, o el de obtener simpatía por parte de una fuerza política o de algún sector de la sociedad o de algún medio de comunicación, o de alguna agencia del Estado u otros propósitos similares. Y, aunque parezca increíble, para financiar las acciones terroristas.
- d) El terrorismo indiscriminado, que se dirige contra la población en general, bien con el propósito de eliminar una o dos personas, no importa a qué precio; o bien con el propósito de crear un clima generalizado de intimidación y angustia que debilite la acción del gobierno contra el narcotráfico y contra el narcoterrorismo. Explosivos, carros-bomba, camiones-bomba, masacres, son algunas de las herramientas preferidas.

La alianza con grupos guerrilleros, o terroristas, o con bandas criminales, o la contratación de mercenarios internacionales, o el entrenamiento de sicarios en las universidades del crimen, etc., alimentan, tecnifican, e incrementan la capacidad terrorista de los carteles. Al mismo propósito concurre la creación de grupos paramilitares, en ocasiones, con la participación de ex miembros de la fuerza pública y, en algunos casos, con la complicidad o la participación directa de algunos miembros todavía en servicio activo dentro de la fuerza pública²⁴.

Chantaje

La corrupción y el uso del terrorismo facilitan enormemente el recurso al chantaje. Pero existen formas menos brutales pero efectivas que forman parte del área despreciable del chantaje. Ciertos negocios dudosos que tienen que ver con la compra y venta de propiedades rurales y urbanas,

²⁴ Los actos terroristas del 11 de septiembre incrementaron la percepción internacional sobre el vínculo entre drogas y terrorismo. Así se contempla en la parte exhortativa de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, septiembre de 2001. La caracterización de las FARC, el ELN y las AUC como grupos terroristas hace más evidente este vínculo.

operaciones de cambio de moneda en países donde existen restricciones al respecto, así como otro tipo de transacciones colocan a muchas personas que no están vinculadas a los carteles de la droga, en una situación de chantaje que las lleva al silencio, a propiciar posiciones de acomodación y que, en todo caso, las inhibe para proceder con vigor y seguridad cuando se trata de confrontar de una u otra manera a los carteles de la droga.

En este sentido, las contribuciones de los carteles de la droga para financiar campañas políticas ha sido uno de los instrumentos más efectivos para asegurar si no colaboración activa, por lo menos silencio cómplice y debilidad en dirigentes políticos que han aceptado este dinero sucio. Lo que ha venido ocurriendo en Italia, es más que aleccionador a este respecto. Situaciones similares se viven en otros países. Lo que asombra es que es una práctica tan vieja como el crimen, que tuvo manifestaciones conocidas en el Chicago de Al Capone y que ha sido objeto, esta vez sí, de investigaciones académicas por autoridades en la materia como el profesor Alexander Heard, el mejor tratadista del tema de la financiación de campañas políticas²⁵.

Relación con grupos guerrilleros

Uno de los desarrollos más preocupantes de la actividad de los carteles de la droga en el mundo es su relación con los grupos guerrilleros en diferentes países. Este tema adquirió especial relevancia al ser planteado por el director del UNDCP²⁶, señor Giacomelli, en la Comisión Tercera de la Asamblea General de Naciones Unidas (1992).

Se trata de una alianza perversa que, terminada la guerra fría, le ha permitido a algunos grupos guerrilleros continuar su actividad subversiva. Es una alianza compleja. En ocasiones, los guerrilleros han extorsionado a

²⁵ El primer artículo que escribí cuando regresé de los Estados Unidos luego de realizar estudios de Posgrado en Ciencia Política se refería a este problema. Ver Fernando Cepeda Ulloa, "El Costo de la Democracia", Revista Arco #44, mayo de 1964 reproducido en Financiación de Campañas Políticas, Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1997, sobre el problema de Colombia ver capítulos correspondientes a la financiación de la política en este libro y la bibliografía correspondiente.

²⁶ Un Informe que analiza el vínculo drogas-insurgencia es el de Angel Rabasa y Peter Chalk "Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability", Rand, Enero 2001. Una visión más controversial sobre este nexo designado como narcoterrorista es la que trae Max G. Mangwaring "Security in the Americas: Neither Evolution Nor Devolution-Impasse", Strategies Studies Institute, 2004, particularmente la página 8 a 12.

los narcotraficantes para exigirles el pago de un impuesto. En otros casos, los guerrilleros ofrecen protección a los cultivos o facilitan el movimiento y transporte de la droga. Y en otros, los grupos guerrilleros o algunos de sus frentes se han convertido en carteles de la droga, lo cual no les impide encubrirse en el manto de la revolución.

Esto no quiere decir que en el mismo país no se presenten confrontaciones entre la organización criminal de la droga armada (grupos paramilitares, mercenarios, a su servicio) y los grupos guerrilleros o las organizaciones políticas que actúan en el escenario político. Y en ocasiones se trata de verdaderas operaciones de exterminio o de erradicación, por lo menos regional, de fenómenos guerrilleros o de la organización política correspondiente²⁷.

Es muy difícil describir la dinámica de esta compleja relación. Y más difícil aún, anticipar hacia dónde va o puede ir esta alianza perversa. ¿Quién convertirá a quién? ¿Qué tan estable es la relación? ¿Hasta qué punto se ha criminalizado la guerrilla? etc.

Esta simbiosis ha llevado a declaraciones en virtud de las cuales un cartel se proclama, prácticamente, como un grupo guerrillero, entre otras razones porque encuentran ventajas en esa estrategia.

No reparo aquí en los antecedentes de esta alianza perversa. Me limito a recordar las revelaciones que salieron a flote en el juicio que el Gobierno de Cuba adelantó contra el General Ochoa en 1989 o el tristemente célebre "*Trán Contra Affair*". Ellos muestran que esta alianza diabólica es más común de lo que uno puede imaginarse.

Aunque algunos pueden ver una incompatibilidad radical entre los objetivos del narcotráfico, que son de enriquecimiento rápido y de garantizar la continuidad del negocio, y los de la guerrilla que son idealistas y buscan la toma del poder en la supuesta búsqueda de una sociedad más justa, no se puede descartar los matrimonios de conveniencia, locales una veces, regionales otras, que se dan entre estas dos organizaciones.

Por otra parte, la organización descentralizada de algunos grupos guerrilleros se presta para acuerdos particulares que van llevando, si es que se puede hablar en estos términos, a la corrupción de la guerrilla.

²⁷ Existe ya una importante bibliografía sobre este tema.

La relación con organizaciones terroristas es de diferente naturaleza. En ocasiones, está limitada a pactos de no agresión y en otras, a acuerdos específicos para la realización de tareas específicas.

La situación de pobreza, desempleo, disolución familiar, desatención de la sociedad etc., lleva a la criminalización de cientos de personas que pueden ser reclutadas fácilmente. Peor aún. Pueden ser sometidas a entrenamiento para darles una capacidad criminal superior y así se ha demostrado. Es un fenómeno que además facilita el contagio, con lo cual la disponibilidad de personas para realizar actos criminales puede ser muy alta²⁸.

La infiltración directa e indirecta

La necesidad de obtener información oportuna y relevante lleva a los carteles a adelantar una estrategia de infiltración en aquellos sectores gubernamentales o privados (medios de comunicación) que pueden de alguna manera afectar el curso de sus negocios.

La infiltración la logran “sembrando” algunas personas de su organización en las entidades estratégicas, o por la vía del soborno y la intimidación o el chantaje, mecanismos ya explicados anteriormente.

Tener ojos y oídos en los organismos de decisión, en el legislativo, en las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, en el poder judicial, en algunas misiones diplomáticas, resulta indispensable. No falta la persona ansiosa de enriquecimiento que está dispuesta en un momento dado a proporcionar informaciones no buscadas.

Tecnología

Los carteles de la droga se caracterizan por ser una organización criminal internacional con acceso a algunos de los más sofisticados sistemas de

²⁸ La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (2003) plantea de esa manera las amenazas de seguridad que afectan al mundo. El Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales ha trabajado este tema. En particular recomendando la lectura de CSAIS Reports, Linnea P. Raine y Frank J. Cilluffo, “Global Organized Crime, The New Empire of Evil”, Washington, 1994. Ver también Juan Tokatlian, “Globalización, Narcotráfico y Violencia, Siete ensayos sobre Colombia”, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2000.

comunicación, transporte y asistencia financiera. Todos ellos contribuyen también a sofisticar el uso de la violencia, la intimidación y el chantaje. Y ello es posible porque cuentan con recursos financieros enormes que pueden ser gastados con facilidad y porque reciben aún sin buscarla la asistencia de expertos internacionales y nacionales en finanzas y aspectos tecnológicos.

Relaciones públicas

Aunque parezca irreal hay que reconocer que los carteles han hecho esfuerzos sistemáticos y, en ocasiones, exitosos para mejorar su imagen, defender su negocio y debilitar las acciones de los gobiernos nacionales o de los organismos internacionales. El nacionalismo y el antinorteamericanismo han sido utilizados de diversa manera para este propósito.

Aparte de ello, es sabido que en lo que se refiere a sus negocios ya legalizados o a sus propiedades tratan de comportarse como excelentes ciudadanos. Es así como pagan sagradamente sus impuestos, o como contribuyen a acciones comunitarias.

Las empresas filantrópicas constituyen, también, una dimensión de este esfuerzo de relaciones públicas. Algunos buscan la imagen de Robin Hood, de personas que se preocupan por la situación del sector más pobre de la población. También, se presentan como hijos agradecidos del municipio que los vio nacer al cual tratan de embellecer y mejorar. Y pasan como excelentes miembros de familia. Inclusive hacen gestos públicos para aparecer como personas religiosas, actitud que refuerzan con donaciones y estrechas relaciones con algunos miembros del clero.

No sería raro que, internacionalmente, contaran con asesoría en esta materia. Al respecto no existen datos contundentes pero no sería descartable.

Como no es descartable tampoco el que en ocasiones se comprometan en campañas sistemáticas de publicidad para desacreditar un instrumento, o alguna estrategia, o alguna persona o institución que resulte incómoda para sus propósitos.

Principales objetivos

Tanto en la estructura del Estado como en el sector privado los carteles buscan infiltrar, controlar o debilitar algunas entidades.

En principio, podría pensarse que las agencias que son objeto del interés de los carteles son muy pocas. Pero, dada la dispersión de sus actividades, el fenómeno es el contrario: son pocas las instituciones que pasan desapercibidas para ellos. Lo que sí es cierto, es que con respecto a algunas tienen un interés permanente y con respecto a otras, meramente esporádico. Una rápida revisión ayuda a entender este comportamiento.

Oficina presidencial o la del primer ministro o su equivalente

La audacia de los carteles no reconoce espacios intocables. Por ello, no es sorprendente que hayan intentado una y otra vez capturar, cooptar o debilitar la principal oficina en un sistema democrático: la del Presidente o la del Primer Ministro. Los caminos son múltiples. Unos más tortuosos que otros. Y, en ocasiones, son abiertamente descarados. Habrá que esperar el resultado final de las investigaciones en Italia para tener claridad sobre estos métodos y sus consecuencias. De suyo, no habría un ejemplo más revelador de la connivencia entre el fenómeno mafioso y el poder ejecutivo en su más alto nivel. Lo ocurrido en México y en Colombia está claro para algunos, muchos quizás; pero todavía es controvertido. Todos estos casos y otros que se asoman, del pasado y del presente, ilustran el interés de los carteles por infiltrar el funcionamiento de la más alta autoridad, para influirla o paralizarla y, en caso contrario, para mancharla²⁹.

Rama legislativa

Por ser la rama legislativa el centro del poder político nacional, regional y

²⁹ El debate en torno de lo que ocurrió en el juicio al Presidente de la República Ernesto Samper se puede consultar en "Informe de la Comisión Ciudadana de Seguimiento, Poder, justicia e indignidad", Utopía Ediciones, Bogotá, diciembre de 1996; la versión del propio Presidente se encuentra en: Ernesto Samper Pizano, "Aquí estoy y Aquí me quedo", El Ancora Editores, Bogotá, 2000. El testimonio de tres periodistas, Mauricio Vargas, Jorge Lesmes, Edgar Téllez, "El Presidente que se iba a Caer, Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000", Planeta, Bogotá, 1996.

municipal, ella es un objetivo principal para los carteles. De la rama legislativa quieren simpatía o por lo menos inacción. Buscan también cooperación frente a las entidades de gobierno y, en casos extremos, quieren que obren de acuerdo con sus intereses, o que les proporcionen alguna forma de protección frente a acciones de las autoridades nacionales, regionales o locales. Excepcionalmente, buscarían formar parte de la legislatura y ello movidos por el privilegio de la inmunidad parlamentaria. Además, simpatizantes en las legislaturas (nacional, regional o municipal) buscarían debilitar a funcionarios que son identificados como incómodos (por decir lo menos)³⁰.

Como ya se ha dicho, la financiación de campañas electorales es uno de los principales instrumentos para penetrar la rama legislativa y los partidos políticos que influyen en ellas.

Rama judicial y los organismos de control

Los carteles incurren en conductas criminales y, en la medida en que quieren recibir el tratamiento de intocables, perciben a la rama judicial como un enemigo que hay que eliminar o que hay que domesticar. Si el cultivo es ilegal; si su transporte es ilegal; si la transformación es ilegal; si la introducción de precursores químicos es ilegal; si la exportación es ilegal; si su distribución interna es ilegal; si las ganancias son ilegales; si el lavado de dinero es ilegal etc., existen innumerables escenarios de conflicto con el poder judicial. Y, por ello, es claro que es uno de los sectores que más sufre. En algunos países más que en otros. Y ello depende de qué tanto se involucra la rama judicial en este tipo de conflictos legales y que tan decisiva es la acción de los carteles, en un momento dado, para confrontar o prevenir, a cualquier precio, las decisiones del poder judicial. El caso de Colombia, es extremo, por razón del rechazo total de los carteles a la extradición³¹. Pero aún superado el tema de la extradición la confrontación con el poder judicial es inescapable. Italia así lo ilustra.

³⁰ El Proceso 8000 en Colombia y el Proceso de Mani pulite en Italia dan testimonio de la manera como el Congreso en ambos países fue infiltrado o manipulado.

³¹ Jorge Bernal (editor). Extradición, Nudo Gordiano o Corredizo, Editorial Jurídica Colombiana, Bogotá, 1997. Incluye once ensayos sobre el tema incluido uno de Fernando Cepeda Ulloa, Extradición en una Sociedad Globalizada, pp.54-66; Luz E. Nagle, The Rule of Law the Rule of Fear: Some Thoughts on Colombian Extradition, Loyola of Los Angeles International and Corporate Law Journal, vol. 13, June 1991, #4.

La sofisticación de los carteles en su confrontación con el poder judicial alcanza a abogados, testigos, y llega hasta buscar incidir en la elaboración de reformas a la legislación penal para dejar vaguedades o vacíos (*loopholes*) que les permitan burlar la ley.

El caso de los organismos de control merece una breve referencia. Responsables del ejercicio del poder disciplinario (en países como Colombia con poderes exorbitantes) o del control fiscal, les queda fácil intimidar o colocar fuera del escenario a los funcionarios que resultan incómodos o, simplemente, buscar su suspensión y hasta su destitución. En el caso de Colombia, es realmente alarmante verificar que los responsables de estos organismos o personas de altísimo nivel dentro de los mismos están con medida de aseguramiento o están siendo investigados. Ello debería dar lugar a una revisión de decisiones que pudieron afectar personas inocentes, es más, personas que estaban comprometidas como era su deber, en la lucha contra el fenómeno mafioso.

La fuerza pública y los servicios de inteligencia

Uno de los principales objetivos de la infiltración de los carteles son las diferentes armas de la Fuerza Pública, pero principalmente el Ejército. De allí, la discusión sobre si éste debe involucrarse o no en la lucha contra el fenómeno mafioso: producción, transformación, transporte, etc. La verdad es que altos oficiales y suboficiales han sido contaminados. Y no menos preocupante, los servicios de seguridad e inteligencia de los carteles han contado con los servicios de exmiembros de las Fuerzas Militares con todo lo que ello implica y significa.

En Colombia, el caso de la Policía Nacional ha sido especialmente dramático. Ha habido depuraciones de más de tres mil miembros. Es algo que no se ha destacado apropiadamente. La estrategia para capturar el Cartel de Cali es reveladora de todas las cautelas que es indispensable adoptar³².

³² Un original estudio sobre la materia que no ha merecido atención entre nosotros (escribí dos columnas al respecto) es: Jim McGee and Brian Duffy, *Main Justice*, Simon and Schuster New York, 1996.

Reflexiones y constataciones similares se pueden hacer con respecto a los organismos de inteligencia y los de control³³.

Burocracia

Se requiere una comprensión muy amplia del fenómeno de la droga para estar en capacidad de identificar todos los puntos burocráticos que pueden ser objeto de su penetración. Aquí es forzoso, también, dar un vistazo rápido.

Aparte de instituciones obvias como la del Ministerio de Justicia, el Procurador General, el Fiscal, la Policía Judicial, los servicios de inteligencia, la Policía, las Fuerzas Armadas, se pueden señalar otras no menos importantes así: El Ministerio de Relaciones Exteriores o sus oficinas en el exterior (problemas de extradición, asuntos de cooperación legal, expedición de visas y pasaportes, etc.); Ministerio de Comunicaciones (expedición de licencias de radiocomunicaciones y, en ocasiones, de emisoras); Ministerio de Transporte (por razón de la información que se requiere para el transporte de la droga por vía aérea, terrestre o marítima); Ministerio de Agricultura (en relación con la sustitución de cultivos); Ministerio de Medio Ambiente (en relación con el uso de fertilizantes y químicos que dañan el medio ambiente; o en relación con la utilización del Paraquat o el glifosato, para erradicar los cultivos); Ministerio de Hacienda (para asuntos que tiene que ver con el cambio de moneda, ingresos de capitales, contrabando, lavado de dinero, etc.); Ministerio de Minas (como ha ocurrido con algunos grupos guerrilleros hay interés de los carteles en controlar minas de esmeraldas por ejemplo, o de diamante, o de rubíes, que les permitirían mover sus capitales más fácilmente por el mundo); Ministerio de Salud (en ocasiones están interesados en establecer negocios legales de ventas de drogas lo cual permite a veces camuflar el negocio ilegal).

Medios de comunicación

Los carteles no quieren información desfavorable de su imagen o de su actividad criminal. Y, ante todo, no quieren que los medios de comunicación

³³ La infiltración en la Fuerza Pública y la corrupción de algunos de sus miembros y de algunos ya retirados del servicio ha sido un factor muy preocupante. El fenómeno aparece y desaparece. Una revisión de los periódicos y revistas de la última semana del mes de marzo del 2004 vuelve a dejar un sabor extremadamente amargo a este respecto.

exijan o aplaudan acciones del gobierno contra ellos. Además, quieren que los medio de comunicación concurren en sus campañas de desinformación o de relaciones públicas. Les interesa además que se divulgue su imagen de todopoderosos, intocables, invencibles y que el gobierno, la policía, los jueces aparezcan como impotentes, débiles, equivocados, antipatriotas, o instrumentos de la política americana. Como en el caso de los jueces, la alternativa es someterse, desaparecer, no actuar, o pagar con la vida.

Aunque es claro quiénes han corrido riesgos, quiénes han sufrido, quiénes han muerto, no es bien claro, infortunadamente, quienes han estado militarmente o de otra manera al servicio de los carteles. Es una historia que todavía no se ha contado.

Es probable que en algunos casos los carteles busquen apropiarse directa o indirectamente de medios de comunicación, principalmente en el nivel regional y preferiblemente los electrónicos.

Partidos políticos

Como ya se ha dicho la financiación de campañas políticas y de actividades de los partidos ha sido una tarea preferida de los carteles de la droga. Y es quizás una de las más conocidas por los escándalos mundiales al respecto. Es menos conocido su interés en infiltrar los cuadros directivos municipales o regionales, en ocasiones, estableciendo cuotas de participación. Tampoco hay estudios que muestren en qué medida los partidos políticos han asumido en sus plataformas el tema de la droga. Y tampoco está claro en qué medida la posición de los partidos políticos o de sus fracciones ha estado influida por las diversas formas de acción de los carteles³⁴.

Opinión pública

La opinión pública ha sido un objetivo fundamental. Se trata de una organización criminal que quiere influirla a su favor o por lo menos en contra de las políticas nacionales o internacionales contra la droga. Para ello se utilizan varios temas, como los siguientes:

³⁴ El tema lo trato en extenso en el libro, Fernando Cepeda Ulloa "Financiación de campañas políticas", Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1997.

- Nacionalismo.
- Que el problema de la droga no es nuestro.
- Que la guerra contra la droga es de otro. Que es una guerra ajena.
- Que la droga ayuda a la economía y al bienestar de los más pobres.
- Que es una guerra imposible de ganar (esto unido al carácter legendario de superpoderes y de intocables que adquieren los barones de la droga).
- Que el enemigo real son los Estados Unidos.
- Que Estados Unidos persigue la droga porque es anti latino.
- Que la confrontación agrava el problema.
- Que el ejército debe permanecer ajeno a la lucha para que no se corrompa o para evitar que se militarice la sociedad, o para evitar mayores riesgos de golpes de estado, o mayor injerencia del ejército en la decisiones.

En todo caso, crear un clima de desánimo, de fracaso, que busca debilitar la posición del gobierno y, si es posible, deslegitimarla.

Estos y otros temas utilizados conjunta o específicamente, dependiendo de la coyuntura, le da a los carteles de la droga el papel de verdaderos protagonistas de la vida política con la ventaja de que la divulgación de tesis contrarias está cargada de riesgos, como ya se sabe.

Creo que es una de las dimensiones de la acción de los carteles menos analizadas y, debo decirlo, menos tomadas en consideración cuando se trata de formular una estrategia internacional coherente frente a la droga. Lo cual no quiere decir que los planteamientos serios y responsables sobre algunas de las materias enumeradas anteriormente, hechos por académicos o políticos o escritores públicos, sugiera que ellos están al servicio de los carteles. Es precisamente esta zona gris en la cual se mueven propuestas legítimas y debates útiles la que sufre más al quedar atrapada entre los extremismos de quienes creen que un enfoque simplista frente al problema de la droga es suficiente y quisieran prescindir de otras elucubraciones y quienes, en el otro extremo, utilizan a su favor todo planteamiento que no sea simplista.

Sin duda una tarea indispensable es la de preservar el ámbito de libre opinión para que nuevos enfoques, nuevos planteamientos, nuevas soluciones permitan enriquecer el acervo de conocimientos existente.

Consecuencias políticas

Los elementos de poder de los barones de la droga, los factores que contribuyen a aumentar ese poder o a facilitar su ejercicio, las herramientas que utilizan, los objetivos de su acción, permiten construir el cuadro de las consecuencias políticas que genera el problema de la droga.

Soberanía nacional

A los traficantes de drogas les interesa poco el tema de la soberanía nacional a no ser cuando lo quieren utilizar para alimentar sus campañas nacionalistas. Lo grave es que en la tarea de contrarrestarlos se obre con parecido desentendimiento.

Las fronteras nacionales, el sistema judicial, la jurisdicción de las fuerzas del orden, el espacio aéreo, la soberanía sobre el mar territorial, no son cartas desechables en la lucha internacional contra la droga. Y una y otra vez se han visto, por lo menos, amenazadas en el afán, meritorio, por lograr eficacia. Por ello los bloqueos o las amenazas de bloqueos, las operaciones militares directas, la extradición de facto, las violaciones del espacio aéreo o marítimo, son acciones que fortalecen la acción de los carteles y que les permiten colocar la opinión pública si no a su favor, sí por lo menos en contra de actores internacionales importantes en esta lucha y, les permite también, señalar a los gobiernos como instrumentos o marionetas de otros países.

Por otra parte, las fronteras terrestres, con frecuencia, se convierten en verdaderos bazares de la ilegalidad y del crimen, desbordando la capacidad de control de las autoridades: ¡*Free Crime Zones!*, Zonas libres para la criminalidad.

Es un riesgo que debe ser anticipado en lo posible y evitado tanto como se pueda.

Proceso electoral

La tarea de hacer elecciones limpias y transparentes; la tarea de asegurar que todo aspirante a ser elegido se sienta libre para competir; la tarea de asegurar que todos puedan expresar con absoluta libertad su pensamiento;

y, sobre todo, la tarea de garantizar que la contienda electoral es una contienda pacífica, civilizada, inteligente, queda en riesgo cuando los carteles de la droga resuelven interferir el proceso, eliminar de la contienda algunos candidatos, financiar otros, incorporarse directamente en algunos municipios o regiones, desanimar por la vía de la intimidación otras candidaturas, buscar imponer una posición favorable hacia ellos, intimidar el electorado en algunas regiones, corromperlo o crear, por la vía del terrorismo, un clima que obligue la postergación o la cancelación del proceso electoral.

Es uno de los momentos en los cuales se siente con mayor fuerza el intento de desestabilización y de debilitamiento de la democracia.

Crisis regional y municipal

En los países donde hay cultivo de marihuana, hoja de coca y amapola, las regiones donde estos crecen están sometidas a una interferencia permanente de los carteles que tiene varias consecuencias políticas desestabilizadoras. Se busca una alianza con las élites políticas y económicas del municipio o región para facilitar la tarea de estimular los cultivos y de adquisición de los productos. Se va generando una prosperidad que cambia las formas de vida y las formas de relación tradicionales. Hasta el núcleo familiar se ve afectado. Pronto la policía, de una u otra manera, queda comprometida en el juego. Quienes se marginan del mismo son percibidos como peligrosos porque al no compartir los beneficios no entran en la cadena de complicidad y de silencio. Son mirados como seguros informantes que pueden poner en peligro el negocio. Esas personas quedan sujetas a la intimidación, el chantaje, el hostigamiento. Algunos optan por abandonar el lugar. Como en el título del famoso libro del profesor Albert O. Hirschman "*Exit, voice, and loyalty*" las alternativas son esas: escaparse, denunciar, ser leal, es decir, cómplice de los que están estableciendo las reglas del juego.

En el nivel regional, no es tan claro lo que se acaba de describir para el nivel municipal. La complejidad de la sociedad regional no permite que el fenómeno sea tan simple. Las alianzas existen; las complicidades se dan; la intimidación también.

En ambos casos con el dinero vienen las armas; y con las armas la violencia; y con la violencia los crímenes, y con estos la difusión de la ilegalidad y la ley del más fuerte.

El proceso decisorio

La infiltración y el clima de intimidación dificultan mucho el proceso de toma de decisiones en las áreas que afectan a los carteles de la droga. Para mantener la reserva del proceso de discusión es indispensable restringir la participación del número de funcionarios, que de otra manera deberían estar presentes y contribuir con sus conocimientos y experiencia. Es difícil también abrir cierto tipo de decisiones al proceso de consulta que permitiría identificar otros impactos de las decisiones que se van a tomar. Los riesgos de filtraciones no logran controlarse del todo. Y el que éstas ocurran va haciendo más agudo el clima de intimidación, de desconfianza mutua y de plena libertad para plantear opciones. Es casi una parálisis del sistema de decisiones. Una parálisis que tan sólo beneficia a los carteles. Esta desnaturalización del proceso democrático de toma de decisiones no es buena ni siquiera para asegurar la adopción de determinaciones correctas. Y es aquí donde se corre el riesgo de que los organismos de seguridad vayan asumiendo todo el peso del proceso de decisiones en estas materias, lo cual no es conveniente ni contribuye a obtener políticas apropiadas. Y tampoco asegura que no hay infiltraciones y que no hay filtraciones. Por el contrario, puede ocurrir que estos organismos por su naturaleza son más vulnerables porque son más atacados como objetivo por los carteles.

Pautas de selección de líderes

Las circunstancias que crea la interferencia de los carteles de la droga en la vida política hace que muchas personas de valor desistan de continuar en la acción política, que muchas no ingresen y que otras se limiten a un perfil bajo. De esta manera, los carteles logran privar a una sociedad del liderazgo de personalidades que de otra manera podrían hacer una diferencia en la vida política.

Sistema de valores

La interferencia de los carteles, la producción, distribución venta y consumo de drogas y las ganancias descomunales para el que siembra, para el que transforma, para el que transporta, para el que exporta, para el que distribuye, para el que lava el dinero alteran radicalmente el sistema de valores. Con esta alteración sufre la familia, la vida municipal, la vida regional, la nacional, las relaciones internacionales etc.

El enriquecimiento rápido se torna en un fenómeno que contagia a casi todos los sectores. Muchos no quieren someterse al proceso lento de trabajar, ahorrar, obtener rendimientos, hacer inversiones inteligentes, etc., para lograr bienestar. La urgencia de enriquecerse rápidamente va contagiando personas que por su ambición y determinación podrían alcanzar éxito, aunque menos prontamente, en otros sectores. El mundo de la droga u otros comportamientos delincuenciales se ofrecen, entonces, como la solución.

La utilización de la violencia, la intimidación, el chantaje, se va convirtiendo en una forma de actuación que contamina aún sectores que no tienen que ver con la droga. La vida pierde valor. La honestidad y el trabajo tesonero quedan como unas virtudes del pasado. Se producen fenómenos como el de familias que se criminalizan en su totalidad. El civismo, el respeto a la ley, a la autoridad se deterioran gravemente. Se van creando nuevos modelos para imitar (*role models*). Los criminales aparecen como empresarios famosos, con reconocimiento internacional, exitosos, que supieron vencer innumerales obstáculos nacional e internacionalmente. Y luego aparecen como excelentes miembros de familia, buenos amigos y ciudadanos generosos. Es una distorsión monstruosa de la realidad. Pero es parte de la leyenda.

Crisis de derechos humanos

La interferencia de los carteles afecta gravemente el ejercicio de los derechos humanos. En especial, el derecho a la vida. Y también el derecho de libre expresión, el derecho de participación, y hasta el derecho de vivir en la patria. Esta crisis de derechos humanos no siempre es cabalmente identificada por los organismos internacionales que tienen a su cargo su promoción y defensa. Al pasar por alto las violaciones de derechos humanos en que incurren, en forma flagrante, los carteles de la droga, de alguna manera se condona su actividad.

El ejercicio libre de la acción política, la libertad de los medios de comunicación, la independencia de los jueces, han sido una y otra vez atropellados por los carteles.

Crisis de orden público

Los comportamientos violentos, los actos de terrorismo selectivo, los actos de terrorismo indiscriminado, la perturbación del proceso electoral, las

limitaciones al proceso de decisiones, la utilización perversa de temas nacionalistas, el debilitamiento del sistema de valores de una sociedad libre y democrática y respetuosa de la ley, la crisis de derechos humanos llevan a una situación de orden público que puede colocar a una sociedad al borde de la crisis. Los elementos de desestabilización son suficientes como para colocar a una sociedad al borde de caos. Si a ello se añaden otros factores de perturbación como la guerrilla o la existencia de problemas económicos y sociales, o escándalos de corrupción (que pueden estar ligados al fenómeno de las drogas) entonces se puede hablar de una crisis del orden público. Para superarla se requiere no solamente de instrumentos legales apropiados sino de una decisión firme de no limitarse a instrumentos meramente represivos sino a un conjunto de medidas que permitan darle al problema un tratamiento integral tanto en lo nacional como en lo internacional. De otra manera, la crisis de orden público tendería a agravarse y a hacerse inmanejable³⁵.

Crisis de credibilidad

La confianza de la ciudadanía en las autoridades, la credibilidad en las mismas, su legitimidad, es fundamental para poder afrontar la crisis de orden público. Con todo, normalmente esta crisis va acompañada de una crisis de credibilidad en la autoridad que está alimentada por la acción de los carteles que hace que la ciudadanía vea en la autoridad a un grupo de personas o bien incompetentes porque han sido incapaces de controlar el fenómeno; o bien cómplices porque lo han dejado crecer; o corruptas porque su incapacidad y la fortaleza de los carteles es vista como el producto de la corrupción.

Es aquí donde éxitos reales en la lucha contra los carteles y en donde el acierto en promulgar una legislación eficaz y unos procedimientos acertados resultan vitales para mantener la credibilidad de las autoridades, las cuales, por otra parte, deben gozar de una impecable reputación de limpieza y honestidad. Ojalá que una reputación de coraje y de determinación acompañe esta imagen. Si no fuere así, resultará muy difícil afrontar las crisis de orden público y confrontar el fenómeno.

³⁵ La estrategia nacional e internacional para manejar este tipo de crisis ha sido objeto de múltiples críticas en publicaciones citadas a lo largo de este libro difundidas por el Diálogo Interamericano, no, Rand, el Centro Norte-Sur; y académicos como Bagley, Tokatlian, Stares, Reuter, etc.