



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Ciencias Sociales y Humanidades

**EL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1989-2006**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

MAGDALENA CAROLINA BUENDIA ARRIETA

MATRÍCULA: 99327756

ASESOR:
MTRO. ALEJANDRO FAVELA GAVIA

INDICE

Introducción	3
Capítulo 1: Elementos teóricos	8
1.1 Conceptos básicos.....	8
1.2 Diferentes concepciones de la seguridad nacional.....	25
1.3 Seguridad Nacional: visión mexicana.....	37
1.3.1 El concepto de seguridad nacional para México.....	41
Capítulo 2: Política de seguridad nacional y combate al narcotráfico en México	44
2.1 Análisis a través de los planes de desarrollo nacionales.....	44
• Plan Global de Desarrollo 1980-1982	
• Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	
• Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	
• Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	
• Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	
2.2 El narcotráfico como problema de seguridad nacional en México.....	70
2.3 Política antinarcóticos en México.....	85
2.3.1 Actores participantes en la lucha contra el narcotráfico.....	86
2.3.2 Estrategias en la lucha contra el narcotráfico.....	92

Capítulo 3: La cooperación con Estados Unidos en materia de narcotráfico	99
3.1 Principales organizaciones del narcotráfico en México.....	100
3.2 Aspectos de cooperación para el combate a las organizaciones del narcotráfico.....	101
Capítulo 4: Evaluación de la política antinarcóticos	112
4.1 Resultados de la cooperación con Estados Unidos.....	113
4.2 Consecuencias sociales.....	117
4.3 El problema de la corrupción.....	121
Consideraciones finales	123
Bibliografía	125

EL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1989-2006

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende analizar al narcotráfico en México como problema de seguridad nacional, así como su impacto en las instituciones políticas relacionadas con su persecución y combate en términos de su relación con Estados Unidos.

Para lograr esto analizaremos las políticas que México ha implementado en materia de narcotráfico y trataremos de evaluarlas en su relación con Estados Unidos de tal manera que nos permita comparar qué ha cambiado en este ámbito y si estos cambios se han realizado para llevar relaciones adecuadas entre los dos países y legitimar sus acciones al interior.

Planteamiento del problema

El narcotráfico es un problema que perjudica enormemente la salud, la integridad y vida pública. Las drogas afectan distintos ámbitos de la sociedad y es necesario comprender todas las dimensiones del problema de tal manera que se encuentren los mecanismos más eficaces para solucionarlo.

El combate a las drogas abarca distintos ámbitos que deben atacarse desde el marco de las instituciones democráticas y sólidas que permitan poner en marcha distintos ejes rectores para su erradicación. En este sentido, en el problema intervienen distintos factores que es conveniente analizar.

En los últimos años se han dado cambios vertiginosos que han configurado nuevas relaciones tanto en el ámbito externo como interno de los países. Nuevos actores se han ido formando y pugnando por un mayor entendimiento y leyes que rijan sus relaciones. Asimismo, se han pactado acuerdos, convenios, etc., que intentan regular todos los aspectos que existen en la convivencia. Los que más han progresado son los que tienen que ver con los Derechos Humanos.

Existe la necesidad de contar con una Ley de Seguridad Nacional, en la que los tres órdenes de gobierno tengan participación en los asuntos de la seguridad nacional. Lo que contribuiría a generar garantías a los ciudadanos así como el desarrollo de la confianza perdida por éstos. El hecho de no contar con una legislación de la Seguridad nacional, hasta antes del 2005, es importante ya que podemos decir que a partir de la década de 1980 se da una estrecha y creciente vinculación entre las relaciones políticas de México con Estados Unidos con respecto a los problemas de narcotráfico para culminar en el establecimiento de dicha ley. Lo que anteriormente se reflejaba, era el carácter dependiente de la seguridad nacional de México en relación a la capacidad de los Estados Unidos para coordinarse con nuestro país en las medidas antinarcóticos.

Los países actualmente han redefinido sus límites geopolíticos como repercusión de una serie de factores generados en las últimas décadas, hechos como la guerra fría, la globalización así como los ataques terroristas en los Estados Unidos han replanteado las economías y los aspectos financieros de las naciones, viéndose algunas severamente afectadas, al grado de poner a algunos países en situación de recesión. Lo anterior ha repercutido en el cambio y

redefinición de conceptos clásicos, de ahí la importancia del tema. Cabe señalar que este concepto depende de diversos elementos que desarrolla cada país, como son los objetivos e intereses del Estado, la historia de ese país, las tradiciones y aspiraciones de esa sociedad, etc.

En nuestro país las situaciones que han sido consideradas como problemas de seguridad nacional responden más a cuestiones coyunturales que a una verdadera política desarrollada por el Estado. El concepto tradicional de Seguridad Nacional es una clara prueba de ello, ubicando así como enemigos de la nación a los opositores del régimen de ahí que se le haya dado una connotación militar.

Desde nuestro punto de vista, fue a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuando se da un auge en la relación bilateral con Estados Unidos en materia de narcotráfico. Es a partir de una serie de posturas adoptadas por ese gobierno cuando este problema se definió como una cuestión de Estado y una prioridad nacional.¹ Estas políticas se relacionaron con el proceso de integración en el que México pretendía participar.

Tanto la legalidad como la legitimidad son fundamentales para mantener el Estado, de ahí que actualmente se tenga la necesidad de regular las acciones que desempeñan las instituciones encargadas de combatir el narcotráfico, para el desarrollo de un control mayor de este problema, de ahí la necesidad de conocer qué medidas se están implementando, reflejándose estas estrategias en la

¹ Del Alizal Arriaga, Laura, “Una política exterior de transición”, en Pedro Castro (Coord.), *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1988-1991)*, México, UAM-I, 1992, p.39.

confianza y credibilidad de la sociedad. Actualmente la sociedad como los medios de comunicación juegan un papel muy importante, ya que deben ser los principales vigilantes de las acciones que el gobierno desarrolle, denunciando aquellas que no tengan sustento legal. Principalmente ahora que se ha dado una apertura la democrática se deben estudiar ampliamente los elementos que requieren cambios o modificación, para el desarrollo de planes y programas que realmente correspondan al contexto y necesidades de la sociedad, y no solo del gobierno nacional o del gobierno estadounidense.

Ante este problema es conveniente preguntarse: ¿Cuál es la cooperación que se desarrolla entre México y Estados Unidos con respecto al Narcotráfico y cómo influye en la legitimidad² del gobierno mexicano para el desarrollo de estrategias implementadas contra esta problemática? Para responder a esta pregunta nos planteamos la hipótesis de que en el exterior, México ha procurado que las instituciones gubernamentales mexicanas tengan la aceptación de otros países, a partir de asegurar la estabilidad, sin embargo el narcotráfico amenaza la percepción interna de la autoridad política en cuestiones de control territorial, político así como del Estado de derecho y de los aparatos de seguridad.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar al narcotráfico en México como problema de seguridad nacional, así como su impacto en las

² Entendiendo por legitimidad “la compatibilidad de una acción o práctica políticas con la configuración de valores prevalecientes en una comunidad particular”, citado en Deutsch, Karl. *Política y gobierno: cómo el pueblo decide su destino*. FCE, España, 1976, p.29.

instituciones políticas relacionadas con su persecución y combate en términos de la relación México- Estados Unidos.

Para esto, nos planteamos objetivos concretos que, a través de los capítulos, pretender dar respuesta a nuestra pregunta general y confirmar o rechazar la hipótesis en la que se sustenta nuestra investigación.

Así en el capítulo uno se analiza la concepción de seguridad nacional mexicana a través de diversas teorías y planteamientos que van desde lo general a lo particular para construir una definición propia de la realidad de nuestro país.

En el capítulo dos se describe la política de seguridad nacional a partir de los planes de desarrollo nacionales que proporcionan información sobre los puntos más importantes a considerar como parte del desarrollo de México, dentro de éstos, el narcotráfico como problema de seguridad nacional.

El capítulo tres tiene el objetivo de analizar cómo se fue insertando el problema del narcotráfico dentro del ámbito de la seguridad nacional.

El capítulo cuatro analiza la política de seguridad nacional de México en el problema del narcotráfico, precisando las acciones que se llevan a cabo para su control. Asimismo, estudia los problemas derivados del narcotráfico y sus repercusiones en la sociedad mexicana e indaga sobre las estrategias implementadas por Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico, conociendo a su vez las consecuencias que esto trae a nuestro país.

Capítulo 1: Elementos teóricos

El Estado surge como un mal necesario a fin de garantizar paz y seguridad, así como para terminar con el estado natural de guerra perpetua entre los hombres.
Thomas Hobbes

El presente trabajado de investigación tiene el objetivo de analizar la relación existente entre Estados Unidos en materia de narcotráfico y la influencia de este último en la configuración de la política antinarcóticos mexicana.

Para esto, es necesario en primer lugar plantear una serie de conceptos que conformarán nuestra base teórica en la que se sustentará nuestra investigación. Estos conceptos nos ayudarán plantear la relación existente entre el Estado y sus acciones hacia la población y su relación entre Estados.

Así por ejemplo conceptos como Soberanía, Estado, Relaciones Exteriores, Legitimidad y Seguridad Nacional son la base sobre la que se analizará el fenómeno del narcotráfico y su intento de explicación como parte de un fenómeno global.

1.1 Conceptos básicos

En el marco teórico retomaremos a Hobbes y la noción del Estado moderno *jusnaturalista* para conocer los elementos que conforman al Estado, así como el poder ejercido por éste y las implicaciones en cuestiones de seguridad nacional. El Estado civil nos permitirá aclarar el concepto de poder político para analizar la conformación del Estado moderno a partir de sus fundamentos teóricos que

justifican el poder de la fuerza y del derecho, exaltando en todo momento la capacidad que tiene para imponer orden, paz y seguridad. La justificación del poder del Estado nos ayudara a aclarar la situación de los poderes que son ilegales y que se encuentran en contra de la seguridad pública.

El sistema de pensamiento moderno *jusnaturalista*, justifica la existencia del Estado a partir de la superación del estado de naturaleza, siendo este último característico porque es ahí donde todos gozan del mismo derecho natural, según el cual “todo hombre tiene derecho a todo sin limitación alguna de usar su propio poder, como se quiera, para preservar la propia naturaleza”; Viven en permanente situación de guerra de todos contra todos, movidos por la competencia, la desconfianza y la gloria, en consecuencia no hay seguridad por ende no hay justicia por que no existe ley.

En un primer momento el Estado de naturaleza es donde el hombre ejerce su libertad para usar su poder como mejor de convenga con el fin de conservar su propia naturaleza. Hobbes parte de la noción de que el hombre esta inclinado naturalmente a usar la fuerza por la búsqueda de su beneficio y en la defensa de su seguridad, independientemente de los medios que emplee pero usando su juicio y razón. En el estado de naturaleza no existe un poder organizado, es por tanto un estado de desconfianza, de competencia y lucha constante de ahí que se justifique el uso de la fuerza de cada uno de los hombres.

En suma, el estado de naturaleza permite que el hombre tenga derecho a todo lo que exista usando su poder para lograr un sometimiento a partir de la fuerza para conservar la vida propia. En ese escenario de relativa igualdad de condiciones se desarrolla la desconfianza de los otros que pueden atentar contra mi vida y mis propiedades, por lo que hay una competencia entre los hombres no solo para mantener lo que tengo sino para obtener más de lo que ya poseo.

¿Por qué tiene lugar la superación del estado de naturaleza y la creación del Estado civil? En el estado de naturaleza los hombres tienen derecho a todo; sin embargo entre los hombres existen diferencias sustanciales que determinan su situación, como la fuerza y su habilidad para someter o evitar ser sometidos por otros. Se da una situación de *competencia* y lucha donde se atacan los unos a los otros para lograr un beneficio por medio de la violencia para adueñarse de algún bien material al que todos los demás tienen derecho por tratarse de hombres de razón y juicio; generándose así un sentimiento de *desconfianza* que busca seguridad para su defensa. La competencia, lucha y desconfianza provocan que el hombre se encuentre en un ambiente de guerra constante. En la guerra de todos contra todos, nada es injusto, de hecho los conceptos de justicia, injusticia, legalidad e ilegalidad no existen.

La guerra constante provoca inestabilidad en la convivencia de los hombres, por lo tanto a partir de su uso de la razón permite al hombre aprender de la experiencia y buscar la superación de los efectos de sus pasiones para la vida en común; es así

como el hombre se inclina a la paz no sólo por la comodidad y el alcance de cosas materiales sino fundamentalmente por el temor a la muerte violenta.

En esta etapa de incertidumbre existen leyes naturales, es decir límites ético racionales de los hombres. Estos valores que los hombres descubren racionalmente a través de su juicio individual, no son “justos” porque no existe un poder común que imponga lo que es justo y lo haga obedecer. Es preciso hacer una diferencia entre poder individual y poder común, en el primero los límites son racionales y éticos, es decir impedimentos internos que determinan al individuo; mientras que en el segundo la característica primordial se basa en la restricción de los límites que establecen los hombres.

Así en el estado de naturaleza se origina la *lex naturalis*, la cual sirve como precepto o norma general, que indica las prohibiciones para evitar que los hombres no respeten su vida y la destruyan. Por tanto el derecho de naturaleza impone la búsqueda de seguridad y paz, pretende alcanzarla por consensos mutuos. Establece normas que se denominaran leyes de naturaleza, donde cada hombre usa la libertad³ para el ejercicio de su poder en la conservación de la vida.

¿Cuáles son las limitaciones de la libertad de los hombres que establecen los postulados de la *lex naturalis*? Estas se dan a través del ejercicio del juicio y de la razón, concebida esta como una razón instrumental que permite calcular lo que es y lo que no es conveniente para los hombres, su observancia es variable y

³ En ausencia de impedimentos externos.

depende de la voluntad individual por lo que no se guía de la eficacia que se producen en las acciones de los demás por ser límites éticos. La razón, por tanto, es la que determinara el interés para beneficio de los hombres, de manera individual y común, lo que provocará que se busquen acuerdos. Es por medio de la razón que se establecen acuerdos y generan así normas generales. Las reglas de consenso a las que estos hombres llegan son: la búsqueda de paz incluso por medio de la guerra; renunciar al derecho que se tiene sobre sus bienes para la defensa de sí mismo, lo que implica renunciar al uso de la fuerza propia para castigar, implicando con todo ello el abandono de la libertad para transferirlo a otra persona que brinda protección, seguridad y paz.

El poder común es el único que puede obligar a cumplir los contratos y pactos entre los hombres. Este poder común es confirmado en un hombre o una asamblea de hombres que tengan la suficiente fortaleza y poder, elegido por pluralidad de votos, reduciendo sus voluntades a una sola voluntad, se confiere así la representación de mi voluntad, transfiriendo el derecho de gobernarme, con la condición de que todos los demás lo hagan, se constituye así el Estado civil que determina al pacto fundado en el poder político. "...La multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín CIVITAS... el Estado que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puedan utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la

paz y la defensa común.”⁴ Podemos afirmar con lo anterior que las características del Estado civil son: la existencia de un poder común; generación de leyes positivas; soberanía institucionalizada; existencia de un convenio o pacto donde los derechos son delegados para ser representados; Relación de obediencia por parte de los hombres y de mandato por parte del soberano; por último la existencia del monopolio de la fuerza y la ley.

Los componentes clásicos del concepto Estado moderno formulado en la teoría política de Hobbes son: la soberanía y el poder, los cuales se vinculan entre sí. Por una parte la soberanía recae en un titular, esta persona se denomina soberano y son dos elementos primordiales que lo constituyen como poder:

- 1.- La fuerza natural (Estado por adquisición)
- 2.- Hombres que se ponen de acuerdo entre sí (Estado por institución o Estado político)

Para fines de este trabajo se hará referencia al soberano por institución para retomar la afirmación teórica y política de la soberanía del Estado, así como la creación de la soberanía nacional actual la cual se explicará con mayor amplitud en el capítulo II; también se retomará al estado por adquisición en referencia a las soberanías internacionales.

“Hobbes evidencia... el momento ejecutivo, es decir el poder coactivo, que solo es capaz de imponer determinados comportamientos y es que es el único medio

⁴ Hobbes, Thomas. Leviatán: o la material, forma y poder de una República, eclesiástica o civil. México, Fondo de Cultura Económica, Traducción de Sánchez Sarto, Manuel, 3ra. Reimpresión, 1987, p. 141.

adecuado para el fin, esto es el hacerse obedecer. El soberano tiene el monopolio del derecho a través del poder legislativo; el de la fuerza o de la coerción física...”⁵

Se establece así un poder político con características específicas, por un lado un poder que tiene la fuerza o la capacidad de ejercer violencia para hacerse obedecer y por el otro las leyes que regulan la convivencia entre los hombres, ambas permiten desempeño de sus facultades como soberano.

Soberano del latín *superanus*, y este de *superius* (más arriba), elevado, excelente y no superado, que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente. El soberano se convierte en un poder público a partir de la autoridad suprema que le delegamos a través del pacto⁶. El proceso que se efectúa al transferir los derechos de los hombres en común, se denomina *contrato*⁷, es una renuncia a mis derechos consciente, se establece mutua confianza, por que uno cede sus derechos al otro, manteniendo la certidumbre de que se le otorgarán ciertos beneficios, mientras que la otra parte asume el *pacto*⁸. La diferencia entre contrato y pacto derivan en que el primero tiene una base legal, tiene signos “expresos o por inferencia”, es decir son símbolos que son claramente definidos e identificados como consecuencia para ambas partes; y el otro una base moral y ética.

⁵ Bobbio, Norberto. *Diccionario de ciencia política*. p. 1536

⁶ Ver Diccionario de la real Academia de la Lengua Española.

⁷ **contrato**. (Del lat. *Contractus*) Pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas. Documento que recoge las condiciones de este convenio. .Ver Diccionario de la Real Academia Española.

⁸ **pacto**. (Del lat. *pactum*). Concierto o tratado entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado.

Es preciso recordar que la idea de soberanía surge en medio de una lucha de poder real por conquistar su independencia de los poderes externos. (poder de la iglesia, restos del sacro imperio germano) y la supremacía sobre los poderes internos (feudalismo), esta estructura política encabezada por el rey reemplaza la estructura política anterior.

“...Mientras la sociedad antigua no conoce más que una sociedad perfecta, el Estado de abarca a todas las otras sociedades menores, la sociedad medieval, conoce dos, el Estado y la Iglesia. La disputa secular sobre la preeminencia de una o de otra exige una delimitación de las dos esferas de competencia y por tanto de dominio, consecuentemente la denominación de los caracteres específicos de las dos potestades... En contraposición a la potestad espiritual y a sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal tienden atribuirle al Estado el derecho del poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física dejando a la iglesia el derecho y el poder de enseñar la religión verdadera y los preceptos de la moral...”⁹

A partir de esta diferencia establecida entre el Estado y la Iglesia, se deriva una distinción entre el poder político y el poder religioso, donde el primero utiliza “la constrictión física” para hacerse obedecer por los hombres incluso mediante las armas; mientras que el otro se basa en un poder espiritual el cual amenaza con penas o el castigo de Dios.

⁹ Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política, México, Fondo de Cultura Económica, año, p. 107.

Según la concepción de Hobbes el soberano debe tener sin duda un poder absoluto que impone su voluntad personal; pero respetando siempre el contrato social que tiene como finalidad establecer orden, paz y estabilidad para el bien común. El soberano es la personificación ejecutiva del derecho natural de los hombres a su "autopreservación". El soberano no lo es ni por gracia ni por fuerza sino porque representa los derechos individuales transferidos voluntariamente y para realizar los cometidos de la ley natural.

Con el pacto se origina y se establece el fundamento del monopolio de la dominación física y se afirma la justificación del poder político soberano. Podemos decir que las características de dicho poder son: que la atribución que determina al Estado es el derecho y poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio la fuerza física a través del soberano; posesión de un territorio y situación de mando sobre sus habitantes; poder que esta fundado en el consenso manifiesto y tácito; el soberano tiene la tarea de garantizar la paz entre los súbditos de su reino y reunirlos para una defensa o una ofensiva contra el enemigo extranjero por tanto él puede intervenir en cualquier cuestión pero no permite a otros decidir.

La soberanía es la autoridad suprema del poder público y sirve para indicar el mando en última instancia en una sociedad política y por consiguiente, para diferenciar a éste de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe el poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto esta

estrechamente vinculado al del poder político¹⁰, en efecto, la soberanía pretende ser una realización política del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo.¹¹

El poder legítimo que se otorga al soberano se realiza a través de las leyes positivas (civiles) son reglas ordenadas por un poder común ya sea por escrito o de palabra. Leyes positivas son aquellas que los hombres están obligados a seguir, leyes de un Estado. La ley determina un orden en el cual se establece una relación de obediencia y mandato. "...Ley civil es, para cada súbdito, aquellas reglas que el Estado le ha ordenado de palabra o por escrito y con otros signos suficientes de la voluntad para que las utilice en distinguir lo justo de lo injusto, es decir, para establecer lo que es contrario y lo que no es contrario a la ley..."¹²

Así lo que es contrario a la ley, es injusto. El único que puede hacer leyes es el Estado, debido a que la subordinación es hacia éste solamente. El Estado a su vez es el legislador, sin embargo, nadie tiene la capacidad de hacer una cosa sino es por su representante, es decir por el soberano, por lo que el soberano es el único legislador. En suma el soberano tiene el poder de hacer y revocar las leyes.

¹⁰ El concepto de poder que es básicamente la capacidad de imponer y ejecutar valores sobre los demás. **Poder político:** El poder del Estado es el poder político por excelencia, se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita de una dirección, que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos. El poder político deriva del Estado, sin embargo el poder político no es el Estado. Revisar Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política. Un modo de abordarla*. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995, p. 1-70.

¹¹ Bobbio, Norberto. Diccionario de ciencia política, p. 1534.

¹² Hobbes, Thomas. *Leviatán: o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica o civil*. México, Fondo de Cultura Económica, Traducción de Sánchez Sarto, Manuel, #ra. Reimpresión, 1987, p. 141.

Las leyes surgen con el Estado; en la presencia del estado de naturaleza no existen, son por tanto órdenes del Estado, denominadas *leyes civiles*. El soberano es quien obliga a su obediencia. El Estado establece lo que es equidad y justicia, es decir lo que es normal. Así mismo tiene la facultad de efectuar castigos a quien rompa la ley. Es preciso señalar que la ley limita la libertad natural de los hombres, sin embargo otorga a estos individuos la posibilidad de unirse, mantenerse en comunidad para luchar contra el enemigo común, sin olvidar que el Estado es quien les da esta autoridad.

La ley para que sea aceptada debe ser escrita y publicada, además debe manifestar la voluntad del soberano. Se busca en todo momento la interpretación auténtica de la ley. Los intérpretes son designados por el soberano. Es preciso señalar que tanto las leyes escritas como las no escritas¹³ necesitan de interpretación, en este sentido las leyes naturales no dependen únicamente de la moral sino también del soberano. Es así como se afirma que el Estado no sólo ejerce un poder en la razón de los hombres sino también, de modo indirecto en su inconsciente.

De Hobbes retomamos que el soberano se institucionaliza cuando una serie de hombres convienen y pactan otorgando su derecho a ser representados; los que votan a favor o en contra autorizan las acciones de este hombre o asamblea de hombres, así podemos decir que de la institución de un Estado (Soberano) derivan

¹³ La ley se compone de dos partes, por un lado se encuentra la ley civil que es la parte escrita y por el otro es la ley natural no escrita (virtudes morales como la equidad, justicia, e igualdad).

todos sus derechos y facultades. Los que viven en el Estado tienen la obligación de obedecer los mandatos del soberano estén de acuerdo o no, sometiéndose a los decretos o a ser abandonados en la condición de guerra.

El pensamiento clásico justifica la existencia de la Seguridad Nacional al retomar el Estado de Naturaleza que concibe a una relación entre soberanías que ejercen fuerza. Y esto se puede ver en la siguiente situación: la noción de ciertos Estados es que el derecho internacional al formar parte en un principio del Estado de naturaleza asume cierta moralidad en el desarrollo de las acciones, ya que cada persona adopta una noción de derecho natural diferente.

Desde esta perspectiva, la concepción clásica de seguridad es retomada del Estado de naturaleza de Hobbes, quien concibe al hombre en un ambiente de conflicto constante al carecer de un poder organizado por la búsqueda continua de la satisfacción de sus necesidades. Se atribuye por tanto la necesidad de un poder instituido como la única manera de que los hombres puedan vivir en paz en ese ambiente de violencia permanente.

Existe una relación de intercambio que se da entre la sociedad y el poder instituido, todo esto se refleja en la existencia de un pacto social donde un actor renuncia a ciertas libertades para recibir seguridad, mientras que el otro se convierte en el responsable de otorgar protección. Por una parte tenemos la existencia del consentimiento y la obediencia y por el otro las atribuciones del derecho de conservación y de la defensa legítima.

Esta concepción nos permite estudiar al Estado que es donde se genera de lo que hoy conocemos como Seguridad Nacional. Donde su principal argumento se fundamenta en que el hombre es un ser social por naturaleza; se interrelaciona con otros hombres, dándose un vínculo de interdependencia entre los individuos, generándose así relaciones sociales de diversa índole pero también de poder.

“El Estado es en esencia una realidad política, es decir, un hecho social de naturaleza política, el cual se integra con una sociedad humana, establecida en el territorio que les pertenece, además de estar regida y estructurada por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, con objeto de obtener el bien público de toda la comunidad”.¹⁴

Esta definición nos conduce a identificar los elementos esenciales del Estado:

Pueblo: Es el primer elemento del Estado, integrado por los individuos, que se asocian política y jurídicamente y forman sus asentamientos en un espacio físico definido.

Territorio: Espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar.

Poder político: El poder del Estado es el poder político por excelencia, se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita de una dirección, que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos.

¹⁴ Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política. Un modo de abordarla*. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995, p.20.

Soberanía: Es el ilimitado ejercicio de la dominación hacia el interior y exterior del Estado- Nación, consiste en girar ordenes definitivas en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior.¹⁵

Existen diferentes teorías acerca de la formación del Estado que se originan de dos concepciones fundamentalmente: aquellas en las que se origina por un contrato social, o aquellas que colocan a la guerra como factor determinante del Estado moderno. La guerra ha estado presente en el Estado moderno, la violencia por tanto es un agente que forma parte del Estado actual, surge así el sentido de autoridad como resultado de la conquista del poder que se impone sobre los vencidos y nace a su vez la dominación de éstos.

En este sentido, la soberanía del Estado moderno descansaba sobre la soberanía militar, económica y cultural, es decir, el dominio de los recursos. La capacidad efectiva de crear el orden se concebía para defender el territorio de otros modelos de orden.

Básicamente los componentes del Estado han sido la soberanía y el poder. Para Hobbes, la soberanía recae en "...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puede utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano; cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo".¹⁶

¹⁵ Ibid., p. 1-70.

¹⁶ Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México, FCE, 1984, p.141.

El Estado moderno cuenta con las siguientes características definitorias:

- Ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático
- Presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica
- Presencia de un poder ejecutivo que da coherencia a la organización política
- Conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el tejido social ¹⁷

Con base en un pacto que efectúan los hombres entre sí, se crea el Estado, cediendo tanto sus voluntades a uno o varios hombres, adquiriendo derechos de soberanía sobre las demás personas; es así como llegamos al concepto de poder que es básicamente la capacidad de imponer y ejecutar valores sobre los demás. Cabe señalar que el “poder es consensual, necesita de legitimación, al respecto argumenta Zipper que juega un “rol persuasivo”. De ahí que atribuya las siguientes características:

- Sociedad políticamente organizada, no es un aspecto personal
- Es relativo y transitorio → Esto permite evitar conflictos y a su vez alimenta la idea de democracia.
- El poder se desarrolla en dos formas: de lucha y de construcción
- El poder persiste y tiene utilidad mientras exista su legitimación
- El poder es mayor cuando no se recurre a la fuerza (violencia), ya que tiene la capacidad de dar respuestas a esas demandas a través del consenso ¹⁸

¹⁷ Ibid.

Sin embargo ante el concepto de Estado que Hobbes plantea podemos decir que el poder del Estado no se limita a un solo actor, a los gobernantes o a los súbditos; ambos cooperan para generar ese poder, de lo contrario se caería en la noción de sujeto pasivo donde el Estado (objeto activo) es el que se impone, mientras que el otro solamente obedece.

El Estado justifica la coerción que ejerce, siendo indispensable para él, ya que de ese modo mantendrá el orden y la seguridad. Por ello la utilización de ejército, leyes, derechos y obligaciones; todos estos elementos cumplen la función de mantener la obediencia en la sociedad. Al respecto Weber plantea “El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia”.¹⁹ Por el contrario otros autores plantean al ejercicio de poder como consenso y no como coacción. En este sentido podemos decir que el Estado se mantiene básicamente por dos elementos: la legalidad y la legitimidad. La legitimidad por tanto “es un atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en

¹⁸ Zipper, Ricardo Israel y Morales, María Eugenia. *Ciencia política*. Chile, Universidad de Chile, 1994, p.3-20.

¹⁹ Weber, Max. *El político y el científico*. México, Ed. Premia, 1981, p.8.

adhesión. La creencia en la legitimidad es el elemento integrante de las relaciones del poder que se desarrollan en el ámbito estatal”.²⁰

Toda esta teoría es la que construye el armazón donde se sostiene el concepto de seguridad nacional. Es preciso señalar que existen diferentes concepciones que reducen el papel de los actores que integran al Estado, colocando a éste y al gobierno como sinónimos, sabiendo que son diferentes, porque este forma parte del Estado. Esta concepción es reduccionista al referirse a solo una parte del Estado. Por tanto el concepto más o menos amplio de Estado es aquél que incluye al territorio a la población y al gobierno.

El Estado para garantizar su seguridad se justifica en la existencia de normas que en este caso brindan legitimidad a sus acciones. Se establece así una forma de garantizar un orden que permite a su vez garantizar la seguridad de la sociedad. La seguridad en este sentido abarca a todos los elementos que conforman al Estado, esto es, a la población, territorio y al gobierno.

Ahora bien, para entender a un Estado en su relación con otros y la definición de sus acciones de forma coordinada es necesario recurrir al marco conceptual que lo ubica como un actor, es decir, es necesario reconocer que éste constituye una estructura fundamental a partir del cual se construyen las relaciones internacionales.

En términos teóricos, “la política exterior de todos los países versa, en primer lugar, sobre la preservación de su independencia y seguridad y en segundo lugar,

²⁰ Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*. México, siglo XXI editores, 1976, p.862.

sobre el seguimiento y protección de sus intereses económicos.”²¹ Esta conceptualización nos permite entender la actuación del gobierno mexicano en la determinación de su agenda de política exterior.

En la actualidad, es imposible olvidar el impacto de la internacionalización en el ámbito de un sistema político en transformación. La soberanía ya no separa de forma clara el mundo de la política interna del mundo de la política internacional.

Con el fin de la guerra fría ha salido a flote “un creciente proceso de transnacionalización en las relaciones, a tal punto que hoy, los vínculos Estado a Estado y gobierno a gobierno, ya no son ni exclusivos ni los más importantes, (...), dentro de esta transnacionalización, hay actores como el narcotráfico que no sólo buscan controlar mercados y lograr una alta rentabilidad, sino también, manipular el flujo financiero y las inversiones a través del lavado de dinero y manejar, incluso, gobiernos y procesos económicos.”²² Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad de preservar la seguridad interna tomando en cuenta que algunos problemas como el narcotráfico, tienen que verse en una perspectiva global.

En el siguiente apartado se expondrá de manera más detallada cuáles son las concepciones más comunes en cuanto a seguridad nacional desde diversas perspectivas para más adelante llegar a la visión mexicana.

1.2 Diferentes concepciones de la seguridad nacional

Respecto a la concepción de Seguridad Nacional existen dos enfoques fundamentalmente, por una parte tenemos la visión geoestratégica y militar que es

²¹ Deutsch, Karl, *Análisis de las relaciones internacionales*, México, Gernika, 1992, p. 131.

²² Dallanegra Pedraza Luis, *Hacia el orden mundial del siglo XXI*, Universidad del Salvador, CONICET, p. 11.

utilizada principalmente durante la guerra fría; por el otro lado el enfoque que asume la existencia de transformaciones en el ambiente internacional por lo que retoma los criterios económicos y sociales. Esta última busca la ampliación del concepto a partir de la integración de otros elementos diferentes al militar.

A continuación se presentan algunos conceptos de Seguridad Nacional que adoptan diferentes países y que toman como base los siguientes argumentos para la elaboración de su discurso. “La Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes.”²³

Podemos definir la Seguridad Nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas (...) La Seguridad Nacional es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales. La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o terror de que tales valores sean atacados²⁴

El coronel Alejandro Medina Solís señala en su obra “La doctrina de la Seguridad Nacional” que ésta se define como “(...) La capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual,

²³ Littuma Arizaga, Alfonso. *Doctrina de Seguridad Nacional*. Venezuela, 1967, p.41.

²⁴ Mercado Jarrin, Edgardo. *Seguridad: Política y estrategia*. Perú, 1974, p.55.

preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.”²⁵

Para Felipe Quero Rodiles, se entiende por Seguridad Nacional (...) El Estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad no contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad.²⁶

En Chile, la Seguridad Nacional se define como “(...) Una necesidad vital del Estado-Nación y por lo tanto un deber, que requiere tener la capacidad para precaver y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afecten o puedan afectar las legítimas aspiraciones e intereses permanentes de los objetivos nacionales. Debe preservar los valores fundamentales del ser nacional (...)”²⁷

Cabe señalar que estos conceptos fueron formulados durante y después del periodo de guerra fría, por lo que algunos de ellos le atribuyen mayor importancia al aspecto militar, mientras que otros más adelantados a su época retoman todos los elementos que se ven afectados en las soberanías nacionales, realizando de esta forma una construcción parcial y no total de la realidad.

²⁵ Citado en el *Compendio de lecturas requeridas, materia de Seguridad Nacional*. Brasil, Colegio de Defensa nacional, 1995, p.46.

²⁶ Quero Rodiles, Felipe. *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. España, 1989, p.36.

²⁷ Reyes Echandía, Alfonso. *El pensamiento militar latinoamericano: Democracia y seguridad nacional*. Venezuela, Centro de Estudios Militares, 1979, p.66.

La definición del concepto “seguridad nacional” no es universal, debido a que la historia, cultura, política, economía e ideología influyen en la seguridad nacional que cada Estado-nación adopta. Este concepto mencionan algunos autores que puede ser abordado de tres perspectivas distintas, desde una visión teórica, otra podría ser con base al discurso oficial y por último como es en la realidad.

Jorge Chabat distingue esos tres niveles de abordar a la seguridad nacional, por lo que plantea: “En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, *think tanks*, o incluso de oficinas gubernamentales que no buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos... En un segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos... En un tercer nivel podríamos ubicar a la seguridad realmente existente. Esto es más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses “reales” (o los que los gobiernos consideran así).²⁸

²⁸ Chabat, Jorge. “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios” en *Política y gobierno. México*, CIDE, Año, No, enero-junio, 1994. pp.3-4.

Por otra parte, los conceptos de Estado y de Nación se han utilizado como sinónimos; sin embargo, Nación es principalmente “una construcción imaginaria, es la construcción social de un tipo de percepción que, en definitiva contribuyó a los estados a la concepción nacionalista”.²⁹ Mientras que Estado, es una representación física, reflejada en el territorio, en la población y en el gobierno.

Argumenta al respecto Bobbio que existen diferentes conceptos de nación que denomina “corrientes”, por ejemplo aquél que plantea a la nación normalmente concebida como un grupo de hombres unidos por un vínculo natural, y por lo tanto eterno- o cuando menos existente- y que, en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma del Estado nacional (...) Un segundo modo de concebir la nación es la confusa representación de una “persona colectiva”, de un “organismo” viviente que posee una vida propia, diferente de la de los individuos que la componen. La extensión de estas “personas colectivas” coincidiría con la de los grupos que tienen en común determinadas características, como la lengua, las costumbres, la religión, el territorio, etc.³⁰

La visión geoestratégica resulta un tanto restringida para abordar a Estados Unidos, ya que deja de ser aplicable cuando su poderío no llega a donde sus límites físicos (división política oficial) lo plantean, por ello podemos decir que esta

²⁹ Yannuzzi, María de los Ángeles. *La crisis del Estado-Nación: algunas reflexiones teóricas*. II Congreso Nacional de Ciencia Política.

³⁰ Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI editores, 1976, p.1023.

más vinculado al concepto de Nación ya que su ideología es la que en buena medida determina al país.

Por otra parte el concepto tradicional de Estado Nación es un tanto limitante, ya que implica cierta homogeneidad entre los grupos sociales que se encuentran en éste, sin la existencia de divisiones políticas internas; pero este hecho es totalmente utópico, principalmente en nuestro país, debido a que se presentan diferencias sustanciales (económica, política y culturalmente). En este sentido el utilizar Estado- Nación, es un concepto que implicaría una igualdad de condiciones. Sin embargo el propio concepto de Estado-Nación ha evolucionado, en la medida en que no existe tal homogeneidad, sin embargo su modificación se abre en una concepción diferente al decir que existen diferentes lenguas, religiones, culturas, etc. pero que los individuos se vinculan por el hecho de ser parte de una misma comunidad.

Un Estado-Nación se conforma por un conjunto de elementos (políticos, económicos, y culturales principalmente) de los cuales emanan los intereses del país. Donald E. Nuechterlein identifica cuatro intereses básicos de un Estado-nación. Estos son:

- 1) La defensa frente a las amenazas de violencia física.
- 2) El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros estados.
- 3) El mantenimiento de un orden mundial en el que pueda sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio puedan funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras.

4) La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos.³¹

El concepto de seguridad nacional se entiende como la seguridad de la nación; sin embargo en algunos países este concepto se aplica sólo al Estado (gobierno), más que a la nación como tal. Es decir que no contempla a otras instituciones y organismos que no estén vinculados directamente en la toma de decisiones, la sociedad actúa poco o en el peor de los casos no participa en el desarrollo del Estado-Nación.

Existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad (...) En primer lugar, la concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. En segundo lugar, esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los “legítimos” intereses nacionales. Tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos.³²

Esta forma de ver a la seguridad nacional sólo se limita a la protección en este caso del Estado (gobierno) dejando a un lado la seguridad de la “nación”, es decir

³¹ Rockell, Richard C. y Moss, Richard. “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación” en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo veintiuno, 1990, p.51.

³² *Ibid.*, p.45.

tanto del territorio como de la población. En suma esto nos lleva a decir que el Estado (gobierno) es el único que proporciona seguridad a la sociedad, por lo tanto se iguala en cierta forma la seguridad del Estado con la Seguridad Nacional. Sin embargo esta lógica nos lleva a determinar que la sociedad se encuentra limitada por su gobierno, en este sentido nos ubica en una lógica donde se atribuye una importancia fundamental a la violencia ejercida en la sociedad con la finalidad de mantener estabilidad. Todo lo anterior refleja que la seguridad del Estado no es la seguridad de la sociedad, esto se puede ver en las acciones del Estado cuando actúa favoreciendo intereses de un grupo reducido (élite), desprotegiendo otros sectores de la sociedad.

El concepto tradicional a su vez se basa en el aspecto militar, esto es por la necesidad de una seguridad interna en un contexto en el que existían amenazas continuas entre países que buscaban dominar a otros. Los países buscaban desarrollar una capacidad de defensa por medio del poder militar, imponiéndose a dominaciones extranjeras. El Estado (gobierno) se impone por encima de la Nación. El teniente coronel Venancio Carullo dice que “La seguridad Nacional adquiere (...) el carácter de disciplina del orden social, de la paz y de la guerra, o sea del derecho, de la política interna, de la política exterior y de la estrategia militar(...) como seguridad interior se relaciona con el ordenamiento social y el uso del poder, no sólo con la ley, sino también por el equilibrio y armonía entre los factores de la dinámica social(...) como seguridad exterior se relaciona con el

interés nacional, con la supervivencia de la nación y el Estado, frente a las amenazas virtuales o reales que surgen de la relación con otros Estados.”³³

Es preciso mencionar que el concepto tradicional de seguridad nacional es retomado por los escritos de la escuela realista, los cuales atribuyen la seguridad de una nación en un contexto de guerra y también en la constante defensa de los intereses. El análisis tradicional acerca del interés nacional se liga a las acciones para el logro de sus intereses que otros Estados realizan. En estas circunstancias los Estados determinan en que momento recurren a la violencia o al consenso, ya que dependiendo de la respuesta generará estabilidad o conflictos a nivel internacional. Según Sarp (...) Si se incluye “interés nacional” dentro de “seguridad nacional” se deja abierta la posibilidad de la represión de grupos internos que supuestamente ponen en peligro los intereses del país, así como de la intervención militar en países con los que se tengan diferencias económicas, políticas o de cualquier índole...³⁴

El concepto tradicional de seguridad tiene que ver básicamente con la búsqueda de los intereses de los Estados, así como la protección generada a partir de las decisiones que tomen otros países que en un momento dado puedan perjudicar a la nación, en este sentido no hay una valoración de lo bueno y lo malo en la ejecución de acciones por parte de otros Estados, pero si se tienen presentes

³³ Carrullo, Venancio. *Ideas y problemas sobre Seguridad Nacional*. Argentina, 1974, p.59.

³⁴ Sarp, Gene. “En torno a la definición de Seguridad Nacional” en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo veintiuno, 1990, p.91.

aquellos problemas externos que condicionan los mecanismos de seguridad del Estado. De ahí que la concepción tradicional se interese más por las acciones de los Estados, específicamente de los actos militares.

El concepto de seguridad no sólo incluye a las instituciones político- militares, es decir que las amenazas no se encuentran únicamente para este sector, sino que la sociedad también es afectada por lo que implica la construcción de un concepto más amplio que incluya a la sociedad en su conjunto. Existen por tanto otras fuerzas independientemente de las político-militares que afectan al Estado y que muchas veces no las puede controlar, es decir problemas como la escasez de recursos naturales, situaciones económicas diferentes, cambios en el medio ambiente, etc.

Es preciso señalar que existe una distinción entre el concepto de Seguridad Nacional y el concepto de Defensa Nacional, donde el primero implica la vida tanto interna como externa de la nación; mientras que el segundo actúa solo a través del “poder militar de las fuerzas armadas”. Robert Mcnamara señala que: “La seguridad Nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad no es la actividad militar tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad”.³⁵

³⁵ Citado por Morales Herrera, Oscar. *Los objetivos nacionales. El poder nacional y la democracia*. El Salvador, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, 1995, p.24.

Los países principalmente son los que formulan concepciones diversas sobre lo que consideran como seguridad nacional pudiendo ser entendida como la superioridad de una nación sobre otras naciones, esto es, asegurar sus necesidades a costa de otras. O por otra parte considerándola como la reducción del poder nacional para aumentar la cooperación internacional.

El concepto que los teóricos estadounidenses manejan está basado en dos aspectos fundamentales: la economía y la política, intereses que son ampliamente defendidos en caso de verse amenazados. Ante su defensa pueden ser vistos como amoraes por los demás países, sin embargo para ellos es justo debido a que atentan contra sus intereses. Sin embargo los intereses nacionales (de Estados Unidos por ejemplo) atentan contra los intereses de otras naciones.

Harold Brown explica la concepción estadounidense de Seguridad Nacional como “(...) la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras”.³⁶

Se sigue entonces que la percepción que Estados Unidos tiene de México se ve inevitablemente influida por la visión del mundo dominante. El núcleo de esta visión es la abrumadora creencia de que la experiencia de Estados Unidos es la mejor posible para cualquier sociedad. En consecuencia, el capitalismo

³⁶ Brown, Harold. *Reflexiones acerca de la Seguridad Nacional*. p.9.

económico y el liberalismo político se convierten en el referente para el análisis de otros países.³⁷

Actualmente se presenta el problema de la inexistencia de “leyes internacionales”, normatividades que permitan una verdadera convivencia entre países, lo cual a su vez genera Estados con un creciente poderío sobre otros, desarrollando así hechos sin ningún tipo de sanción.³⁸ Se da una situación en que los Estados que no presentan un monopolio de la fuerza de la magnitud que otros tienen, se ven obligados a vincularse con otros países solicitando su ayuda, siendo proporcionada a cambio muchas veces de su soberanía y autodeterminación.

Aunque por otra parte, existen algunos autores que plantean la necesidad de que el Estado no sea el único “agente” que determine la seguridad nacional, sino que se adopten medidas a nivel internacional. Es decir que los organismos internacionales se vean vinculados en la problemática. Sin embargo esta perspectiva nos permite pensar que los intereses sólo se trasladan a otro lugar, dejando a un lado los intereses del Estado o Estados y optando por intereses internacionales, que sólo genera consecuencias de dominio de unos países sobre otros.³⁹

³⁷ Aguayo Quezada, Sergio. “México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?” en Riordan, Roett. (compilador). *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*. México. Siglo XXI, 1989, p.225.

³⁸ Estados Unidos y su política de seguridad contra los terroristas (estrategias militares en medio oriente).

³⁹ Por ejemplo el apoyo que Estados Unidos otorga a la PGR en su lucha contra el narcotráfico genera también problemas principalmente de definición político-territorial de nuestro país.

1.3 Seguridad Nacional: visión mexicana

Antes de abordar el concepto, es preciso aclarar algunos elementos que influyen en gran medida en el concepto adoptado por nuestro país. Debido a que en los países de América Latina existe una situación diferente a la de los países de occidente, debido a su carácter de subdesarrollo. Se refleja en la concepción que tienen de Seguridad Nacional, en su marcada preocupación (principalmente después de la segunda guerra mundial) en los aspectos militares así como la búsqueda de proteger al territorio y la soberanía.

Es importante señalar que los problemas de seguridad en estos países en vías de desarrollo han sido producto principalmente de guerras internas. Históricamente los recursos de la fuerza y violencia han sido factores más o menos constantes, que si bien no pueden dejarse de lado, deben contemplarse en el concepto de Seguridad Nacional.

En el caso de los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y de toda América Latina, el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con el manejo pacífico del cambio social, político y económico tanto en la esfera nacional como internacional. Los países en vías de desarrollo son, por definición, países sometidos a transformaciones y procesos de cambio rápido que

frecuentemente generan conflictos de intereses que pueden manifestarse violentamente.⁴⁰

Sergio A. Elguea propone que dentro del propio concepto de Seguridad Nacional han de contemplarse la situación de crecimiento y desarrollo de los países latinoamericanos. Al respecto es preciso mencionar que el retomar estos elementos puede inclinarnos más al estudio de la política interior y minimizar la política exterior, por lo tanto sugiere Elguea el estudio de los problemas de desarrollo que afectan a la paz y estabilidad del país. Es preciso aclarar que en esa búsqueda de paz se deben reconocer la existencia de conflictos intensos, donde cada parte se inclina por sus objetivos, principios e intereses. Cuando el marco legal no es aceptado por alguna de las partes.

Un concepto más o menos amplio para México es aquel que retoma “el conjunto de condiciones –políticas, económicas, militares y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción de interés de la nación.”⁴¹ Podemos decir que la seguridad nacional garantiza la sobrevivencia de la nación en la comunidad internacional, como un Estado soberano e independiente, de ahí la importancia de asegurar y desarrollar las condiciones que lo permitan, manteniendo su integridad nacional en el caso de México ejercer su autodeterminación. Por tanto la seguridad nacional tiene el objetivo primordial de

⁴⁰ Elguea, Javier. “Seguridad interna y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo veintiuno, 1990, p.76.

⁴¹ Aguayo Quezada y Bagley. (Comps), Op. Cit., p.12.

proteger y vigilar tanto interna como externamente el orden que la constitución otorga.

La conceptualización de interés nacional es compleja ya que está ligada a factores políticos, económicos, históricos que si bien se ven reflejados en las instituciones que influyen crecientemente en la toma de decisiones.

La complejidad del concepto es debido al contenido ideológico del concepto de seguridad nacional y no sólo por eso, sino que precisamente se hace necesario analizar las condiciones existentes de México, ya que el propio concepto varía de país en país y a lo largo del tiempo. En ese sentido no es la misma noción de seguridad nacional durante los años setenta a la de los años noventa, donde “la sociedad y gobierno” forman parte de la seguridad nacional. El estudio de la seguridad nacional mexicana tiene una particular complejidad debido a la influencia ejercida por Estados Unidos, es decir la influencia de Estados Unidos y sus repercusiones en la política nacional.

Las dificultades que presenta el concepto de seguridad nacional aplicado al caso mexicano no surgen sólo de la historia política del país o de la imprecisión teórica del término, sino también por la naturaleza histórica de la formación nacional mexicana. Nuestro país, como muchos otros del tercer mundo –pero a diferencia de los estados nacionales originales- surgió como un actor independiente en la arena internacional a principios del siglo pasado, sin poseer aún los atributos sociales de una verdadera nación. Durante una buena parte del siglo XIX, las

profundas divisiones políticas, sociales y raciales heredadas de la época colonial- la existencia de una república de indios y otra de españoles en la colonia, ilustra bien la profundidad de esta división- así como el regionalismo y la comunicación interna, hicieron que la mexicana fuera por un buen tiempo una sociedad pre-nacional, y su seguridad se vio muy afectada por ese hecho.⁴²

En México los movimientos internos siempre trataron de ser controlados, sin embargo al exterior generó cierta incertidumbre precisamente por la vecindad con Estados Unidos. Estados Unidos por consiguiente siempre se ha mantenido a la expectativa de las acciones ejecutadas por el gobierno mexicano, debido a que la seguridad de éste influye crecientemente en la seguridad nacional del país del norte.

Ejemplo de lo anterior es a mediados de los setenta cuando yacimientos petrolíferos son encontrados en territorio mexicano, cuando el país vecino vio la necesidad de vincular su de seguridad con México. Aunado a diferentes problemáticas como el narcotráfico, migración, etc. Que se ven íntimamente relacionadas a la perspectiva bipolar desarrollada durante la guerra fría.

El temor principal de Estados Unidos giraba en torno a los inmigrantes de América del sur debido a que los vinculaba con el comunismo procedente de Cuba. Mientras que en el interior se retoma esa idea anticomunista a partir de que Chiapas se ve como posible amenaza a la seguridad nacional de México y

⁴² Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo veintiuno, 1990, p.13.

Estados Unidos principalmente por la llegada de migrantes provenientes de Sudamérica.

En esta época, el papel de las fuerzas armadas es discutido en gran medida por la posición que toman, es decir la confusión entre la noción de seguridad nacional y la defensa nacional. Todo ello aunado a una concepción de Seguridad Nacional ligada estrechamente a la de Estados Unidos, reafirmando sus intereses, objetivos y metas.

En los años ochenta, a raíz de las reformas electorales y como consecuencia de los movimientos previos a estas que se generaron en México. Se dio el surgimiento de una izquierda en el escenario político, en este sentido también reflejo la posibilidad de nuevas propuestas en la elaboración de la toma de decisiones, por ello la propia conceptualización de la seguridad nacional se vio modificada. La modificación tiene que ver principalmente al hecho de incluir a la sociedad como parte de este concepto y que se da principalmente en el periodo de Carlos Salinas de Gortari.

1.3.1 El concepto de Seguridad Nacional en México y su análisis

La noción de seguridad nacional en México durante los sesenta principalmente ha sido producto de múltiples cuestionamientos debido a la forma en que se aplicaba. El movimiento del 1968 fue un ejemplo claro de la manera de ejecutar la fuerza a factores que alteraban la estabilidad. Las reacciones con respecto a este hecho se reflejaron a mediados de los setenta con las guerrillas rurales y urbanas.

El periodo de Luis Echeverría (1970-1976) ataco estas problemáticas nuevamente con la fuerza, pero también con una apertura democrática principalmente en el ámbito electoral y con programas de desarrollo principalmente. En 1973 se crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la cual mantenía aún los rasgos de una política represiva adoptados durante los sesenta. Cabe señalar que fue la primera institución en México encargada de los problemas relacionados con seguridad nacional.

Por otro lado entre el periodo 1964 y 1970 se incrementó considerablemente el problema del narcotráfico, al respecto Luis Rodríguez Manzanera argumenta que se llego a destruir y decomisar droga en grandes cantidades, por lo que nos presenta las siguientes cifras:

Papaver somniferum:	58,728,975 m ² .
Cannabis:	20.832, 536 m ² .
Opio:	71,850 kg.
Morfina:	2,224 kg.
Heroína:	76,46 kg
Cocaína:	17,122 kg.
Marihuana:	486,013 kg. ⁴³

En este periodo a diferencia de los años cuarenta se manifiesta una mayor actividad contra el narcotráfico como producto de presiones por parte de Estados Unidos y de la ONU. Aunque en ese periodo un ex jefe de la Policía Judicial

⁴³ Rodríguez Manzanera, Luis. *Los estupefacientes y el Estado mexicano*. México, Botas, 1971, p.75y76.

Federal fue capturado en EU. con 45 kg. de heroína, equivalente a 25 millones de dólares, mientras que en su gestión sólo decomiso 8 kg de esta droga.

Es importante observar que para algunos autores como María Celia Toro, la política contra el narcotráfico correspondiente a México es parte de su política exterior. Es decir, la cooperación entre los dos países obedece a la necesidad de Estados Unidos de establecer acuerdos mutuos que formalicen el compromiso para contrarrestar el problema, sobre todo por parte de México. Sin embargo, cuando son dos países en el que uno tiene ventaja sobre otro, es posible que el que tiene la superioridad pretenda interferir en asuntos interno como parece suceder, según esta autora.

La hipótesis de la política mexicana como instrumento de política exterior parece ser hasta ahora la que explica en buena medida la realidad de la relación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.

Por otro lado, en lo referente a la política internacional, los actores internacionales se vinculan entre sí –tanto de manera conflictiva como cooperativa- en función de perspectivas o consideraciones de poder, esto es, de su aptitud presente o futura para alcanzar ciertos objetivos frente a otros actores bajo determinadas circunstancias, entre las que se cuentan las hipótesis de oposición mutua entre algunos de ellos.⁴⁴ Si bien el aporte teórico del estado de naturaleza hobbesiano explica en buena medida gran parte de las relaciones que se dan en el ámbito internacional el tiempo actual exige una interpretación más flexible y comprensiva.

⁴⁴ Wilhelmy, Mnafred, *Política internacional: enfoques y realidades*, p.18.

Capítulo 2: Política de Seguridad Nacional y combate al narcotráfico en México

Este capítulo analiza el desarrollo de las políticas de Seguridad Nacional y el combate al narcotráfico a través de los principales documentos que los reglamentan. Es decir, tratamos de evaluar quiénes participan en la lucha contra este problema y cuáles han sido las líneas de acción que han moldeado las políticas y su posterior evolución.

2.1 Análisis a través de los planes de desarrollo nacionales

Como parte de las medidas tomadas por el gobierno de México para controlar y combatir el narcotráfico como materia de Seguridad Nacional están los planes de desarrollo en el que se detallan sus ejes rectores. A través de ellos analizaremos las prioridades y el discurso utilizado para entender la evolución de este tema poniendo énfasis en la relación que se ha tejido con Estados para el combate de dicho problema y la influencia que éste ha ejercido en las políticas a seguir por el gobierno mexicano.

En México la Seguridad Nacional apareció por primera vez en un documento oficial, donde se desarrollan las políticas del gobierno, en el Plan Global de desarrollo 1980-1982, en el cual se indica que la seguridad nacional es función principalmente de las fuerzas armadas las que "(...) reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia

y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.”⁴⁵

Esta noción hace más referencia a la defensa nacional que a la seguridad nacional, colocando el elemento militar como primordial para la defensa del territorio, para las instituciones gubernamentales y de la sociedad. En suma son las fuerzas armadas las encargadas de buscar el equilibrio económico, político y social. La aparición del término Seguridad Nacional refleja el lugar que el Estado tenía como benefactor y protector de la sociedad en general mostrando así el panorama de una convivencia entre estados marcada por la defensa de la soberanía nacional.

El retomar a la defensa nacional en el combate al narcotráfico fue sin duda producto de un incremento del problema y la conformación de redes de conexión entre el régimen y las organizaciones de drogas. Ejemplo de ello es la situación iniciada a mediados de los 80, el declive del régimen político coincidiría con el incremento de poder de los traficantes de drogas, los cuales terminan rebasando los límites establecidos en líneas de cooperación político-criminal.

En la siguiente década la entrada de otro actor institucional en labores de seguridad, las fuerzas armadas, sería el corolario de un intento del régimen posrevolucionario por sustituir cuerpos policíacos corruptos y controlar una delincuencia organizada que había superado en lo inmediato las formas de control

⁴⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980, p.132.

político-criminal.”⁴⁶ A mediados de los ochenta cae la dirección Federal de Seguridad (DFS), que por un lado combatía el comunismo y por el otro mantuvo fuertes vínculos con el narcotráfico.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la Seguridad Nacional es interpretada como “(...) Herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional (...) México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de otras (...) en consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías...”⁴⁷

La Seguridad Nacional en este documento es vista como una herramienta que permite mantener la paz, justicia y libertad, reafirmando que las normas y leyes garantizan esta seguridad y en caso de no respetarlas se atenta contra la nación. En este documento, la seguridad nacional es vista como un vínculo entre la seguridad interna con la externa, por ello la propia mención de las fuerzas armadas se matiza en este discurso cuando se asegura que “contribuye” a la seguridad nacional.

⁴⁶ Bayley, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la Región Fronteriza*. Grijalbo, México, 2000, p.307.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1998*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p.58-61.

Personajes como Sepúlveda y Manuel Bartlett matizan el concepto de seguridad nacional, retoman por tanto la política interna y la necesidad de una “unidad nacional”. Aunque no se especifica el verdadero enemigo a la seguridad de la nación, y por qué la necesidad de una unidad, es importante señalar que en esa época, principalmente a finales de los ochenta se presentan una serie de cambios internacionales como la caída el imperio soviético aunado a ello coexistía la desaparición de los socialismos en Europa principalmente.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 la seguridad Nacional es definida como (...) condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa, en ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de derecho y a los principios que éste representa. La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.⁴⁸

Este plan se elaboró por instrucción presidencial con la participación de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina,

⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Junio 1, 1989, p.54.

Educación Pública, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Salud, así como de la Procuraduría General de la República como respuesta institucional al tráfico y consumo de drogas. El marco estatal de este plan expuso el compromiso para abatir la delincuencia organizada y promover la participación de las organizaciones sociales.

Asimismo, el Programa Nacional para el Control de las drogas 1989-1994 asumió como objetivo principal tres ejes: la salud, la seguridad y la cooperación. Es decir, la integridad física y mental de la población; la seguridad mediante la protección de las estructuras e instituciones políticas económicas y sociales de las organizaciones delictivas y la participación social y cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales.⁴⁹ Estos objetivos de alguna manera plasmaban la necesidad de un aumento y reconocimiento de una labor conjunta entre Estados Unidos y México.

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses pueden enunciarse en forma general de la siguiente manera:

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de las Drogas, 1989-1994*, México, 1992, p. 33.

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben

reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

En este documento se asume la forma de concebir a la seguridad nacional frente a otros países y frente a otras problemáticas. Replantea que una parte de la seguridad nacional es la defensa, pero que existen otras problemáticas que se deben contemplar. En este sentido se reconoce al narcotráfico como problema de Seguridad Nacional, producto de una relación más estrecha entre México-Estados Unidos a partir del TLC.

El asesinato de un agente de la DEA (Enrique Camarena) generó tensiones entre ambos países, por lo que las presiones estadounidenses reflejaban los principales problemas a contemplar en la agenda. La DFS desaparece y toma su lugar la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, así mismo Salinas de Gortari transforma el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, teniendo como principales funciones investigar e informar sobre la seguridad del país.

En suma, la entrada al TLC generó otras dimensiones a considerar dentro del concepto de seguridad nacional, el hecho de que entraran inversiones y productos de otros países implicaba en cierto sentido una mayor dependencia no sólo con otros países, sino también una mayor interrelación entre las problemáticas existentes en el mundo.

“Si bien el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) rige las relaciones económicas entre Estados Unidos, México y Canadá, su influencia no se limita a la esfera comercial. Durante sus años de gestación, el tratado estimuló la realización de esfuerzos en otras áreas de política para definir intereses

comunes, fomentar la apertura y una colaboración más estrecha y, en el proceso, coadyuvar a mejorar la confianza entre vecinos. Un ámbito, restringido y limitado, donde el espíritu de cooperación del TLCAN ha impulsado iniciativas bilaterales tentativas es el de las relaciones entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y México.”⁵⁰

Sin embargo “las circunstancias están cambiando en y entre las dos naciones. México, en particular, no sólo estaba acoplándose al TLCAN sino también a la presión creciente de Estados Unidos para que colabore más vigorosa y eficazmente contra el narcotráfico, a la rebelión en Chiapas y a los disturbios internos de tipo político y económico que aumentan día con día. El estado actual y el potencial futuro de la relación bilateral militar es mucho más importante que antes para una naciente relación de seguridad.”⁵¹ Los acontecimientos más importantes de México tejieron una nueva relación en la que todos los elementos jugaron un papel muy importante que apuntaban a medidas conjuntas más eficaces.

“ (..) Como resultado del TLCAN, podría intensificarse la importancia de <América del Norte> como entidad geopolítica y factor unificador en asuntos de seguridad nacional. A pesar de ser un documento donde no se menciona en forma explícita la seguridad, este acuerdo comercial está lleno de inferencias a la cooperación en seguridad regional. Conforme las economías de Canadá, México y Estados

⁵⁰ Los Ángeles, Times, 25 de octubre de 1995.

⁵¹ Ibid.

Unidos se unieran inexorablemente bajo la influencia del TLCAN, éste podría ser el catalizador de una coordinación más estrecha en un sinfín de intereses comunes, incluida la Seguridad Nacional. (...) Tal vez la razón más inmediata y apremiante para que los tres países miembros del TLCAN establezcan un mecanismo que coordine sus acciones en el campo de la seguridad nacional es la de manejar las consecuencias perjudiciales del cambio político y económico en México. Conforme la relación madure, podría surgir un patrón más convencional de acción recíproca entre fuerzas armadas que incluso involucre mayor intercambio de personal, adiestramiento común, ejercicios conjuntos y planeación coordinada. Quizá se pondría énfasis en temas de seguridad comunes: ayuda en caso de desastre, contra terrorismo, control del tráfico de armas, apoyo a los esfuerzos de las autoridades para combatir el crimen organizado internacional y control de cualquier otro fenómeno transnacional potencialmente amenazador.”⁵²

Por otra parte la situación político-cultural, existente en esa década generó diferentes críticas a las políticas antidrogas de México, ligando a funcionarios públicos con narcotraficantes. Ejemplo de ello es el caso de Coello Trejo (subprocurador de Investigación y Lucha contra el narcotráfico); el general Gutiérrez Rebollo y Guillermo González Claderoni (exdirector de Intercepción Aérea, Terrestre y Marítima de la Procuraduría General de la República). Este último hace declaraciones que ponen entredicho la política antidrogas efectuada en el periodo de Salinas, diciendo que “El narcotráfico – y esto debe entenderse-

⁵² Bailey, John y Aguayo, Sergio. *Estrategia y Seguridad en Estados Unidos*. Estudios Mexicanos, Universidad de California, 1996, p.94.

es un asunto manejado por el gobierno completamente, porque desde la protección que se da a los cultivos de marihuana... todo está debidamente controlado, primero por el Ejército, después por la Policía Judicial Federal y hasta por los fumigadores de la Procuraduría, para respetarles sus predios con señas determinadas a los que están dentro del sistema.”⁵³

Las reformas políticas desarrolladas durante este sexenio abrieron espacios para diferentes posiciones, no sólo en el ámbito electoral, sino también con respecto a los medios de comunicación y a la misma opinión pública. Esta relativa apertura propició la existencia de diferentes puntos de vista acerca de un mismo problema. En ese sentido el narcotráfico no es posible estudiarlo con los documentos y datos elaborados por el ejecutivo, aunque son importantes no es conveniente darles un lugar privilegiado. Se reconoce que en este periodo existieron casos que reflejaban la relación entre funcionarios y narcotráfico.

Aunque, por otra parte “(...) durante 1989 en las áreas operativas, se destruyeron 49 mil 162 plantíos de estupefacientes; se decomisaron 448 mil 166 kilogramos de planta seca de marihuana, 616 de heroína y goma de opio; se decomisaron 34 mil 708 kilogramos de cocaína; se dismantelaron 40 laboratorios clandestinos dedicados al procesamiento de estupefacientes y psicotrópicos; se aseguraron 2 mil 803 vehículos terrestres, 60 aéreos y 8 marítimos; mil 733 armas largas y mil 393 cortas; habiéndose consignado 10 mil 744 personas vinculadas con delitos

⁵³ Proceso No. 934, 26 de septiembre de 1994, p.19.

contra la salud.”⁵⁴Estos eran indicadores de un aumento en las políticas eficaces aunque formaran parte de las acciones de legitimidad que el gobierno intentaba realizar.

Con relación al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se señala que “es esencial nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social (...) el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior.”⁵⁵

Durante este sexenio recordemos que nuestro país se encuentra en un periodo de incertidumbre, debido al asesinato del candidato a la presidencia. Aunado a ello, Zedillo hereda el problema de Chiapas, el levantamiento del EZLN y del EPR, es preciso señalar que las medidas tomadas por el presidente fueron precisamente para evitar esas “divisiones infranqueables” en la sociedad como según lo plantea en el PND, los discursos radicales generados principalmente por la segunda

⁵⁴ Sexenio de Salinas, *Acciones contra el narcotráfico*, pagina Web.

⁵⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995, p.8.

agrupación conllevaron a tomar medidas drásticas, dando como resultado situaciones como las de Acteal.

Por otro lado en este periodo se lleva a cabo la Cumbre de las Américas en Miami con la finalidad de conformar un pacto de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, esta reunión pudo reflejar la desconfianza no sólo del presidente sino también del Congreso de Estados Unidos hacia la capacidad de mantener una estabilidad en nuestro territorio, tensando las relaciones entre México y Estados Unidos.

La desestabilización es aprovechada por los narcotraficantes para el logro de sus acciones, ejemplo de ello es el caso del gobernador Mario Villanueva en Quintana Roo, quien fue detenido en Cancún el día 24 de mayo del 2001 luego de estar dos años prófugo de la justicia...bajo las acusaciones formales de nexos contra el narcotráfico, lavado de dinero, delitos contra la salud, en sus modalidades de introducción, transportación, extracción de narcóticos denominados cocaína y fomento para la realización de dichas conductas.⁵⁶

Es una realidad que la observación internacional ha crecido significativamente en nuestro país y en el mundo en los últimos años, y es por ello que si se quiere regular en esta materia, el gobierno zedillista no debería limitarse a dejar al arbitrio de algún funcionario la aceptación de observadores de derechos humanos, sino

⁵⁶ Medellín, Alejandro y Gómez, Francisco. *Detienen en Quintana Roo a Mario Villanueva*. "El Universal", 25 de mayo de 2001.

que debería incluir la figura del observador en la Ley General de Población y en su Reglamento, con criterios claros y objetivos.

El gobierno federal se arroga la facultad de "solucionar conflictos" internos sin tomar en cuenta, en términos reales, las recomendaciones de organismos e instituciones multilaterales. Aquí la globalización no existe. Ni compromiso que valga para honrar, acuerdos, como los de San Andrés, o convenios o declaraciones internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, en primer término, obliga a todos los gobiernos del planeta a respetar la vida de las personas, independientemente de su condición económica, étnica, cultural, social, religiosa.

Por otra parte, el contenido de los tratados de libre comercio y de los acuerdos financieros otorga indebidas y anticonstitucionales facultades a instituciones financieras internacionales en la supervisión y control de la política económica y social de la nación, sometiendo al país a severos programas de ajuste estructural. Estas políticas neoliberales impiden el cumplimiento de compromisos asumidos en las cumbres mundiales sobre medio ambiente, derechos humanos, desarrollo social, mujer, infancia, población, asentamientos humanos y seguridad alimentaria, todos tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población.

Adicionalmente, el contenido de los tratados y convenios comerciales, financieros y de inversión van en sentido opuesto al reclamo mundial de reformar el sistema económico, comercial, financiero y monetario actual sobre la base de una nueva relación entre el Sur y el Norte, misma que contemple como eje rector la

democratización de las instituciones multilaterales, la regulación y control del capital especulativo, la estabilización de los precios de las materias primas y un acceso preferencial a los mercados del norte en beneficio de las naciones del tercer mundo con objeto de reducir las desigualdades al interior y entre las naciones. Estos planteamientos se han formulado de manera enérgica y clara en diversos foros parlamentarios, políticos y de grupos de la sociedad civil mundial.

Sólo consensuando democráticamente la política exterior se podrían lograr las mejores condiciones de inserción del país en el concierto internacional y evitar presiones de potencias extranjeras, de inversionistas especuladores y empresas transnacionales.

Sin embargo desde hace mucho tiempo nuestro país no emprende iniciativas trascendentes en el concierto internacional. La última, probablemente, fue la del Grupo Contadora.

El Poder Ejecutivo Federal destaca el concurso de México en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Control Internacional de Drogas, efectuada en Nueva York en junio de 1998. Efectivamente, dicha reunión tuvo su antecedente en una iniciativa presentada por el gobierno mexicano en 1994, en la que se subrayaba la necesidad de examinar la estrategia antidroga de la última década, hecho relevante pues coincidía con el décimo aniversario de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas. Sin embargo, países como Gran Bretaña y EUA se opusieron, logrando a la postre enfocar la agenda al reforzamiento de

las actuales políticas y estrategias en lugar de buscar alternativas más eficaces y viables.

En la Declaración Política de la Sesión Especial sobre el Control Internacional de Drogas se advierte la ausencia de un diagnóstico crítico sobre las estrategias seguidas, mismas que han socavado democracias, acrecentado la militarización y mermado las instituciones civiles, así como violaciones a los derechos humanos, degradación del medio ambiente, erosión de los sistemas judiciales y vulneración de las economías. Aunado a ello, son cada vez más recurrentes, en clara violación de los mecanismos de cooperación multilateral, las acciones extraterritoriales e intervencionistas de EUA, que van desde el proceso anual de certificación antidrogas, hasta acciones policíacas y de persecución judicial en otros territorios. Un punto esencial de la Sesión Especial de Naciones Unidas debió ser la insistencia de que las acciones unilaterales de EUA afectan no sólo a México, sino al resto de los países.

Es evidente que la política del combate al narcotráfico emprendida por EUA levanta cortinas de humo para cubrir otros objetivos. La insistencia en culpar a otros países de sus problemas de drogas, cuando 50% del consumo internacional se concentra en ese país, o el énfasis en redes de apoyo al narcotráfico ubicadas fuera de sus fronteras sin aportar datos sobre los verdaderos beneficiados de esta red internacional, ubicados, precisamente, en su territorio, son prueba de que las acciones unilaterales emprendidas por Estados Unidos son actos deliberados contra nuestra soberanía.

México no aprovechó adecuadamente este foro para buscar acuerdos multilaterales inscritos en el ámbito de la cooperación internacional y de respeto a las soberanías nacionales, en lugar de convenios bilaterales que se han vuelto letra muerta para EUA. Desafortunadamente, el gobierno mexicano, a pesar de las constantes pruebas a la violación de nuestra soberanía, decidió no hacer referencia, durante los trabajos de la Sesión Especial, al operativo *Casablanca*.

Acciones como el *Casablanca*, fueron actos intervencionistas de los EUA para acusar al sistema financiero mexicano de estar infiltrado por las redes internacionales de lavado de dinero (ocultando que las principales acciones de lavado de dinero se realizan en los propios Estados Unidos) y debilitar la banca nacional, creando un clima que favorezca y justifique su entrega a manos extranjeras. Asimismo, fue reveladora la ausencia de bancos norteamericanos involucrados en la operación *Casablanca*, lo que comprueba la parcialidad del enfoque del gobierno de EUA sobre el combate al narcotráfico y el lavado de dinero. Para nadie es un secreto el papel que los bancos norteamericanos tienen en este jugoso negocio. Toda la parte sur de Florida vive un auge económico debido al aumento de sucursales de bancos grandes y pequeños que tienen como principales clientes a los grandes narcotraficantes. El lavado de dinero en el mundo durante 1997 fue de alrededor de 600 mil millones de dólares, la mitad de esta cifra se lava solamente en EUA.

El caso *Casablanca* debió haber sido uno de los ejes de la participación mexicana en la Sesión Especial. Ubicarla como la muestra del nulo respeto de EUA hacia los acuerdos internacionales. Sólo así, sin callar las ofensas ni posponiéndolas,

México estará en vías de establecer acciones efectivas y no retóricas, haciendo una revisión integral de los instrumentos de combate al narcotráfico, lo cual, de manera impostergable, debe incluir la estimación de lo que significa la producción, el tráfico y el consumo de drogas en aquel país. Casablanca, lejos de conducirnos al final feliz de la película del mismo nombre, como aventuró un vocero oficial, puso de manifiesto las fallas de seguridad nacional en México y la debilidad de respuesta de nuestra política exterior para defender enérgicamente la soberanía del país.

En el marco de cooperación binacional México-EUA contra el narcotráfico, el Ejecutivo Federal se empeñó en celebrar acuerdos interinstitucionales entre organismos públicos que aún sin tener la personalidad jurídica internacional y sin la aprobación del Senado de la República se concretan bajo el cobijo de la inconstitucional Ley de Celebración de Tratados. Lo grave es que incluso estos acuerdos son violados, en operaciones como el *Casablanca*, con el fin de presionar a México.

¿Qué buscaron estas acciones? Entre otras cosas, minar las pocas posiciones del gobierno mexicano, que aunque limitadas han sido críticas a la Ley Helms-Burton; de resistencia para crear un Centro Multilateral Antidrogas en la base Howard que el ejército estadounidense mantiene en Panamá; así como la insistencia de la necesaria reinsertión de Cuba a los foros interamericanos. El concepto de soberanía, según Ernesto Zedillo, es el que definió las acciones en torno a la política exterior, pero en lugar de fortalecerla la vulneró más.

Como parte de las medidas unilaterales y de proyección supranacional que el gobierno de los EUA mantiene en diversos temas con objeto de intervenir en asuntos internos de otras naciones, desde 1986 y bajo el amparo del Acta de Asistencia Extranjera, el gobierno estadounidense supervisa el desempeño en el combate al narcotráfico de 28 países considerados productores, distribuidores y consumidores de enervantes. La responsabilidad de Estados Unidos en el problema del narcotráfico y consumo de drogas no es supervisada por instancia internacional alguna, aún cuando 50% del consumo mundial de drogas se concentra en ese país, que la producción y distribución interna de drogas se acrecienta cada vez más y, que alrededor de la mitad de los 600 mil millones de dólares involucrados en operaciones de lavado de dinero, se presume, se realizan ahí y en las sucursales de sus bancos situados en paraísos fiscales.

Si bien el gobierno mexicano ha rechazado formalmente el proceso de certificación antidrogas estadounidense, lo cierto es que año con año se despliega un intenso trabajo de cabildeo sobre la efectividad de la política antinarcóticos mexicana. En 1999, por ejemplo, el propio Secretario de Gobernación y una amplia delegación oficial visitaron Washington con el propósito de divulgar ante el gobierno y sectores políticos estadounidenses los avances de México en materia antinarcóticos.⁶ A partir de esa gira supimos que el gobierno federal tenía proyectado aplicar en el combate al narcotráfico 900 millones de dólares, un incremento de más del 3 mil por ciento.⁷

Respecto a la relación antinarcóticos con EUA, en la administración Zedillo se creó, en marzo de 1996, el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) con el

objetivo formal de coordinar estrategias y mejorar el control del tráfico de enervantes. Un año después se divulgó un diagnóstico conjunto y en 1998 se dio a conocer una estrategia binacional. En 1999 se presentó un informe sobre las mediciones para evaluar la efectividad de las políticas antidrogas. En agosto de 2000, durante la VIII Reunión Plenaria del GCAN, se evaluó el avance de la Estrategia Binacional. No obstante este marco de cooperación, en los últimos años el debate en torno a la descertificación de México se ha intensificado en círculos políticos estadounidenses. Cada vez son más abiertas las exigencias para que nuestro país ceda en diversos ámbitos, muchos de orden constitucional, como pretexto del combate al narcotráfico.

Cada año se incorporan nuevos criterios para calificar a México, entre ellos: la firma de un acuerdo marítimo bilateral antidrogas; el aumento de la erradicación y de los aseguramientos; firmar un Protocolo al Tratado de Extradición y aumentar el número de narcotraficantes extraditados; incrementar las detenciones de *lavadores* de dinero; inicio de operaciones de las Fuerzas de Tarea Bilaterales Antidrogas.

Igualmente se propuso elevar a ley una orden ejecutiva suscrita el 21 de octubre de 1995 (dirigida contra los cárteles de Colombia) con la intención de utilizar "información de inteligencia" e imponer multas que impidan los negocios e inversiones del narcotráfico mexicano en la economía estadounidense.

Todas estas propuestas, desde luego, fueron presiones adicionales hacia nuestro país para ceder en cuestiones de soberanía nacional. Así, por ejemplo, la firma de

un acuerdo marítimo bilateral, con seguridad ampararía las ilegales incursiones que ya realizan barcos y lanchas de la marina estadounidense a nuestro mar patrimonial.

El narcotráfico, al ser un problema ligado a las armas y crímenes, se encamina a la militarización de su combate, dando cauce al principal sostén de la hegemonía estadounidense. De esta manera la lucha contra el narcotráfico actúa como punta de lanza en la binacionalización de la seguridad nacional; es decir, como pretexto de esa lucha, Estados Unidos pretende que la seguridad nacional de México sea una parte orgánica de la seguridad interna de EUA. Cada vez más están presentes los elementos que llevan a pensar la relación bilateral como una relación *narcotizada*. Desde la admisión de la DEA en México hasta la creciente capacitación de militares mexicanos en EUA, ya son muchas las concesiones de los gobiernos mexicanos y, acaso, la principal es que se continúe la militarización de la lucha antidroga en México, no así en Estados Unidos.

La militarización del combate a las drogas nos coloca en una situación por demás vulnerable. La filtración del poder del narcotráfico en el Ejército mexicano, como lo revelan las detenciones de generales y oficiales por su vinculación con actividades ilícitas, quebranta la institucionalidad del Ejército. El Ejército mexicano debe ser relevado paulatinamente de estas tareas por parte de cuerpos policíacos especializados. Sería lamentable que a cambio de una dispensa a México para ser certificado por EUA, se cancelara esta posibilidad.

La exigencia y despliegue de iniciativas eficaces en el ámbito interno e internacional para rechazar los programas y leyes de aplicación unilateral e injerencias abiertas o soterradas en territorios soberanos por parte de los EUA y otras potencias y la necesidad de nuevas políticas y estrategias de combate al narcotráfico enmarcadas en los mecanismos de cooperación internacional y de respeto pleno a las soberanías nacionales es la noción de convivencia entre los países en acciones multilaterales. Exigir planes de acción y programas eficaces de combate a la demanda de drogas y al blanqueo de dinero en las economías industrializadas y verificar en el ámbito de la ONU su cumplimiento es lo que configura un nuevo sistema internacional con respeto a cada una de las soberanías.

Después de los procesos de certificación estadounidense, aún no se logra concretar la conformación de mecanismos multilaterales de evaluación antidrogas, no obstante la voluntad expresada tanto en la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas como en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Control Internacional de Drogas, realizadas, respectivamente, en abril y junio de 1998. Y aunque sin duda fue un importante avance la concreción de mecanismos multilaterales de evaluación antinarcóticos, lo cierto es que éstos no remplazarán la certificación unilateral estadounidense. Después comenzó a operar el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la lucha contra el problema de las drogas ilícitas, mediante el cual todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos, participarían en la

evaluación. La legitimidad de este mecanismo depende de qué tan objetiva pueda ser la evaluación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se hace referencia frecuentemente a un sistema que forma parte de una nueva agenda de “seguridad internacional” donde el panorama mundial ha cambiado y la globalización así como atomización de los países económicamente poderosos están presentes. Al respecto se argumenta “Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.”⁵⁷ La condición económica del país se le atribuye una importancia fundamental, debido a los vínculos cada vez más estrechos entre las economías de los países.

El ejecutivo en este documento hace mención de las identidades que conforman a nuestro país, atribuyendo a éstas una participación considerable para el ejercicio de la democracia pero también para el logro de acuerdos que fortalezcan la unidad en nuestro territorio. En ese sentido se intenta vincular a los estados y a las instituciones públicas para coordinarse en cuestión de problemáticas existentes en el país. Asumiendo que las políticas de otros países influyen en la política mexicana, la coordinación también se efectúa en relación con otras naciones.

⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001, p.

En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articuló en torno a cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

A partir del 2000 el sistema internacional generó cambios significativos por un lado las elecciones donde resulta ganador Vicente Fox del PAN, un partido que se asume como opositor del PRI, reflejando con ello la posibilidad de posturas diferentes en la toma de decisiones a partir del cambio en la composición del Congreso. Por otro lado los atentados del 11 de septiembre contra Estados Unidos, el cual provocó un cambio total en las agendas de los países. El terrorismo es visto como el principal problema de seguridad nacional, muchos otros problemas se relacionan con éste.

A lo largo de su historia, México ha participado activamente en la conformación y el funcionamiento de organismos internacionales, con la intención manifiesta de promover la constitución de un orden internacional bajo la premisa de igualdad

soberana de los estados. Sin embargo, dados los cambios en el sistema internacional, es necesario intensificar la participación de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral, buscando promover posiciones comunes sobre temas de interés nacional e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacionales. Su activa participación en el ámbito multilateral amplía la capacidad de acción de México y multiplica su influencia más allá de la que se puede lograr en el ámbito exclusivamente bilateral, otorgándole un mayor peso a las opiniones y posiciones de nuestro país en el sistema internacional.

Para México, éstos son espacios importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas, construir consensos en torno a temas de interés común, con base en el principio de corresponsabilidad entre las naciones, a fin de instrumentar acciones para hacer frente a los grandes temas de la agenda internacional como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención ante los desastres naturales y, de manera especial, la cooperación internacional para el desarrollo, por mencionar sólo algunos.

Se vincula en cierto sentido al régimen Talibán como principal productor de drogas ilegales. “Que no quepa la menor duda, si se están comprando drogas ilegales en los Estados Unidos, es probable que el dinero termine en manos de organizaciones terroristas. Considere tan sólo el Talibán en Afganistán 70% del

tráfico de opio en el mundo provenía de Afganistán, lo cual resultaba en un ingreso significativo para el Talibán, una cantidad significativa de dinero para la gente que estaba protegiendo, alimentando y escondiendo a aquellos que atacaron y mataron a miles de estadounidenses inocentes el 11 de septiembre. Cuando luchamos contra las drogas, luchamos contra el terrorismo.”⁵⁸ Estos elementos muestran la idea generalizada de asociar al narcotráfico con el terrorismo y colocarlos como un problema de orden internacional en el que todos deben colaborar para combatirlos.

Aunado a los atentados contra Estados Unidos es de considerarse la posición de México ante la intervención de Estados Unidos contra Irak “El NO de México a la guerra de Estados Unidos contra Irak dejó en claro que el presidente Fox se apegó no sólo a los principios tradicionales de nuestra política exterior, sino la valentía de resistir las presiones políticas y las potenciales consecuencias del rechazo de nuestro país a la guerra (...) Oponiéndose a la guerra, el presidente Fox se opuso también a la doctrina que la trata de justificar y con ello se alejó de la *realpolitik* que aconsejaba apoyar la determinación de nuestro principal socio comercial, cuya economía está vinculada al destino de la nuestra y con el que compartimos una compleja agenda bilateral que el clima político de la posguerra probablemente pueda dificultar más (...)”⁵⁹

⁵⁸ Declaraciones del Presidente Bush sobre la estrategia nacional de control de drogas para el 2002, E.U., 2 de noviembre 2002, pagina Web.

⁵⁹ Luege, José Luis, *Los principios contra la real politik*. “Milenio”, No.1179,24 de marzo 2003,p.17.

Los documentos oficiales si bien no nos proporcionan suficientes elementos para comprender la realidad, nos permiten ver las estrategias de acción que se implementaron en cada sexenio, la visión que cada gobierno tenía sobre este concepto, así como la dependencia que se ha entablado con Estados Unidos a partir de la Seguridad Nacional.

Es ineludible la realización de un diagnóstico crítico sobre las políticas de combate al narcotráfico, en los planos interno, bilateral, hemisférico y mundial, toda vez que, en muchos casos, han propiciado prácticas injerencistas en perjuicio de la soberanía y la autodeterminación; el debilitamiento de instituciones gubernamentales y civiles y, de los sistemas judiciales; militarización; violaciones a los derechos humanos; vulneración de economías y degradación social y medioambiental.

La soberanía nacional sugiere el rechazo a intromisiones como el proceso de certificación estadounidense, el cual ha resultado contraproducente para la cooperación internacional y pretexto de políticas intervencionistas. Las políticas antinarcóticas deberían reforzar los mecanismos multilaterales de evaluación garantizando el pleno ejercicio de la soberanía y autodeterminación, así como, una reorientación con objeto de colocar la problemática del desarrollo, la democracia y el respeto y promoción de los derechos humanos en el centro de las políticas internas e internacionales de combate al narcotráfico.

Los planes nacionales de desarrollo son un indicador importante de los ejes que guiarán la política antinarcóticos en relación a la nueva problemática mundial y a su relación con Estados Unidos.

2.2 El narcotráfico como problema de seguridad nacional en México

Anteriormente la conceptualización del narcotráfico era difusa, repercutiendo en cuestiones de precisión del problema, traduciéndose todo ello en confusiones de los papeles que deberían ejercer las instituciones del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico. Actualmente se reconoce que este problema existe en los barrios, comunidades, ciudades, en unos estados más que en otros, así como en unos países más que en otros.

En suma es un problema que afecta no sólo a un país sino que es un problema que repercute en la comunidad internacional. Así mismo es importante mencionar que este problema no implica únicamente las acciones de las instituciones policiales, sino que es un problema que va más allá, implica otros factores políticos, económicos y culturales, por tanto necesita de la colaboración de otros actores sociales.

Guadalupe González atribuye una serie de factores a considerar en la conceptualización del problema, ya que presenta las siguientes características:

- Un problema de alcance mundial y de carácter transnacional que rebasa las relaciones nacionales y bilaterales y sigue un patrón de impactos diferenciados entre los diversos países.
- Una cadena de múltiples actividades delictivas en la que el consumo, la producción y la distribución constituyen distintas facetas, estrechamente imbricadas, de un mismo fenómeno integral.
- Un problema multidimensional en cuanto a las causas que lo generan y los impactos que tiene en el ámbito nacional e internacional. Los múltiples aspectos políticos, sociales, económicos, policíacos, jurídicos y culturales que conforman la naturaleza del fenómeno, exigen un tratamiento multidisciplinario del mismo.⁶⁰

Autores como Sergio García Ramírez quien plantea que una de las principales sugerencias para el estudio de este problema es evitar caer en la “geomoral”. Es preciso por tanto evitar un maniqueísmo en la relación entre los países, esto conllevaría a que el problema se abordara superficialmente, orillándonos a un reduccionismo. “Eso escinde al planeta en sur y norte. Más que geográfica, es una división ética, o las dos cosas en mala coincidencia: la geomoral que instituye imperios y colonias, buenos y malos, inocentes y culpables. Al norte corresponden los blancos e inocentes: al sur, los morenos, mestizos, negros, los culpables.”⁶¹

⁶⁰ González, Guadalupe y Tienda, Martha (coordinadoras). *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México, FCE., 1989, p.22.

⁶¹ Ver García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico: un punto de vista mexicano*. México, M. A. Porrúa, 1989, p. 27-30.

En suma “El tráfico y consumo de drogas, no puede ser sólo estudiado en el ámbito de cada modelo por separado, porque aun cuando le demos naturaleza pluriofensiva en el modelo ético-jurídico y de salud pública en el sector salud, se requiere superar a aquellos que pretenden evitar todo riesgo, refugiándose en doctrinas ajenas al contexto social de la región, transformándose en un peso muerto para la evolución histórica de nuestra sociedad, sin asumir responsabilidad científica. Quedarnos en el modelo ético-jurídico, que en el derecho penal no rebasa el campo del orden público, sería quedarnos sordos y ciegos ante un problema cuestionable de seguridad.”⁶²

El concepto de narcotráfico está relacionado con “el conjunto de actividades ilegales ligadas a la producción, distribución y consumo de estupefacientes; estos últimos incluyen entre otros: *cannabis sativa* (índica y americana, su resina, preparados y semillas), cocaína, concentrado de paja, codeína, heroína, morfina y opio.”⁶³ Pero “¿de qué se habla cuando se dice narcotráfico? Aludimos a la producción de drogas, por cultivo, cosecha y elaboración industrial. Nos referimos al traslado de drogas, para procesarlas o acercarlas al mercado consumidor. Hablamos del almacenamiento para la distribución al mayoreo. Tratamos del suministro de pequeñas cantidades a los proveedores: otra intermediación de comerciante a comerciante, y de éste al usuario. Suponemos la corrupción, intimidación y violencia, la complicidad y el disimulo, que favorecen esos hechos.

⁶² Ramírez Managal, Bayardo y otros. *La cuestión de las drogas en América Latina*. Venezuela, Monte Avila, 1991, p.61.

⁶³ Procuraduría General de la República. *El control de drogas en México, Programa Nacional 1989-1994*. Evaluación y seguimiento, México, PGR, 1992, p.122.

También aludimos a la recaudación y distribución de utilidades. Y no olvidamos la planeación y el financiamiento que ponen en marcha las operaciones ilícitas...”⁶⁴

El problema del narcotráfico en México se origina al interior y al exterior del país, debido al mercado que se genera en ambos. “En términos generales hay dos mercados significativos de narcóticos para México que es importante caracterizar en razón del impacto tan distinto que producen en todos los órdenes. Por una parte está el mercado nacional, que se caracteriza por la integración de la demanda y la oferta de narcóticos dentro del territorio nacional. Por otra parte está el mercado internacional, que se caracteriza por integrar la demanda y la oferta por encima de las fronteras nacionales y en el que México participa como consumidor o como concurrente en varias o incluso en todas las fases (producción, transporte, comercialización) de la oferta. Para efectos prácticos, se integra con la demanda y la oferta en Estados Unidos.”⁶⁵

En este sentido las medidas de combate al narcotráfico se encuentran estrechamente vinculadas a las de Estados Unidos. “Los esfuerzos de México se han concentrado en el manejo del problema mediante acciones de carácter jurídico y policiaco tanto en la producción como en la comercialización y el consumo, pero el fenómeno dista de tener el perfil y el carácter político –a nivel nacional- que tiene Estados Unidos(...) Sin embargo, en ciertas regiones del país donde el cultivo de amapola y marihuana está ampliamente extendido, el impacto

⁶⁴ García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico: un punto de vista mexicano*. México, M. A. Porrúa, 1989, p. 30.

⁶⁵ Del Villar, Samuel I. en González, Guadalupe y Tienda, Martha (coordinadoras). *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México, F.C.E., 1989, p.22.

económico y político de los narcodólares y de la acción de los grupos de narcotraficantes es tan importante que permea casi todos los ámbitos de la vida regional...”⁶⁶

El narcotráfico por tanto es un fenómeno vinculado a otros problemas de carácter económico, político y social, ejemplo de ello es la pobreza, marginación, crisis económicas, problemas derivados del régimen político y muchos otros aspectos que han ayudado a la expansión y crecimiento del narcotráfico. En suma genera una inestabilidad en la nación, que es retomada por los narcotraficantes para su beneficio. Esto se refleja por ejemplo en la relación existente entre gobierno y narcotraficantes a través de la corrupción.

Durante los años treinta, cuarenta y cincuenta principalmente el narcotráfico fue considerado como un problema de salud pública. Se ve el problema que parte principalmente de una responsabilidad del individuo, donde se asume que es un consumidor y que por tanto requiere de tratamiento. No existían críticas, análisis del problema debido a que en ese momento no se encontraba tan extendido como hoy en día. “Esta situación hace ver el problema del consumo como una responsabilidad de la ciencia médica y sus terapeutas... Se asumen los modelos ético-jurídico y médico-sanitario y se ubica en una concepción de salud pública,

⁶⁶ Ibid., p.19.

sin que América Latina se haga ningún cuestionamiento, porque es un problema que casi no existe”⁶⁷

En los años sesenta, setenta y principios de los ochenta es concebido como un problema de seguridad pública. Esto como producto de los problemas derivados del narcotráfico principalmente actos delictivos, ejemplo de ello fue el incremento de los asesinatos y la corrupción. “En los años 70, la Organización Mundial de la Salud (OMS), fue uno de los primeros organismos en reconocer que la fármacodependencia representa un problema que rebasa los límites del sector salud, y los órganos competentes de las Naciones Unidas estudiaron y descartaron las soluciones puramente represivas o sanitarias por requerirse de una visión más amplia.”⁶⁸

A mediados de los ochenta y noventa se considera principalmente como un asunto de seguridad nacional, por que se da la corrupción en todos los niveles sociales y niveles de administración pública así mismo se expande este problema no sólo en el ámbito nacional sino internacional.

Guadalupe González hace referencia a la influencia que tiene el narcotráfico en la relación existente entre México y Estados Unidos. Analiza por tanto que “el cultivo y la producción de drogas ilícitas en México y su consumo en Estados Unidos, han sido motivo de constantes problemas y fricciones diplomáticas entre los dos

⁶⁷ Ramírez Managal, Bayardo y otros. *La cuestión de las drogas en América Latina*. Venezuela, Monte Avila, 1991, p.63.

⁶⁸ Ramírez Managal, Bayardo y otros, Op. Cit. p.64.

vecinos desde los años treinta, pero particularmente durante los últimos dieciocho años. Quizá ningún otro problema ha demostrado mayor potencial para deteriorar súbitamente la relación bilateral. El narcotráfico puede envenenar muchos otros aspectos de la agenda de negociación entre México y Estados Unidos.”⁶⁹ De ahí que hayan generado principalmente medidas bilaterales para la lucha contra esta problemática.

En los años setenta y ochenta, se consideraba al narcotráfico como un problema de seguridad pública, por el hecho de generar delincuencia, asesinatos y corrupción. Sin embargo esta es una problemática que implica conflictos de otra magnitud y complejidad porque el narcotráfico ha influido en todos los niveles de la sociedad así como de la administración pública, existen vínculos con el gobierno, además trasciende al ámbito no sólo nacional, sino internacional por lo que se violan la soberanía de la nación. “El avance del narcotráfico en un mundo globalizado refuerza los factores y procesos generales de transnacionalización, contribuye así a la desvalorización y pérdida de realidad de las fronteras y soberanías nacionales, y a las amenazas a la seguridad nacional... La transnacionalización del narcotráfico a la vez coproduce una economía criminal, una narcosociedad, una narcocultura y una narcopolítica, en el nivel de las naciones afectadas, y es coproducida por ellas.”⁷⁰

⁶⁹ González, Guadalupe. *El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos*. México, CIDE, Carta Política Exterior Mexicana año V, No. 23, abril- septiembre de 1985, p. 20-28.

⁷⁰ Kaplan, Marcos. *Tráfico de drogas, soberanía estatal y seguridad nacional*. “Revista Sistema”, No.136, enero 1997, Madrid, p.145-146.

La mundialización también implica que los países se insertan poco a poco en alguna de las fases del proceso de la narcoeconomía. Es lo que Kaplan denomina “economía criminal” que implica un campo de acción en el que los jóvenes tienen un lugar central en las distintas esferas: producción, circulación y consumo. Afirma él que existe una tendencia a la baja del nivel de edad mínimo de los consumidores, siendo jóvenes y los niños las principales víctimas, con base en batos de los Centros de Integración Juvenil.⁷¹

En México es de considerarse esta tendencia debido a que la situación de pobreza es lo que orilla a la mayoría de los niños y jóvenes a incorporarse a la red de distribución y por lo tanto el aumento de criminalidad. Es evidente que el narcotráfico ha penetrado en la sociedad y es preocupante por que la mayoría de la población mexicana esta conformada por jóvenes.

Las condiciones de marginación orillan a que se vea la narcotráfico como una oportunidad para subsistir ya que “el narcotráfico genera puestos de trabajo: se calcula que en toda América Latina trabajan en la producción de droga un 2.5 millones de personas. De sus ingresos dependen unos 12 millones de personas más (familiares o personas dependientes), ante lo cual se convierte en un elemento estabilizador de primer orden. Se da el caso...de que el número de empleados en el narcotráfico crece de manera simultánea a cómo decrece el número de empleados en la economía formal.”⁷²

⁷¹ S/autor. *Crece divisas y también consumo*. “Reforma”, 27 de junio 1997, p.16^a.

⁷² s/autor. *El narcotráfico*. “Revista en el WWW”, septiembre de 1997,p.1.

Según la ONU, la cocaína y la heroína son sustancias que constituyen los dos principales problemas de drogas en el mundo...apuntando que alrededor de 180 millones de personas en el mundo (tres por ciento de la población total del planeta) consumen drogas, porcentaje que aumenta hasta el 4.2 por ciento si se toma en cuenta a los menores de 15 años.”⁷³

También el narcotráfico en México ha llegado hasta la esfera del gobierno con amenazas y/o comprándolos, así mismo grupos militares se ven infiltrados en problemas de esta índole, lo que conlleva a que la sociedad pierda la confianza de estos sectores en la lucha contra el narcotráfico, a su vez sirve de pretexto para que Estados Unidos intervenga cada vez más en México. Los ejemplos más frecuentes de corrupción se han detectado en las zonas fronterizas con Estados Unidos, debido a la creciente demanda del país.

Tijuana, Tamaulipas, Jalisco y Sinaloa principalmente se han vinculado ejecuciones relacionadas con los narcotraficantes. “Las ejecuciones en Tamaulipas revelan que los grandes cárteles de las drogas operan en esa entidad y que las corporaciones policíacas han sido permeadas por la mafia, asegura Arturo Solís Gómez, director del Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (Cefprodha)... el Procurador de Tamaulipas Eduardo Garza Rivas afirma que no existen elementos para considerar a Tamaulipas como sede de alguna de las grandes bandas de tráfico de drogas, aunque reconoce que

⁷³informe de la ONU. *Hay 180 millones de consumidores de drogas*. “La Jornada”, 23 de enero del 2001.

podieran operar aquí algunas de sus ramificaciones. “No hay ninguna información oficial que fundamente o desmienta esta aseveración”, declaró, a su vez, el gobernador Tomás Yárrington, cuando se le preguntó sobre la presunta operación en la entidad de Vicente Carrillo Fuentes y de Juan José Esparragoza, *el Azul*.”⁷⁴

Es así como se ha mantenido un vínculo entre los funcionarios de gobierno y los narcotraficantes, por tanto el negocio del narcotráfico crecía continuamente encontrando no sólo apoyo por parte de las autoridades, sino también protección a su narcoeconomía. El cultivo, producción, distribución y consumo no se pudo haber desarrollado sin los vínculos con la administración pública.

En suma, el narcotráfico no sólo coloca en inestabilidad al país, sino que impide el desarrollo legal de la nación, por lo que se genera la falta de seguridad. El fenómeno de inestabilidad afecta en todos los aspectos de la vida social: económica, política y cultural. El problema va más allá de una visión entre la oferta y la demanda entre México y Estados Unidos, por tanto deben considerarse algunos problemas de fondo, debido a que “desafortunadamente desde hace más de diez años había presencia de narcotraficantes extranjeros y de agentes de la DEA, no olvidemos a Enrique Camarena; y dentro de los narcotraficantes a Juan Mata Ballesteros o Juan Meneses.”⁷⁵

⁷⁴ *México: las narcoejecuciones en auge*. “Proceso”, No. 1218, 5 de marzo del 2000.

⁷⁵ Consultar Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico y poder*. México, Rayuela editores, 1999.

La violencia y corrupción generada por problemas de narcotráfico ha ido en aumento, lo que sucede con la actual fiscalía antidrogas es de fundamental importancia “La FEADS, cuyas sedes están siendo intervenidas por el ejército en un paso previo a su desaparición para la creación de una nueva subprocuraduría especializada en la lucha contra el crimen organizado(...)la corrupción corroe todas las bases operativas antidrogas en los estados, por la sencilla de que están integradas por miembros de la ex Policía Judicial Federal que ya estaban en contacto con el narcotráfico (ellos o sus jefes o sus ex jefes que se habían pasado al otro lado) y por lo tanto ya estaban permeados por la corrupción.”⁷⁶

Por otra parte, se debe considerar que el consumo de drogas va en aumento, al respecto la ONU refleja en sus estudios que en la década de los 90, al menos un millón de mexicanos probó alguna vez marihuana y 300 mil cocaína, registrando de 1994 a 1999 un nivel estable en cuanto al consumo de marihuana aunque en el consumo de heroína se mantuvo en el rango de algún incremento, pero con relación a la cocaína pasó de registrar algún incremento a uno de mayores proporciones.⁷⁷ Mientras que en el mismo periodo “se detuvo a 59, 647 personas acusadas de delitos contra la salud, pero al mismo tiempo se revelaba que lo anterior no inhibió a los productores de marihuana que aumentaron su producción en territorio nacional, al sembrar en 1991 19,045 hectáreas y en 1999, 23,100.”⁷⁸

⁷⁶ Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico: más batallas perdidas*. “Milenio”, 20 de enero del 2003.

⁷⁷ Ver *Crece transito de droga*. “El norte”, 5 de febrero del 2001.

⁷⁸ Consultar “El almanaque mexicano”. p. 162-167.

El narcotráfico y la delincuencia organizada son actividades ilícitas sumamente redituables y por lo tanto atraen a los criminales más agresivos, violentos y sofisticados. Las agencias de procuración de justicia enfrentan enormes retos para proteger a su población y sus fronteras.

El problema del tráfico de drogas ilícitas trasciende fronteras nacionales. Sus efectos llegan a todos los rincones del mundo. Ningún país puede enfrentarlo aislado ni considerarse inmune. México acepta su compromiso internacional y se encuentra comprometido a combatir el problema en todas sus ramificaciones.

México combate al narcotráfico por las siguientes razones principales:

- Defender la seguridad nacional. El crimen organizado y sus consecuencias constituyen una seria amenaza a las instituciones mexicanas y al desarrollo del estado de derecho en México.
- Proteger y promover la salud de los mexicanos. Los países no pueden clasificarse más solo como productores, distribuidores o consumidores. Así como países de consumo se han convertido en productores, los países de producción y tránsito han visto incrementar su consumo de drogas ilícitas.
- Prevenir la violencia social. El narcotráfico y la delincuencia organizada generan altos índices de violencia, representados en la delincuencia común con amplias repercusiones en la salud, cultura y relaciones familiares de los mexicanos.
- Evitar la corrupción de las estructuras institucionales. El narcotráfico y el crimen organizado cuentan con una gran capacidad corruptora que afecta a

todas las instituciones sociales y que mina el estado de derecho. En este sentido es necesario impedir la descomposición institucional que facilita la penetración de organizaciones criminales en los ámbitos de decisión en seguridad pública, procuración y administración de justicia.

- Fortalecer la cooperación internacional. La lucha contra el crimen transnacional, que incluye al narcotráfico, sólo puede ser combatido eficientemente mediante la cooperación internacional. Ningún Estado puede vencer este fenómeno delictivo de manera aislada. En consecuencia, es imperativo que entre las naciones impere la confianza y colaboración con pleno respeto a la soberanía y legislación nacionales.

México confronta el problema del narcotráfico desde dos perspectivas:

- En el frente nacional: controlando y erradicando la producción de drogas ilícitas, así como reduciendo su consumo.
- En el frente internacional: mediante esfuerzos de cooperación para la eliminación e intercepción de drogas ilícitas producidas en otras partes y que llegan a transitar por territorio nacional con destino a su mercado de consumo.

Para enfrentar esta amenaza, al inicio de su administración, el Presidente Fox propuso vincular las acciones de la sociedad con las gubernamentales, incluyendo la cooperación internacional, bajo un programa estructurado que asegure un enfoque comprehensivo y coordinado contra las drogas y garantizar la continuidad

de las medidas que se instrumenten. Con esta visión se adoptó el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001–2006

El PNCD es el marco regulatorio para los objetivos, estrategias y líneas de acción para la participación de las agencias gubernamentales y se divide en cuatro grandes áreas:

- Reducción de la demanda de drogas ilícitas
- Reducción de la oferta de drogas ilícitas
- Combate a delitos asociados al narcotráfico
- Cooperación internacional

En este mismo marco se reconoce que paralelamente al aumento de la violencia, y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada, que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. El tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad: combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.⁷⁹

Debido a que un marco jurídico moderno asegura mejores y más efectivas acciones de procuración de justicia, México ha modificado su legislación para estar en condiciones de responder adecuadamente a las tendencias del

⁷⁹ PND, 2001-2006

narcotráfico. En este sentido, el 29 de marzo de 2004 se presentó la iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que propone una Fiscalía Federal con autonomía constitucional y busca un modelo que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos. Se trata de un esfuerzo de gran envergadura que implica la reforma de varios artículos constitucionales, la expedición de seis leyes nuevas y la reforma de otras ocho leyes.

Las acciones en materia de combate al narcotráfico muestran la evolución en estos aspectos y dan cuenta de la necesidad de tomar al problema como parte de la seguridad nacional ya que no sólo atañe a la salud pública en tanto consumo. Es decir, México como parte de este mapa que las organizaciones delictivas utilizan para el tráfico de drogas tiene que tomar en cuenta todos los ámbitos del problema en relación al principal destino de consumo: los Estados Unidos. En este sentido, tiene que pensar en una acción conjunta que también responde a presiones externas y al nuevo orden mundial el cual genera relaciones multilaterales.

México y EUA cuentan con un amplio esquema de cooperación bilateral. Este marco de cooperación abarca:

- Reducción de la demanda
- Erradicación de cultivos ilícitos
- Combate a la impunidad
 - Extradición

- Expulsión de fugitivos
- Procesos internos de delitos cometidos en el exterior
- Desmantelamiento de organizaciones criminales
- Lavado de dinero
- Control de precursores químicos
- Capacitación

Todos los elementos anteriormente expuestos muestran que el narcotráfico ha ido cambiando a medida que las relaciones entre Estados también ha evolucionado y marcado un nuevo ritmo de convivencia. Así, el narcotráfico ha pasado al nivel de problema de Seguridad Nacional.

2.3 Política antinarcóticos en México

Las acciones encaminadas a combatir el narcotráfico deben partir desde el mismo Estado en tanto administrador de los recursos en concordancia con las instituciones democráticas que lo conforman. Este fenómeno es de orden internacional ya que sus repercusiones traspasan fronteras y se resienten en los ámbitos económico, social, cultural y político. Al no existir exclusividad del problema, todos son actores potenciales como perseguidores del problema. Este peligro permite reconocer la necesidad de una actuación de manera conjunta que permita eficacia en las acciones, por lo que la comunidad internacional es un actor importante en el combate a las drogas.

2.3.1 Actores participantes en la lucha contra el narcotráfico

La comunidad internacional ha comprendido la importancia del problema que representa el narcotráfico. Los esfuerzos para resolverlo consisten principalmente en el intercambio de información y comunicación para su combate. En este plano encontramos a los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) quien ha creado un marco jurídico internacional con respecto al combate al narcotráfico “permitiendo la acción multilateral coordinada que complementa los esfuerzos particulares de cada país.”⁸⁰ Es así como se han realizado acuerdos y convenios a nivel internacional para combatir el fenómeno.⁸¹

México, como canal importante del flujo de drogas hacia Estados Unidos ha ido aumentando sus acciones en la lucha contra el problema. Sin embargo, su actuación no siempre ha contado con el visto bueno de Estados Unidos y sus políticas, a pesar de los aciertos al capturar algunos líderes de los cárteles más importantes, no son suficientes para su disminución.

Otros actores que desempeñan un papel importante en esta lucha son las organizaciones que se encargan de prevenir el consumo de drogas.

Dentro del marco de las instituciones encontramos a la Procuraduría General de la República con tareas importantes como la erradicación de cultivos ilícitos y otras actividades; la Policía Judicial Federal como uno de los elementos fundamentales en las estrategias de combate a las drogas. La Procuraduría tiene la

⁸⁰ Ruiz Massieu, Mario, *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*, México, FCE, 1994, p.42.

⁸¹ Un ejemplo lo encontramos en la creación “del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso indebido de Drogas (FNUFUID), financiado con aportaciones voluntarias de los países miembros.” Ibid. p. 52.

responsabilidad de preservar el Estado de derecho y garantizar a la sociedad el pleno ejercicio de la justicia.

Con sustento en el artículo 26 de la constitución Mexicana, se plantea que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”⁸²

En el mismo documento se asume al Ejecutivo como la persona que “determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”⁸³

La determinación de programas que desarrolla el Ejecutivo Federal se ven plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, se sustentan las acciones de las secretarías, el congreso, los estados, municipios y otras instituciones públicas. Este documento es de fundamental importancia, por que refleja los problemas prioritarios a resolver y la manera de actuar en ellos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plantean los objetivos y las estrategias a tomar por el Ejecutivo Federal, se contemplan aquellas situaciones

⁸² Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México, ALCO, 2003,p.25 y 26.

⁸³ Idem.p.26.

que son consideradas como amenazas para el país, donde el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada son de las principales problemáticas a considerar en el contexto actual. Se indica así mismo que las Fuerzas Armadas en coordinación con otras dependencias son las adecuadas para enfrentar esta situación.

Por ello el artículo 89, Fracción VI asume que entre las facultades y obligaciones del Presidente se encuentra el “Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.”⁸⁴ A sí mismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 29 argumenta que “a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde entre otros, el prestar los servicios auxiliares que requiera el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios que a dichas fuerzas señala el Ejecutivo Federal.”⁸⁵

Por último, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se plantea “El ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes y entre sus misiones generales está la de garantizar la seguridad interior. Misión que podrá realizar por sí o en forma conjunta con la armada o con otras dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República.”⁸⁶

⁸⁴ Idem. p.76.

⁸⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art.29, fracción XIX.

⁸⁶ Ley Orgánica del ejército y Fuerza aérea Mexicanos, art. 1 , fracc.2.

Aunado al ejército y Fuerza Aérea Mexicanos otras instituciones que colaboran en la lucha contra el narcotráfico son: la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional así como el ministerio público de la federación.

Las acciones para combatir la problemática son:

- Detectar el tráfico de estupefacientes
- Detención tanto de narcóticos como de narcotraficantes

Dentro de los que participan en la erradicación del problema están las leyes encargadas de reglamentar las acciones: El Código Penal, la Ley de la Reforma Agraria y la Ley General de Salud, es decir, las leyes mexicanas que contemplan el ámbito penal, agrario y sanitario en lo referente al narcotráfico.

En una reunión con mandatarios de las Américas reunidos en Miami los jefes de Estado y de Gobierno plantean “la necesidad de un enfoque integrado y equilibrado que de manera coordinada, dentro del pleno respeto a la soberanía nacional, sea capaz de confrontar efectivamente todas las manifestaciones del problema. El desarrollo de esa estrategia integral contra los estupefacientes exige una renovada voluntad política y la activa participación de las autoridades nacionales al más alto nivel.”⁸⁷

En esa misma reunión se determinan los elementos de una estrategia contra las drogas ilegales. Se fijan al respecto cuatro pasos:

⁸⁷ Reunión celebrada con mandatarios de las Américas reunidos en Miami, 7 de noviembre del 2001.

- Establecer políticas que permitan la identificación de redes de tráfico de estupefacientes y de lavado de dinero en la región, el enjuiciamiento de los criminales involucrados y la incautación de bienes producto de la actividad ilícita.
- La adopción de programas para la prevención y la reducción de la demanda y el consumo de drogas ilícitas.
- La puesta en marcha de sistemas de cooperación internacional para el seguimiento y control de los productos químicos precursores, armas y explosivos.
- Acciones de coordinación internacional para la interdicción de narcóticos en el Hemisferio.⁸⁸

Lo anterior se refleja en el Programa Nacional para el Control de Drogas, el cual establece que el principal objetivo es “Abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos...a partir de: prevención y control de la demanda, prevención y control de la oferta y la cooperación internacional.”⁸⁹

En el Programa Nacional para el Control de las Drogas se materializan las acciones para prevenir el uso indebido de drogas, rehabilitación de las personas adictas, prevención y combate a la delincuencia.

Lo anterior nos permite observar al narcotráfico en un plano formal, desde el punto de vista de las instituciones políticas, por lo que es preciso argumentar que

⁸⁸ Consultar la pagina www.oas.org/SP/PINFO/DOC

⁸⁹ Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006

independientemente de las estrategias actualizadas por parte de los organismos que se dedican a la lucha contra el narcotráfico, también existe la transformación y actualización de sus mecanismos de producción, distribución y consumo. Es cuestionable por tanto las estrategias actuales contra los líderes de los cárteles en nuestro país. “los cárteles de las drogas se encuentran en proceso de desaparición, para dar paso a múltiples células de narcotraficantes, más peligrosas, mejor organizadas, con menos miembros, más difíciles de detectar y, lo peor, unidas en un frente común contra quienes se interpongan en su camino, sea quién sea para intentar obstruir sus pretensiones económicas y de poder.”⁹⁰

En ese sentido la estrategia del gobierno es un tanto equivocada, ya que al mantener su estrategia de captura contra los líderes narcotraficantes genera una dispersión en grupos pequeños y no como cárteles, en cierta forma comienza a regionalizarse el problema, pero también comienzan a mantener vínculos con las autoridades locales.

Existe una gran variedad de actores que han participado en la lucha contra el narcotráfico haciendo evidente la evolución que se ha dado al respecto y confirmando la hipótesis de que el gobierno mexicano ha ido adaptando sus políticas al ritmo de un nuevo orden internacional, fundamentalmente al de los Estados Unidos. Inicialmente, los documentos daban cuenta de una idea de combate al narcotráfico como problema de salud pública al que había que atacar de forma interna. Más adelante, a medida que cambiaban las relaciones entre Estados fueron apareciendo en escena nuevos actores que promovían la visión de

⁹⁰ *Células sustituirán a cárteles de las drogas.* “Excelsior”, 12 de abril 2001.

esta problemática de una manera más general con la que se reconocía la trascendencia a través de las fronteras y por tanto concerniente al orden internacional.

Los actores dentro del marco mexicano han sido: el mismo gobierno con medidas que establecían nuevas instituciones encargadas del combate y persecución y la cooperación mutua; acuerdos y tratados del orden internacional que pretenden reglamentar las acciones entre Estados respetando los Derechos Humanos individuales y colectivos y finalmente, los acuerdos de cooperación establecidos entre México y Estados Unidos promoviendo así una nueva relación bilateral permeada de puntos de inflexión de tensión y cooperación.

2.3.2 Estrategias en la lucha contra el narcotráfico

Las acciones de México en la lucha por el narcotráfico han estado permeadas por los avances en materia internacional ya que ha formado parte de los principales convenios realizados que muestran la interdependencia entre las naciones y la cooperación multilateral para abatir los principales problemas que aquejan al mundo, entre ellos el tráfico de drogas. Así que “la defensa de la soberanía nacional constituye uno de los objetivos primordiales de la política exterior. Las acciones en la materia se han dirigido a la búsqueda constante de condiciones de paz y estabilidad, basadas en el derecho internacional, la cooperación, la negociación, la no intervención y la promoción del desarrollo económico y social”⁹¹

⁹¹ Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox.

En el Programa Nacional para el Control de Drogas se consideró la versatilidad de las organizaciones delictivas asociadas al narcotráfico y se plantearon las siguientes estrategias:

- Comprensión y atención integral del fenómeno de las drogas.
- Fortalecimiento de las acciones de prevención de la fármacodependencia y la comisión de delitos contra la salud.
- Modernización de la estructura del Estado destinada al control de las drogas ilícitas en México.
- Coordinación y concertación entre la sociedad y el gobierno federal, estatal y municipal.
- Promoción de la colaboración y cooperación internacionales.⁹²

La instrumentación de este programa resultó en la modernización de las estructuras orgánico-funcionales encargadas de su operación, por ejemplo, la Procuraduría General de la República a la que se le designaron diversas funciones, para su funcionamiento:

- La planeación, el seguimiento y la evaluación de los resultados del Programa, mediante la creación y consolidación del Centro de Planeación para el Control de Drogas.
- La intercepción de los flujos de estupefacientes, a través de un Sistema Integral de Intercepción en el que participan la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en estrecha coordinación interinstitucional para garantizar niveles adecuados de eficiencia y eficacia en esta labor.

⁹² Ruiz Massieu, Mario, Op. Cit. p. 102.

- El control a la producción de narcóticos, desarrollando métodos de erradicación de cultivos ilícitos, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, y combatiendo la producción de fármacos ilegales.⁹³

Es decir, a la Procuraduría General de la República le corresponde la persecución del narcotráfico como delito del orden federal porque es la instancia que se encarga de vigilar el cumplimiento de los principios establecidos por la Constitución y por las leyes del ámbito de su competencia.

En este periodo se creó la Subprocuraduría de Investigación y lucha contra el Narcotráfico y se realizaron acciones coordinadas con las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina y se asignaron mayores recursos humanos, materiales y financieros.

“En junio de 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como órgano técnico desconcentrado de la Procuraduría General de la República.”⁹⁴ Esto se hizo con el fin de crear un organismo técnicamente especializado para el control de drogas. Este tipo de estrategias han generado a través del tiempo saldos positivos en el combate al narcotráfico. Ya desde 1989 se realizaron acciones para desarticular las organizaciones de traficantes de estupefacientes, por ejemplo:

El 12 de diciembre de 1989, fueron sentenciados Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo (don Neto), como responsables de los homicidios de Enrique Camarena Salazar y de Alfredo Zavala Avelar, con lo que se asestó un duro golpe a una de las más importantes organizaciones de narcotraficantes del occidente del país (...) El 8 de abril de 1990, se logró la ejecución

⁹³ Ibid. p. 118.

⁹⁴ Ibid. p. 131

de siete órdenes de aprehensión existentes en contra de Miguel Ángel Félix Gallardo y nueve personas más de su banda, por delitos diversos y contra la salud. Las detenciones se efectuaron en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

También fue capturado y consignado Joaquín Guzmán Loera (el Chapo) y algunos miembros de su grupo. En junio de 1993, fue aprehendido Luis Medrano García, en Ciudad Juárez, Chihuahua.⁹⁵

En el gobierno de Ernesto Zedillo se publicó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada el 7 de noviembre de 1996, que incorpora modernos mecanismos de investigación, persecución, procesamiento, aplicación de sanciones y ejecución de sentencias para integrantes de grupos criminales, y dota al Ministerio Público de la Federación de mayor capacidad para lograr una adecuada integración de las averiguaciones previas que permitan a la autoridad judicial federal emitir sentencias acordes a este tipo de criminalidad. Establece penas más severas a los delitos considerados como de delincuencia organizada como son el terrorismo, los delitos contra la salud, la falsificación o alteración de moneda, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el tráfico de órganos, el secuestro y el robo de vehículos, entre otros.⁹⁶

En los dos últimos sexenios se realizaron cambios estructurales en las Fuerzas Armadas ya que en el combate al narcotráfico y a efecto de darle un enfoque más integral, se estableció el concepto de la intercepción en los tres ámbitos

⁹⁵ Ibid. pp. 164-165.

⁹⁶ Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo

geográficos: terrestre, aéreo y anfibio. Con el mismo objetivo se agruparon las actividades en la "Directiva Azteca", de carácter nacional y permanente, a lo que se sumaron operaciones específicas como la de "Sellamiento" para cubrir las fronteras. También se fortaleció el sistema de vigilancia del espacio aéreo.⁹⁷

Concepto	1989-1994	1995-2000 ^{1/}	Variación %
Erradicación de estupefacientes ^{2/}	97,119.27	168,341.84	73.3
Marihuana ^{2/}	54,068.30	100,408.33	85.7
Amapola ^{2/}	43,050.97	67,933.51	57.8
Aseguramiento			
Marihuana ^{3/}	940.15	2,955.57	214.4
Cocaína ^{4/}	40,472.43	76,514.44	89.1
Vehículos terrestres	1,772	2,860	61.4
Aeronaves	47	88	87.2
Embarcaciones	31	448	1,345.2
Armas	21,081	9,619	-54.4
Detenidos	6,632	9,478	42.9

^{1/} Para el año 2000 se considera el periodo enero-julio.

^{2/} Hectáreas.

^{3/} Toneladas.

^{4/} Kilogramos.

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, PGR.

Asimismo la Secretaría de Marina también realizó actividades en torno al narcotráfico ya que entre 1995 y 2000 cumplió con funciones de combate al problema aumentando el número de operaciones que se hacían en el pasado. De esta participación de la Secretaría de Marina en el Gabinete de Seguridad Nacional se desprendieron los siguientes resultados: sistematización de la atención a los fenómenos naturales, integración del Grupo de Inteligencia Interinstitucional contra el Narcotráfico, fortalecimiento de la vigilancia costera en las entidades de Baja California y Sonora contra la delincuencia organizada y el establecimiento de planes y acciones tendientes a disminuir los riesgos de seguridad nacional.

⁹⁷ Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox.

Finalmente, en lo que se refiere al ámbito interno considerado de seguridad pública, se intentó fortalecer los mecanismos de cooperación y de coordinación interinstitucional para el intercambio de información y desarrollo de actividades conjuntas vinculadas a este ámbito.

CUADRO 2.2 Principales resultados del esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico, 1994-2000

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Enero-Julio ^{P/}	
							1999	2000
Erradicación de cultivos ilícitos								
Hectáreas								
Marihuana	14,207.1	21,573.3	22,768.6	23,576.1	23,928.3	33,351.3	11,000.5	10,360.4
Amapola	10,958.6	15,389.2	14,670.9	17,732.2	17,449.1	15,746.5	10,133.4	8,263.3
Plantíos								
Marihuana	147,911	252,622	292,088	292,643	297,652	411,428	137,527	130,971
Amapola	129,412	191,263	195,482	192,945	201,303	182,900	122,260	98,463
Aseguramientos								
Marihuana ^{1/}	529.9	780.2	1,015.8	1,038.5	1,062.1	1,472.0	656.3	1,032.9
Cocaína ^{1/}	22.1	22.2	23.8	34.9	22.6	34.6	16.3	15.6
Goma de Opio ^{2/}	149.2	222.9	196.4	342.8	149.6	801.2	635.3	165.8
Heroína ^{2/}	297.5	203.2	363.5	114.9	120.9	260.2	122.9	202.5
			1'108,86		1'484,07	1'490,15		
Psicotrópicos ^{3/}	46,685	569,789	3	117,104	8	2	962,292	1'586,077
Vehículos	2,100	2,671	3,493	3,275	3,273	3,413	2,064	1,884
Armas	2,204	4,287	4,335	1,948	1,905	1,347	794	950
Laboratorios Clandestinos	12	9	20	8	7	17	7	13
Detenidos	7,011	9,902	11,283	10,742	10,289	10,732	6,580	6,215
Presupuesto total ejercido por la PGR (Miles de pesos)	1'505,14	1'671,38	2'122,16	2'804,35	3'735,83	4'343,22	1'480,043	1'729,445
Recursos destinados a la lucha contra el narcotráfico (Miles de pesos)	9.0	4.0	0.5	9.8	4.6	7.7	3 ^e	5 ^e
	371,811.	280,995.	349,789.	747,044.	1'341,79	1'350,93	392,891.1	
	0	0	4	7	1.4	8.3		428,842.5 ^e

^{1/} Toneladas.

^{2/} Kilogramos.

^{3/} Unidades.

^{P/} Cifras al 31 de julio.

^{e/} Recursos ejercidos al mes de junio de cada año.

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, PGR.

La estrategia para combatir este problema comenzó a ser eficaz a partir del gobierno de Salinas de Gortari y continuó durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Las estrategias en la lucha contra el narcotráfico han contemplado acciones tendientes al trabajo conjunto de las instituciones internas y de una mayor

cooperación entre ellas mostrando así el reconocimiento del problema y la necesidad de enfrentarlo internamente y de forma externa en su relación con otros Estados fundamentalmente, Estados Unidos.

Capítulo 3: La cooperación con Estados Unidos en materia de narcotráfico

El narcotráfico en México en relación con los Estados Unidos es un problema que se ha venido combatiendo desde tiempo atrás a través de diferentes acuerdos de cooperación.⁹⁸ Como vimos en el capítulo dos, el problema de las drogas está relacionado con la seguridad nacional por las consecuencias sociales que éstas pueden acarrear y el nivel de destrucción que influye de manera general. Al ser el narcotráfico un problema de seguridad se requiere un gran esfuerzo propio para combatirlo. Al ser Estados Unidos un país consumidor de drogas y como un vecino importante para México es fundamental el análisis sobre la cooperación entre estos países y las consecuencias de los acuerdos.

Tampoco hay que olvidar que la posición geográfica de México y su idoneidad para el cultivo de narcóticos lo hace un país deseable para imitar las actitudes de Estados Unidos en su lucha.

El problema principal que concierne a México y Estados Unidos en cuanto a drogas se refiere, es el tráfico de cocaína, marihuana, heroína y las drogas sintéticas, es decir las metanfetaminas.

Ante el reconocimiento del problema por parte de México y los resultados poco alentadores para su combate fue necesaria la asistencia de Estados Unidos porque le afectaba directamente ya que el tráfico de drogas lo ubica como destino final de consumo y el conjunto de recursos permitía mayor eficacia en los resultados de las acciones.

⁹⁸ “Desde sus comienzos, la política del gobierno mexicano contra las drogas ha estado vinculada a las relaciones entre los Estados Unidos y México y a la política de los Estados Unidos contra las drogas.” Smith, Peter, *El combate a las drogas en América*, México, FCE, 1993, p. 207.

Este capítulo tiene el objetivo de analizar el mapa de poder en cuanto a las organizaciones del narcotráfico y las medidas tomadas de forma bilateral entre México y Estados Unidos para atacar este problema.

3.1 Principales organizaciones del narcotráfico en México

El mapa de poder de las organizaciones delictivas ha cambiado a través del tiempo y a medida de una mayor eficacia en las acciones cooperativas entre México y Estados Unidos. Sin embargo, más adelante veremos que un gran obstáculo para lograr resultados positivos es la corrupción.

Existen zonas de influencia en las que algunas familias detentan el poder delictivo para el tráfico y comercio de drogas.

Organización	Zona de Influencia
Hermanos Arellano Félix (16 estados)	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Distrito Federal
Familia Carrillo Fuentes (17 estados)	Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, Distrito Federal, Zacatecas, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche y Quintana Roo.
Joaquín ("el chapo") Guzmán-Héctor Luis (el güero) Palma (12 estados)	Baja California, Sonora, Sinaloa, Nuevo León, Nayarit, Jalisco, Guanajuato, Morelos, Distrito Federal, Guerrero, Durango y Chiapas.
Osiel Cárdenas Guillén (9 estados)	Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz, Jalisco, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca.
Hermanos Amezcua Contreras (7 estados)	Baja California, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit.
Pedro Díaz Parada (7 estados)	Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Distrito Federal y Chiapas.
Luis Valencia Valencia (2 estados)	Michoacán y Jalisco.

Fuente: *Seguridad Nacional, Hoy*⁹⁹

⁹⁹ Salazar Ana María, *Seguridad Nacional, Hoy*, México, Nuevo Siglo, 2002, p. 222.

3.2 Aspectos de cooperación para el combate a las organizaciones del narcotráfico.

Como ejemplo de esta cooperación encontramos a la operación Cóndor en la que se rociaba herbicidas a los cultivos de marihuana con ayuda de los Estados Unidos, finalmente los resultados no fueron tan positivos como se esperaba.¹⁰⁰ Aunque en esta operación contó con el apoyo de la Procuraduría General de la República, que se encargó de administrar el programa; la participación del secretario de la Defensa Nacional; la coordinación entre la Policía Judicial Federal de México, el ejército y los funcionarios antinarcóticos de Estados Unidos los efectos se inclinaron como muestra de lo que se podría hacer en términos de eficiencia.¹⁰¹

Desde la Operación Intercepción realizada por Nixon, México se declaró en campaña Permanente para el combate a las drogas. Sin embargo, “estas reducciones de oferta no produjeron una similar reducción en el consumo de los Estados Unidos”¹⁰² ya que la oferta ofrecida por México se sustituyó por la de otros países. Esta Campaña Permanente estaba relacionada con la necesidad de una relación adecuada entre México y Estados Unidos. Sin embargo, para 1984, “en el estado de Chihuahua fueron descubiertas varias toneladas de marihuana. Las autoridades de los Estados Unidos inmediatamente interpretaron esta confiscación como señal de que se estaba debilitando la campaña mexicana de erradicación de cosechas. Además, por primera vez en muchos años, portavoces

¹⁰⁰ “La operación cóndor: el terrorismo de estado de alcance transnacional”, www.angelfire.com/ri/amintiri/operacondor.html, 18 de agosto del 2004.

¹⁰¹ González, Guadalupe y Marta Tienda, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*, México, FCE, 1989, pp. 103-104.

¹⁰² Smith, Peter, Op. Cit. p. 213.

de la administración de Reagan señalaron públicamente la corrupción de funcionarios mexicanos como razón principal del deterioro de la campaña.”¹⁰³

A partir de ese momento se generaron tensiones en la relación con Estados Unidos quien ante la muerte de un agente de la DEA por narcotraficantes mexicanos¹⁰⁴ responde con una segunda Operación Intercepción¹⁰⁵ con la que México emprende una política en la que por decreto constitucional recarga la responsabilidad de investigación de los delitos contra la salud sobre la Procuraduría General en cooperación con el Ejército, la Armada, los agentes del gobierno de los estados y agentes de la policía Judicial.

Para Estados Unidos, el problema de drogas se ha incrementado de forma alarmante en cuando a consumo y distribución al menudeo, por lo que se realizan programas que pretenden erradicar el consumo y la adicción. Esto provoca que el gobierno se interese en frenar el tráfico que proviene de los diferentes cárteles y cuyo paso forzado es México.

“La cooperación bilateral y multilateral es indispensable para combatir eficazmente el cultivo, la producción, el tráfico y el consumo de drogas. México y Estados Unidos están trabajando conjuntamente para reducir la demanda ilícita de drogas a través de programas para que la gente tome conciencia y reciba educación pública, de prevención, tratamiento, investigación y capacitación. Adicionalmente, ambos países están cooperando para detener el tráfico de drogas, el lavado de

¹⁰³ González, Guadalupe y Marta Tienda, p. 214.

¹⁰⁴ Ibid. P. 215.

¹⁰⁵ La primera operación se inició con Nixon y exigía un mayor esfuerzo por parte del gobierno mexicano para contener el flujo de drogas.

dinero, la desviación de precursores químicos y productos químicos esenciales y el tráfico ilícito de armas.”¹⁰⁶

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se creó una Oficina Adjunta del Procurador General para la coordinación de las actividades contra la droga y enmendó el código penal para hacer más graves los castigos por delitos relacionados con el tráfico de drogas, específicamente por funcionarios públicos.¹⁰⁷ Este gobierno también enfatizó la necesidad de una ardua lucha contra el crimen organizado e insistió en tres razones principales: “por la salud de los mexicanos, por la seguridad nacional y por la cooperación internacional”¹⁰⁸ Era evidente la etapa de una nueva agenda bilateral en la que se subrayaba la necesidad de un mayor acercamiento que mejorara la relación con Estados Unidos.

Los esfuerzos realizados durante ese sexenio fueron encomiables pero no suficientes para disminuir los niveles de producción, tráfico y consumo de drogas. Estos trajeron resultados poco satisfactorios para Estados Unidos y “la opinión pública de México resiente esta actitud (...) ya que las críticas llegadas de (este país) tienden a destruir el apoyo público que el gobierno mexicano necesita para llevar adelante esta campaña”¹⁰⁹ Estos elementos ponen caracterizan la relación

¹⁰⁶ Díaz Vergara, R, *El narcotráfico en México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional*, Tesis de Licenciatura, Universidad de las Américas, Puebla, 2005.

¹⁰⁷ De diciembre a de 1988 a enero de 1990 los resultados fueron impresionantes: la erradicación de 86 401 plantas sobre una superficie de 7845 hectáreas y la confiscación de 36 toneladas de cocaína, 586 toneladas de marihuana y 687 kilogramos de heroína, asimismo, 11 661 persona fueron entregadas a autoridades penales, se desmantelaron 280 grupos de delincuentes, y 45 servidores públicos han muerto en enfrentamientos con los traficantes de drogas. México, Procurador General, *Los esfuerzos de México*, 1990.

¹⁰⁸ Smith, Peter, Op. Cit. p. 219.

¹⁰⁹ Ibid p. 220

entre México-Estados Unidos en materia de narcotráfico y dan cuenta de la influencia de ésta en la legitimidad necesaria para el gobierno mexicano en este ámbito particular.

Así que los resultados obtenidos durante esta administración de gobierno dan muestras de una cooperación bilateral en cuanto a las medidas y acciones llevadas a cabo en las que se vio una preocupación compartida y esfuerzos integrales mutuos. Ante el mapa de poder marcado por el fin de la guerra fría se configura un nuevo panorama en el orden mundial en el que México intentaba insertarse mediante nuevas estrategias y enfoques.

En el sexenio de Ernesto Zedillo se reconoció que el problema de las drogas correspondía a ambos países y se creó un grupo de Contacto de Alto Nivel con el que se pretendía realizar una colaboración profunda en términos de educación para el consumidor y combate a la corrupción y el tráfico de drogas. Esta cooperación bilateral exigió una mayor preocupación y capacitación para erradicar el problema. Así entre el presidente Zedillo y el presidente Bill Clinton se realizaron avances como: el Tratado de Extradición, el Tratado sobre Cooperación de Asistencia Jurídica Mutua, Acuerdo de Cooperación Mutua para el Intercambio de Información respecto a transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras, así como el Memorándum de Entendimiento de sobre Procedimientos

para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley y el Acuerdo Aduanero de Asistencia Mutua.¹¹⁰

Dado que en la lógica de una Estrategia de control de narcóticos la reducción de la oferta de drogas es un factor crucial, el gobierno de Estados Unidos busca internacionalizar al máximo el alcance de su Política Internacional de control de narcóticos (PICN). Con ese propósito, desde 1983 viene desarrollando una política exterior antinarcóticos basada en cuatro puntos:

Primero, los países productores de narcóticos o aquéllos a través de los cuales se envían, deben aceptar su responsabilidad en tratados internacionales, para reducir su producción e interferir su contrabando. Segundo, la comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios. Tercero, el énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de cargamentos no basta. Cuarto, en países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, esta ayuda deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas.

Las implicaciones de esa política son varias, de las cuales destacan dos. Primera, al internacionalizar un problema cuyas raíces son ante todo internas, el gobierno norteamericano transfiere a otros países la responsabilidad de los resultados de su política antinarcóticos; en concreto, el fracaso de su estrategia se atribuye a los gobiernos de los países productores de drogas. Segunda, Washington se reserva

¹¹⁰ Principales resultados de cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas, 1995-2000, www.usembassy-mexico.gov/sdelgado.html, y Secretaría de Relaciones Exteriores, 21 de agosto del 2004.

un instrumento de presión e intervención mediante no sólo el condicionamiento de su ayuda económica y técnica, sino también porque se otorga la decisión de si se coopera o no con su campaña internacional antinarcóticos. Esta forma de intervención alcanza su mayor refinamiento desde que un proceso político interno -las deliberaciones Ejecutivo-Congreso en Washington- "certifica" cada año en marzo, si un país coopera en la lucha contra las drogas.¹¹¹

El gobierno norteamericano preserva su unilateralismo mediante la aprobación de leyes discriminatorias para los países que, involucrados directa o indirectamente en el circuito producción-tráfico de drogas, no colaboren en su combate. La Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986 vincula el problema del narcotráfico a otros temas de la agenda de negociaciones. Aprobada al calor de elecciones legislativas (lo cual en parte puede explicar la dureza de sus medidas), esta legislación establece una serie de sanciones comerciales y financieras -bilaterales y multilaterales- para las naciones (productoras o de tránsito) que no cooperen en el combate a los narcóticos. De nueva cuenta, es el proceso de "certificación" en Washington el que determina tal disposición.

Pero en dicho proceso se pone en evidencia cómo el asunto del narcotráfico es utilizado por Washington como un instrumento para llevar a cabo otros objetivos de política exterior. El Departamento de Estado, y en particular la Casa Blanca, asumen una actitud dual que les permite separar o juntar los mapas de la seguridad estratégica con los de la "guerra contra las drogas". Por ejemplo, países como Cuba y Nicaragua -que no sólo son percibidos como amenazas comunistas-

¹¹¹ "La estrategia antinarcóticos de Estados Unidos", *Estudios*, ITAM, primavera de 1990.

son acusados por los funcionarios de esas (y otras) dependencias de estar profundamente involucrados en el negocio de los narcóticos, y de usar los recursos provenientes del mismo para promover terrorismo, desestabilización regional, etc. Así, esos argumentos son usados políticamente para identificarlos como una doble amenaza y, por tanto, son descalificados de la certificación. En cambio, otras naciones --como Turquía y Pakistán, por ejemplo- sí son certificadas por representar "intereses vitales" para la seguridad norteamericana.

Más allá de las certificaciones y las sanciones que Washington pueda imponer unilateralmente, y que tales acciones sean motivo de tensiones político-diplomáticas interestatales, es un hecho que en el combate al narcotráfico el gobierno norteamericano prima el enfoque policial-delictual que tiene del fenómeno producción-tráfico de drogas con su enfoque estratégico militar de los conflictos en otros países. Dado que en la percepción influyente de Estados Unidos dicho fenómeno es una amenaza para su seguridad nacional, al igual que los grupos terroristas, las insurgencias de izquierda y otros movimientos enemigos a su sistema político, cuando esta óptica --que integra cada una de esas realidades- se traslada a las campañas antinarcóticos específicamente la "guerra contra las drogas" se inscribe en un horizonte de conflicto más amplio y sofisticado conocido como "guerra de baja intensidad".

No es el propósito de este trabajo discutir el contenido y las implicaciones de la "guerra de baja intensidad", basta con tener en cuenta que, de un lado, con la participación de efectivos militares en las campañas antinarcóticos, Estados Unidos busca "legitimar" el uso de sus fuerzas militares en territorio

latinoamericano y caribeño, no sólo ante los públicos atentos de su sociedad, sino también frente a América Latina y el Caribe. De otro, esta "guerra" está diseñada para hacer frente, con todo tipo de recursos y hacia el largo plazo, a los distintos enemigos de Estados Unidos en el mundo.

El enfoque predominante antes mencionado que tiene el gobierno norteamericano acerca del problema de las drogas contrasta profundamente con la realidad de los países latinoamericanos y caribeños productores y de tránsito de narcóticos, en particular con la situación de los campesinos cultivadores ancestrales de las materias primas. Es sobre este sector social donde ha recaído el peso de la lucha antinarcóticos, esto es, los programas de erradicación y, eventualmente, los de sustitución de sembradíos. Por otro lado, además de generar una serie de beneficios económicos, laborales, financieros, y en general, de impulsar algún dinamismo en las economías locales e incluso en el plano macroeconómico, el fenómeno producción-tráfico de estupefacientes -debido a su ilegalidad- ha provocado la irrupción de la corrupción y la violencia.

Es el temor a la inestabilidad política, sobre todo en los ámbitos micro-sociales o regionales, el que ha inducido al grueso de los gobiernos centrales del continente a desarrollar campañas antinarcóticos. No obstante, esta "cooperación" no es el resultado de un mismo diagnóstico con los centroamericanos, pues para éstos la "guerra contra las drogas" sigue siendo un asunto de seguridad nacional.

Hay ciertos elementos que dejan ver cómo la Casa Blanca ha mantenido una doble normatividad en su política internacional antinarcóticos. Si bien, por una

parte, realiza fuertes presiones para que se coopere con su campaña antidroga, en donde la retórica es mayor que los recursos financieros que otorga para solventar dicha campaña, cuando se descubre, por otra, que algunos financiamientos provienen de los narcóticos, lo que se puede inferir es que su lucha contra los estupefacientes es manejada convencionalmente.

En la evaluación que realizan los funcionarios gubernamentales norteamericanos acerca de la "eficacia" de su Estrategia contra los narcóticos en general y de su política internacional en ese ámbito en particular, sobresale una apreciación técnica-instrumental de los resultados (perspectiva que contrasta con parte significativa de la interpretación latinoamericana). Para el gobierno estadounidense su estrategia antinarcóticos no está funcionando eficientemente debido, no a lo equivocado de dicha estrategia, sino a las dificultades de coordinación interburocrática, ausencia de liderazgo, insuficiencia presupuestal y falta de cooperación internacional.¹¹²

Washington ha pretendido resolver el problema de las drogas mediante la confrontación de la política con el "mercado". Su Estrategia parte de supuestos equivocados, y más bien ha buscado obtener un capital político intervencionista. Tanto su Estrategia como su Programa deben ser modificados. México, por su parte, deben contribuir a que Washington "desideologice" su política, quizás a partir de ahí se puedan plantear algunas alternativas viables.

¹¹² "La estrategia antinarcóticos en Estados Unidos", Op. Cit.

A través de este capítulo hemos podido observar que las relaciones entre Estados Unidos y México en cuanto al tráfico de drogas han cambiado: desde una campaña amistosa, hasta relaciones de tensión con la Campaña Permanente se han realizado presiones a México para aumentar sus acciones contra el tráfico de drogas hasta a través de certificaciones. Esto es un clara muestra de lo algunos autores califican como diplomacia bilateral coercitiva.¹¹³

Si tomamos en cuenta que el problema del narcotráfico les concierne a ambos países, entonces es necesario pensar en acciones integrales y de cooperación bilateral.

Desde los inicios del gobierno panista en México se planteó la idea de la continuidad en la relación bilateral con Estados Unidos en el combate a la drogas pero con la diferencia del reconocimiento de la necesidad de realizar políticas eficaces y con miras al fortalecimiento de la capacidad de ambos países para alcanzar la justicia en estos aspectos.¹¹⁴

Para la actual administración del presidente Vicente Fox, las relaciones bilaterales con Estados Unidos se caracterizaron por la cooperación y apoyo mutuo contra el narcotráfico. A pesar de la tensión en las fronteras de Estados Unidos por los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, en lo referente al tema, las relaciones continuaron siendo de acuerdos. El discurso del gobierno para el año

¹¹³ En el texto de Peter Smith anteriormente citado, se hace referencia a esta diplomacia coercitiva en la medida que Estados Unidos siempre está llamando a México a cambiar sus políticas antinarcóticos e igualarlas a las de ellos. Además, en varias ocasiones han invadido la soberanía nacional mexicana al presionar para cambiar decisiones y medidas en este ámbito.

¹¹⁴ “Mirando al futuro. Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, México, diciembre del 2001, p.69.

2003, consistía en “diseñar esquemas que garantizaran la seguridad, el tránsito de personas y mercancías en toda América del Norte, dentro de los márgenes de la ley”.¹¹⁵

Finalmente, se pueden enumerar una serie de golpes al narcotráfico como resultado de la política antinarcóticos México-Estados Unidos:

- La detención de Benjamín Arellano Félix, cabecilla del Cártel de Tijuana, en marzo del 2002.
- Ramón Arellano Félix, murió en un tiroteo con la policía mexicana.
- Adán Medrano, exjefe del Cártel del Golfo fue detenido en 1996.
- Albino Quintero Meraz, detenido en 2002 en Veracruz.
- Héctor Luis Palma Salazar “El Güero”, detenido en 1995.
- Rafael Caro Quintero fue detenido por la muerte del agente Enrique Camarena.
- Ismael Higuera Guerrero, “el Mayel”, detenido el 3 de mayo del 2000, responsable de llevar a cabo operativos de tráfico de enervantes y dirigir ejecuciones, secuestros y otros ilícitos.
- Gilberto Higuera Guerrero, “el Gil o Gilillo”, detenido el 7 de abril de 1998, se ejerció acción penal en su contra por delito contra la salud y uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo.
- Gabriel Alfredo Valdéz Mainero, “el Radio Loco”, fue detenido en San Diego California, el 17 de junio de 1997, era el encargado de manejar el equipo de radiocomunicaciones de la organización.
- Alfredo Miguel Hodayen Palacios, detenido en San Diego California el 30 de septiembre de 1996. El 3 de marzo de 1999 fue extraditado y actualmente se

¹¹⁵ *El Universal*, 11 de junio del 2003.

encuentra recluido en el Centro Federal de Readaptación Social de la Palma, Almoloya de Juárez, Edo. de México, acusado de los delitos de portación ilegal de armas de fuego y posesión y tráfico de marihuana.

- Gilberto Vázquez Culebro, “el Cachuchas, detenido por homicidio del exdelegado de la PGR en Baja California, Dr. Ernesto Ibarra Santos, el 30 de septiembre del 2006.”¹¹⁶

Estos son resultados de una acción conjunta entre las principales instituciones de nuestro país pero que han visto resultados positivos a partir de la cooperación con Estados Unidos.

¹¹⁶ Revista Visión, El Cambio, PGR.

Capítulo 4: Evaluación de la política antinarcóticos

Este capítulo tiene el objetivo de analizar la política antinarcóticos de México como política interna y externa. Es decir, se pretende encontrar cuál es el grado de influencia de los Estados Unidos en las decisiones que el gobierno toma con respecto a la persecución del crimen organizado y el impacto que dichas decisiones tienen para delinear futuras políticas antinarcóticos y las consecuencias sociales internas.

4.1 Resultados de la cooperación con Estados Unidos

Las estrategias conjuntas seguidas por Estados Unidos y México en el combate al narcotráfico han ido surtiendo efectos poco a poco. Sin embargo, fue aproximadamente desde el 2005 cuando se empezaron a notar los cambios de forma más fehaciente.

Como ya se mencionó anteriormente, fue durante el gobierno de Ernesto Zedillo y la administración Clinton cuando se giró instrucciones a cada uno de los encargados de la política antidrogas para poner mayor énfasis en éstas y obtener resultados eficaces. Dichas políticas requerían necesariamente, la promoción de una cooperación de carácter integral, basada en los principios de respeto a la soberanía, balance, reciprocidad, corresponsabilidad y el respeto a las leyes de cada país.¹¹⁷ El gobierno de Estados Unidos incrementó la asistencia técnica y

¹¹⁷ “Principales resultados de cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas, 1995-2000, Op. Cit.

material en el apoyo con México para un mayor esfuerzo bilateral que arrojará resultados eficaces.

Para el año 2000, los Estados Unidos creían en una relación excelente con México en materia de narcotráfico. El gobierno de Vicente Fox aparecía ante los ojos norteamericanos con características de un relación en “los mejores niveles de la historia... aunque el narcotráfico seguía siendo una espina en las relaciones”¹¹⁸

Estados Unidos se mostró ayer satisfecho con la cooperación de México en la lucha contra las drogas, aunque dijo que deben fortalecerse los esfuerzos en combatir la elaboración de metanfetaminas.¹¹⁹

En cumplimiento con una ley federal, la Casa Blanca entregó al Congreso un informe anual sobre los países que, a su juicio, cooperan en la lucha antinarcóticos.

Ese informe anual se conocía, hasta 2002, como la “certificación” de las naciones en la lucha antinarcóticos, pero consciente de las críticas que eso generó, el gobierno de EU modificó el lenguaje y ahora sólo señala a los países que han fracasado estrepitosamente en este ámbito.

Los países que no reciben el visto bueno del gobierno están sujetos a diversas sanciones, entre ellas la eliminación de la mayoría de las ayudas económicas y militares, salvo la relacionada con esfuerzos humanitarios y la lucha antinarcóticos.

México figura en la lista de 20 países productores de droga o que sirven de puente

¹¹⁸ Comentario realizado por Dan Burton en *Reforma*, 26 de abril del 2006.

¹¹⁹ *La Crónica de hoy*, 19 de septiembre del 2006.

para el narcotráfico, pero el gobierno de Estados Unidos enfatizó que la administración del presidente de este país, Vicente Fox, ha tenido una estrecha colaboración con Washington en la lucha antinarcóticos.

Gracias a la relación bilateral, se implementaron diversas acciones que dieron resultados positivos. Por ejemplo, se formaron grupos de trabajo desde 1996 como el Grupo Binacional de Expertos sobre Reducción de la Demanda de Drogas. Este grupo representa el primer mecanismo institucionalizado para la colaboración bilateral en cuanto a la reducción de la demanda.

La erradicación de cultivos ilícitos también ha sido un punto de acuerdo entre los dos países ya que se ha permitido el intercambio de información estratégica y la cooperación científica para proyectos de investigación enfocados a la erradicación de cultivos de amapola.

Organizaciones como la DEA, FBI, Servicios de Aduanas, Departamento de Justicia, PGR, FEADS han establecido mecanismos de colaboración para el intercambio de inteligencia y la desarticulación de organizaciones delictivas. Esto permitió la obtención de resultados satisfactorios en el combate a las drogas. La adopción de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada por parte de México facilitó el intercambio de medios de prueba, de testimonios de testigos protegidos, en una solicitud de asistencia jurídica, un ejemplo fue la Operación "Impunidad". En posteriores movimientos como la Operación Reciprocidad, Southwest Express y Meta se logró el enjuiciamiento de varios individuos por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

El tratado de extradición entre México-Estados Unidos también ha generado resultados importantes ya que se han desahogado rápidamente las solicitudes

gracias a la comprensión mutua de los sistemas legales de cada país y al Grupo de Funcionarios de Alto Nivel encargados de la justicia de México.

Otros puntos de acuerdo en esta materia son los siguientes: asistencia jurídica mutua, con el tratado de Cooperación México-Estados Unidos; tráfico ilícito de armas; control de precursores químicos y productos químicos esenciales; combate al lavado de dinero, con el Grupo de Expertos sobre el Lavado de dinero del GCAN; compartición de bienes asegurados, con un Acuerdo para Transferencia de Bienes Decomisados al Narcotráfico y Delitos Conexos; intercepción, capacitación y cooperación multilateral.

En este sentido, es posible observar el acercamiento que los dos países han tenido en este ámbito y la cooperación entre ambos. Sin embargo no hay que dejar de lado el reconocimiento que dentro de esta misma política se ha generado en cuestiones como las sanciones, fundamentalmente de tipo económicas, que Estados Unidos impone a países que no se alinean y cooperan y por otro lado la intromisión de agentes estadounidenses en territorio mexicano con el pretexto de la persecución de criminales de las drogas, lo cual podría ser visto como una violación a la soberanía de México.

Por ejemplo, como parte del Reporte internacional de estrategias de control antinarcóticos, que se entregó en 1997, “se reconoció el esfuerzo del presidente Zedillo en la lucha contra el narcotráfico, sin embargo sigue considerando a México como fuente importante para el tráfico de fármacos peligrosos, como esteroides, diazepam y clorazepam (...)”¹²⁰

¹²⁰ “La certificación estadounidense somete a su control el combate al narcotráfico por tierra y aire en México”, *Proceso*, 2 de marzo de 1997.

En suma, la cooperación entre México y Estados Unidos en el tema del narcotráfico ha mostrado avances significativos en los últimos años y aunque no se haya podido erradicar por completo el problema sí ha disminuido pero no existe la seguridad de contar con la aprobación de este último. Es necesario reconocer que la presión ejercida por Estados Unidos para combatir el narcotráfico ejerce una influencia importante en el gobierno mexicano que busca mantener relaciones adecuadas con él para no recibir sanciones de cualquier tipo y las medidas implementadas dibujan el camino que ha seguido la política exterior mexicana en su relación con éste. Aunque el problema de las drogas atañe a México y amenaza la seguridad nacional, la inversión de recursos invertidos exige la cooperación del país que los posee como lo es Estados Unidos.

4.2 Consecuencias sociales

El narcotráfico es un problema que se ha expandido enormemente a través de las fronteras nacionales. Es un negocio que se lleva a cabo a través de diversos territorios nacionales y abarca el cultivo, elaboración, distribución y comercialización de la droga y el lavado de dinero e inversión de las utilidades.

Asimismo, es un problema que ha evolucionado y se ha adaptado a las nuevas formas de vida lo cual se hace evidente con el auge de drogas sintéticas. Fundamentalmente el aspecto que se ve afectado por el narcotráfico es el de la gobernabilidad democrática por su alcance social y político.

Este problema genera violencia en tanto que cárteles y organizaciones se enfrentan para proteger sus intereses lo mismo contra individuos que contra agentes del mismo Estado. Genera también, corrupción debido a la necesidad de

involucrar a miembros de la policía y del poder judicial para poder realizar sus actividades ilícitas.

El problema de las drogas genera consecuencias sociales en el ámbito de la salud Pública. Los efectos en los individuos que integran la sociedad son demoledores y repercuten en la formación del espacio público. Dentro de los resultados proporcionados por la Encuesta Nacional de adicciones de 2002 se encontró que: “3.5 millones de mexicanos han consumido por lo menos una vez algún tipo de droga. De este universo, un millón 480 mil 394 personas son consumidores habituales. El mayor problema es que 215 mil adolescentes de entre 12 y 17 años se encuentran en este grupo de habituales consumidores.”¹²¹

Con la incorporación de nuevas sustancias tóxicas y la producción de una gran variedad de drogas se ha generado un mayor impacto negativo en la sociedad y en los esfuerzos para combatir este problema.

Al ser un problema social, genera consecuencias importantes en la salud, educación, desarrollo, etc. A pesar de las acciones conjuntas realizadas con Estados Unidos el problema sigue teniendo un peso significativo y el Estado Mexicano adquiere el compromiso de defender la integridad de los individuos.

La intensificación del consumo conlleva un aumento de la producción, comercialización y tráfico de drogas que cruza las fronteras y reclama compromisos entre estados para atender este fenómeno que pone en peligro la Seguridad Nacional de los países.

La Globalización no sólo se ha dado en los ámbitos económico, social, cultural, etc. sino que también trasciende los límites de problemas como el narcotráfico

¹²¹ *La Jornada*, 27 de junio del 2003.

creando redes que gozan de un gran poder que a veces permea hacia las capas institucionales corrompiendo los esquemas legales que componen a un sistema político.

Las consecuencias de las políticas antinarcóticos inciden tanto en lo externo como en lo interno. En el plano externos, en la necesidad de entablar relaciones para el combate. En lo interno, en la percepción que los ciudadanos tienen con respecto a la protección que el Estado les brinda y la credibilidad en las instituciones. La eficiencia en los mecanismos que el Estado utiliza para combatir el narcotráfico puede generar o deteriorar la legitimidad del gobierno.

La gravedad del problema aumenta ante la capacidad demostrada por los carteles para recomponerse ante las medidas combativas y muestran el gran reto a enfrentar por el gobierno y lo obliga a realizar esfuerzos conjuntos y coordinados tanto al interior como al exterior principalmente en Estados Unidos.

Las consecuencias se resienten tanto en el plano interno como en lo externo, de aquí la necesidad de pensar el problema del narcotráfico como un problema internacional y enfrentarlo de forma multilateral. Aunque en México no existía un consumo alarmante, es posible observar que en los últimos años se ha generado un aumento notable en el consumo sobre todo de la droga que no ha llegado a su destino final: Estados Unidos.

Los efectos del grave problema del narcotráfico trascienden las fronteras nacionales y obliga a la cooperación mutua. Las drogas no sólo destruyen la

integridad física del individuo sino que lo empuja a cometer delitos del orden público y provoca daños serios a la sociedad. Por otro lado, la pobreza y falta de oportunidades obliga a la gente sencilla a participar en actividades ligadas a la producción y desplazamiento de la droga hacia otros países. La idoneidad del territorio mexicano lo hace campo fértil del ojo vigilante de Estados Unidos y lo obliga a realizar acciones graduales en contra de este problema.

El aumento del consumo de drogas en nuestro país obedece a la reconfiguración del mapa de poder de las organizaciones delictivas. En los últimos años se han realizado una serie de detenciones y ejecuciones que obligan que nuevos personajes asuman el poder. Así, el consumo de cocaína en México se explica a partir del posicionamiento de narcotraficantes colombianos en territorio nacional ante detención de capos como Benjamín Arellano y Osiel Cárdenas Guillén, o bien ante la muerte de otros líderes como Amado Carrillo Fuentes y Ramón Arellano Félix.¹²²

No se puede dejar de lado la idea de que el narcotráfico genera una “economía clandestina” que influye en la economía formal lo que lleva a reconocerlo como problema de Seguridad Nacional.

Finalmente, las consecuencias del narcotráfico no puede ser sólo evaluada de forma unilateral y negativa sino más bien que los aciertos obtenidos en este ámbito no podrían entenderse sin la cooperación mutua entre ambos países.

¹²² *La Jornada*, 24 de junio del 2003.

4.3. El Problema de la corrupción

En los últimos años hemos venido observando que la corrupción ha cambiado de niveles. Esto no significa que haya disminuido sino que ahora es posible observar desde la intimidad de nuestro hogar cuáles son los mecanismos con los que se corrompen las instituciones. Es decir, la corrupción es tangible, observable y afecta a todos.

En lo referente al narcotráfico también es observable, a lo mejor no tan fácilmente pero sabemos que está ahí y que permea hacia la esfera de los poderes que conforman nuestro sistema político mexicano.

Este problema ha penetrado fácilmente por ser un negocio rentable en el sentido económico. Es decir, ante la pobreza existente y lo imperativo de cubrir nuestras necesidades básicas, la gente es capaz de sucumbir y termina sembrando o traficando con drogas. Además, la permanencia de este problema indica la probabilidad de nexos existentes entre los niveles altos de poder, como podrían ser las autoridades y los narcotraficantes lo cual les permite seguir operando con impunidad. De aquí el énfasis de considerar al narcotráfico como problema de seguridad nacional.

Existen un buen número de ejemplos en los que se presume que hay complicidad de las autoridades con los carteles de las drogas. Aunque no se reconoce el problema y las mismas autoridades se culpan unas a otras o asumen que la corrupción es cosa del pasado. José Luis Santiago Vasconcelos como titular de la Unidad Especializada contra la delincuencia organizada aseveraba que “la fortaleza que mostraban hasta hace algunos años las organizaciones dirigidas por

narcotraficantes mexicanos se debía más al gran poder que tenían los comandantes de instituciones policíacas, que al involucramiento de políticos en esas actividades.”¹²³ Esto refleja en la opinión pública un sabor de corrupción en el ambiente que genera preocupación.

Para poder atacar este problema, es conveniente generar mejores salarios y niveles de vida para los oficiales que salvaguardan el orden público para evitarle caer en la tentación de los sobornos ofrecidos por los narcotraficantes.

¹²³ *La Jornada*, 24 de junio del 2003.

Consideraciones finales

- En la actualidad, la política exterior mexicana se ha caracterizado por la inclusión de nuevos actores en la relación bilateral con Estados Unidos lo cual le permite estrechar los vínculos entre los dos países.
- La relación entre México y Estados Unidos se caracteriza por tensiones y acercamientos. México ha realizado acciones tendientes al combate del narcotráfico al reconocerlo como problema de Seguridad Nacional y por la presión de Estados Unidos y su política de aprobación derivada del poder que detenta y de su capacidad para aplicar sanciones económicas.
- Las principales drogas ilícitas consumidas en Estados Unidos se producen fuera de sus fronteras. Una parte creciente del consumo de marihuana es abastecida desde el interior, pero aún la mayor parte proviene de países extranjeros entre los que se encuentra México.
- La política antinarcóticos ha sido más eficaz en los últimos años y se impulsó desde el gobierno de Salinas de Gortari con el aumento de medidas para el combate al narcotráfico. Anteriormente, dicha política no estuvo claramente definida y fueron respuesta de las medidas restrictivas tomadas por Estados Unidos.
- La integración y cooperación interinstitucional mexicana ha permitido resultados positivos en el combate al narcotráfico. Sin embargo, la cooperación con Estados Unidos ha influido notoriamente en la política antinarcóticos mexicana.

- La corrupción dentro de la esfera gubernamental y judicial sigue siendo un obstáculo a vencer en la erradicación del narcotráfico. Las ganancias obtenidas de este negocio ilícito no permiten eliminar este obstáculo.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo veintiuno, 1990.

Bayley, John y Aguayo, Sergio. *Estrategia y Seguridad en Estados Unidos*. Estudios Mexicanos, Universidad de California, 1996.

Bayley, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la Región Fronteriza*. México, Grijalbo, 2000.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*. México, siglo XXI editores, 1976.

Carrullo, Venancio. *Ideas y problemas sobre Seguridad Nacional*. Argentina, 1974.

Células sustituirán a cárteles de las drogas. "Excelsior", 12 de abril 2001.

Compendio de lecturas requeridas, materia de Seguridad Nacional. Brasil, Colegio de Defensa nacional, 1995.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México, ALCO, 2003.

Consultar "El almanaque mexicano".

Crece transito de droga. "El norte", 5 de febrero del 2001.

Crece divisas y también consumo. "Reforma", 27 de junio 1997.

Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios" en *Política y gobierno*.

Declaraciones del Presidente Bush sobre la estrategia nacional de control de drogas para el 2002, E.U., 2 de noviembre 2002.

El narcotráfico. "Revista en el WWW", septiembre de 1997.

Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico y poder*. México, Rayuela editores, 1999.

Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico: más batallas perdidas*. "Milenio", 20 de enero del 2003.

García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico: un punto de vista mexicano*. México, M. A. Porrúa, 1989.

González, Guadalupe y Tienda, Martha (coordinadoras). *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México, F.C.E., 1989.

González, Guadalupe. *El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos*. México, CIDE, Carta Política Exterior Mexicana año V, No. 23, abril- septiembre de 1985.

Hobbes, Thomas. *Leviatan*. México, FCE, 1984.

Informe de la ONU. *Hay 180 millones de consumidores de drogas*. "La Jornada", 23 de enero del 2001.

Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política. Un modo de abordarla*. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995.

Kaplan, Marcos. *Tráfico de drogas, soberanía estatal y seguridad nacional*. "Revista Sistema", No.136, enero 1997, Madrid.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art.29, fracción XIX.Ley Orgánica del ejército y Fuerza aérea Mexicanos, art. 1 , fracc.2.

Littuma Arizaga, Alfonso. *Doctrina de Seguridad Nacional*. Venezuela, 1967.

Luege, José Luis, *Los principios contra la real politik*. "Milenio", No.1179,24 de marzo 2003.

Medellín, Alejandro y Gómez, Francisco. *Detienen en Quintana Roo a Mario Villanueva*. "El Universal", 25 de mayo de 2001.

Mercado Jarrin, Edgardo. *Seguridad: Política y estrategia*. Perú, 1974.

México, CIDE, Año, No, enero-junio, 1994.

México: las narcoejecuciones en auge. "Proceso", No. 1218, 5 de marzo del 2000.

Morales Herrera, Oscar. *Los objetivos nacionales. El poder nacional y la democracia*. El Salvador, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1998*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Junio 1, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.

Proceso No. 934, 26 de septiembre de 1994.

Procuraduría General de la República. *El control de drogas en México, Programa Nacional 1989-1994*. Evaluación y seguimiento, México, 1992.

Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006

Quero Rodiles, Felipe. *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. España, 1989.

Ramírez Managal, Bayardo y otros. *La cuestión de las drogas en América Latina*. Venezuela, Monte Avila, 1991.

Reunión celebrada con mandatarios de las Américas reunidos en Miami, 7 de noviembre del 2001.

Reyes Echandia, Alfonso. *El pensamiento militar latinoamericano: Democracia y seguridad nacional*.

Rodríguez Manzanera, Luis. *Los estupefacientes y el Estado mexicano*. México, Botas, 1971.

Sexenio de Salinas, *Acciones contra el narcotráfico*, pagina Web.

Unidos. México, CIDE, Carta Política Exterior Mexicana año V, No. 2 3, abril-septiembre de 1985.

Ruiz Massieu Mario, *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*, México, FCE, 1994.

Smith, Peter H., *El combate a las drogas en América*, México, FCE, 1993.

Weber, Max. *El político y el científico*. México, Ed. Premia, 1981.

Yannuzzi, María de los Angeles. *La crisis del Estado-Nación: algunas reflexiones teóricas*. II Congreso Nacional de Ciencia Política.

Zipper, Ricardo Israel y Morales, María Eugenia. *Ciencia política*. Chile, Universidad de Chile, 1994.



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

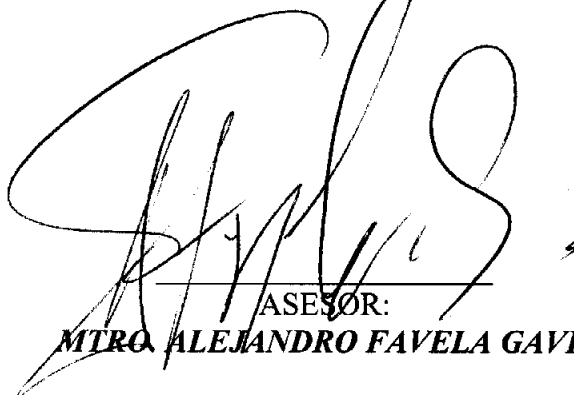
Χιενχιασ Σοχιαλεσ ψ Ηυμανιδαδεσ

**EL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1989-2006**

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

MAGDALENA CAROLINA BUENDIA ARRIETA

MATRÍCULA: 99327756



ASESOR:
MTRQ. ALEJANDRO FAVELA GAVIA