

## **Narcotráfico, amenaza irresuelta**

Julio P. Cepeda<sup>1</sup>

### **Resumen**

El objetivo de la elaboración realizada sobre organizaciones del narcotráfico se concentra en las enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia Mexicana y las diferentes facetas observadas a lo largo de un siglo, en este país. En la actualidad se observan muchas posiciones respecto a las estrategias adoptadas, pero pocas precisiones en cómo enfrentar esta amenaza asimétrica. El trabajo presenta resumidamente los principales eventos y características del desarrollo de las organizaciones del narcotráfico hasta la actualidad, para finalmente poner foco en las más recientes propuestas de estudiosos del tema. La revisión de lo acaecido a la seguridad pública en México, tiene como meta ofrecer una fuente adicional de reflexión para quienes tienen la responsabilidad de elaborar Políticas Públicas para países con la misma problemática, de forma que se pueda encontrar un camino de resolución a este flagelo que no respeta sistemas de gobernanza.

**Palabras clave:** Narcotráfico – Amenaza – Políticas Públicas – Sistemas de Gobernanza

### **Abstract**

The purpose of the elaboration performed on drug trafficking organizations focuses on the lessons to be learned from the Mexican experience and the different facets observed over a century in this country. At present many positions are observed regarding the strategies adopted, but few details on how to address this asymmetric threat. The paper briefly presents the main events and characteristics of the development of drug trafficking organizations to present, to finally put focus on the latest proposals of scholars. The review of what happened to public safety in Mexico, aims to provide an additional sources of reflection for those who have the responsibility to develop Public Policies for countries affected with the same issue, so it can be found a way to resolve this scourge that does not respect governance systems.

**Keywords:** Narcotraffic – Threat – Public Policies – Governance Systems

1. Licenciado en Administración, Contador Público Nacional, Universidad Buenos Aires. Doctorando en Ciencia Política en la Universidad de Belgrano.

## **Antecedentes**

A través del estudio del balance de poder, observando los cambios generados en el mundo con el fin de la Guerra Fría, y utilizando la analogía diseñada por Joseph Nye (2002), de un complejo tablero de ajedrez de tres dimensiones, donde de una manera gráfica se puede ver la distribución de poder entre los países, es posible valorar el peso relativo de nuevas amenazas al sistema internacional.

En la parte superior del tablero, se encuentran las fuerzas armadas, donde la situación es de una sólida unipolaridad, con Estados Unidos teniendo la doble ventaja de su poderío nuclear intercontinental y la capacidad de desplegar fuerzas armadas superiores en cualquier lugar del mundo.

En el tablero intermedio, el poder económico es multipolar, y se divide entre Estados Unidos, Japón, Europa y la creciente China, llevando a los Estados Unidos a negociar ya no como un *hegemón* ante los otros poderes.

En el tablero inferior, el panorama es aún más complejo, es el de las relaciones transnacionales fuera del control de los gobiernos y la participación de actores no estatales. Aquí la terminología tradicional de balance de poder se hace más difícil de aplicar, ya que se nota una amplia dispersión. Un adecuado análisis de situaciones implica la atención a las tres partes del tablero dadas las interrelaciones entre ellos, en el sentido que las dos primeras partes mencionadas concentran la atención, dejando un rol más secundario en el análisis macro del tema, o que no ha recibido tanta atención hasta la fecha, a pesar de su transnacionalidad y las consecuencias observadas.

Otro ángulo muy importante a considerar es la nueva realidad de las relaciones internacionales, muy relacionada con la interdependencia y la cooperación funcional, como lo expresa Ikenberry (2011).

Para enfrentar las amenazas de la seguridad sin una activa cooperación, los estados no pueden ir solos, lo deben hacer negociando y cooperando entre ellos.

Este aspecto sólo se percibe como siendo utilizado en las primeras dos dimensiones del análisis de Nye.

Finalmente el tercer aspecto a considerar tiene que ver con el desarrollo excepcional con el fin de la Guerra Fría, de los procesos de globalización, que multiplica el intercambio entre naciones. En el caso de la amenaza del narcotráfico, la creciente globalización y específicamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la extensión de la frontera Mexicana/norteamericana por su permeabilidad en muchos puntos, contribuyeron sin haber sido

este un objetivo, al crecimiento de organizaciones delictivas vinculadas al comercio de drogas ilícitas.

El impulso adicional que le trajo la era de la Información Global, redujo tiempos de respuesta y velocidad a las transacciones, incluyendo a las del narcotráfico.

En este contexto de sin estrategias exitosas para frenar el crecimiento de las organizaciones vinculadas al narcotráfico, las mismas continúan creciendo a la luz de mercados de porte como el norteamericano y su casi semejante europeo.

En este trabajo las denominaremos organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes, aunque la correcta descripción los clasifica como organizaciones transnacionales del Crimen Organizado, considerando que el tráfico de drogas ilegales es sólo una parte principal de su negocio que incluye entre otros delitos como el secuestro, extorsión, robo de oleoductos, lavado de dinero, tráfico de inmigrantes ilegales.

### **Debate sobre las nuevas amenazas**

En el ámbito del tercer tablero mencionado, diferentes autores contemporáneos especializados en el análisis de la amenaza asimétrica producida por las organizaciones del crimen organizado, han tenido contribuciones valiosas al momento de intentar construir conclusiones sobre las mismas.

La síntesis elaborada por Luis Astorga en lo referido a la evolución del mercado de drogas en México, da una perspectiva de las diferentes etapas. Partiendo de los primeros años del siglo XX, con la llegada de los inmigrantes chinos en el norte de la república, inicialmente impulsando la amapola con fines medicinales, para luego pasar a la demanda creciente desde Estados Unidos, como consecuencia del inicio de la era de la *prohibición*, que marca un hito importante en el desarrollo del comercio ilegal.

El fortalecimiento de un estado fuertemente centralizado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), presidencialista con subordinación de los otros poderes, favoreció las bases para el desarrollo del negocio del tráfico de drogas desde dentro del gobierno, a partir de los altos niveles de corrupción en todos los poderes del estado, con concentración en niveles subnacionales.

La transición hacia la democracia más plena iniciada en el comienzo del siglo XXI, con la salida del PRI, y asunción del PAN (Partido Acción Nacional) interrumpió el esquema establecido entre el gobierno federal y estatal con las organizaciones del crimen organizado.

Como lo menciona en Astorga en *Drug Trafficking in Mexico: a first general assessment*, la democratización ayudará a aumentar las probabilidades de lograr el control social del problema, sabiendo la casi imposible opción de erradicar las drogas del planeta.

Es muy completa la descripción de Chabat (2005), mostrando al narcotráfico como una forma de crimen organizado y sus características: sin ideologías, con meta definida hacia el lucro, actividad continua en el tiempo, con reglas específicas, división del trabajo, violencia extrema con competidores, soborno de autoridades, infiltrándose en negocios lícitos, y penetrando en organismos de estado.

La visión de Tokatlian (2009), confirma como a través de la historia de la llamada guerra contra las drogas, los estados y sociedades disponen de muy poca información de calidad, para la toma de decisiones en el tema, lo cual alimenta la diversidad de resultados que no logran los resultados esperados.

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, impulsada por ex presidentes Gaviria, Cardoso y Zedillo, concluía, entre otros aspectos, que había sido una guerra perdida.

Impulsan la mayoría de los análisis sobre el tema, la necesidad de cambiar la estrategia del prohibicionismo y replantear todo, como por ejemplo los conceptos dicotómicos de países productores y consumidores, estados narco, etc.

Las organizaciones del crimen organizado buscan debilitar los gobiernos, ya que la fragilidad de estos últimos les permite operar mejor.

La nueva estrategia en el tema de drogas, debería considerar modelos con mayor grado de regulación, y menos punición.

Edgardo Buscaglia (2013), propone por su parte un cambio de paradigma a la llamada guerra contra la amenaza asimétrica que producen las organizaciones del crimen organizado.

Su propuesta pone foco en el concepto de seguridad humana, en lugar de ponerlo en seguridad nacional.

El concepto de Seguridad Humana se refiere a la seguridad del individuo y su comunidad, en reemplazo de protección a instituciones del estado. Hace un planteo interesante sobre los efectos de la globalización. Todos los trabajos sobre el tema, en general hablan de las bondades y beneficios que ha generado a los países. Buscaglia menciona el lado oscuro de la globalización, donde actores no estatales como el narcotráfico, tratan de ocupar vacíos de poder no cubiertos por el estado.

Elabora en detalle sobre seguridad humana, a partir de los 58 artículos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El concepto fue usado por el Programa para el Desarrollo, con foco en aspectos de seguridad económica, alimentaria, de salud, ambientales, personales, de comunidad y políticos.

La nueva actitud debe ser la de *pensar fuera de la caja*, estableciendo controles judiciales, patrimoniales, políticos y sociales.

El rol de la sociedad civil es clave, y más aún si logra la alianza con el gobierno, donde la prevención es fundamental en atacar los factores de riesgo social vinculados con el narcotráfico.

Es ilustrativa la descripción que presentan Berdal & Serrano (2002), sobre los efectos indirectos de la globalización que favorecieron el desarrollo de las organizaciones del crimen organizado, tales como la falta de adecuada regulación financiera, las mejoras en la infraestructura de transporte/logística. Además resaltan otras condiciones que favorecieron el crecimiento de las organizaciones ilegales. Estas han sido los estados fallidos y guerras civiles.

Bailey( 2014), destaca los niveles de penetración alcanzados por el crimen organizado en México en la policía, las fuerzas armadas, y en el sistema judicial.

En todos estos casos se percibe que la infiltración es tanto a nivel de los gobiernos locales como en el federal.

Menciona denuncias hechas por los organismos de inteligencia del Ejecutivo sobre contribuciones del narcotráfico dirigidas a apoyar candidatos favorables a sus intereses en las elecciones parlamentarias y de municipios/estados del año 2009.

Bailey expone el concepto de trampa de seguridad que permite analizar la compleja situación en este sentido. Este concepto se manifiesta a través de algunos ejemplos tales como: jóvenes uniéndose a la policía no para ayudar con el orden público sino para obtener ingresos adicionales derivados de actividades ilegales; mercados informales abastecidos por productos robados y apoyados por la gente en general; periodistas vistiendo máscaras en sus rostros en denuncias públicas por temor a que el gobierno los libere y no tengan adecuada protección; poderosos políticos sin ser procesados por comprobadas denuncias de corrupción; diplomáticos estadounidenses recibiendo bonos por trabajar en áreas de riesgo validando la inseguridad con sus reportes.

La estrategia propuesta por Bailey para enfrentar el problema de las drogas en México, parte de una frase célebre de fines de la década de 1980, pronunciada por el ex candidato presidencial del PAN, Manuel Clouthier, quién veía a la narcopolítica como la mayor amenaza a la incipiente democratización mexicana. Bailey endosa en 2012 dicha preocupación en algunas regiones y ciudades de México, donde impera la violencia e intimidación, y frente a las cuales propone mejoras sustanciales en las fuerzas de seguridad, en el sistema de justicia y en los programas sociales.

La evolución de la amenaza del narcotráfico en México, puede ser diferente en muchos aspectos a las que enfrentan o enfrentarán otros países, pero vale la pena observar el desarrollo, características y resultados, para luego poder trabajar en estrategias de amplio espectro, que no se circunscriban al estado.

## **México y Narcotráfico**

La *Grand Strategy* que diseñara el Ejecutivo Mexicano en la administración Fox (PAN), en su guerra con el crimen organizado estaba diseñada para detener a las cabezas de los diferentes cárteles y de esa forma reducir el poder de los mismos.

En el segundo semestre de 2011, el poder ejecutivo mexicano decidió implementar programas de restauración de seguridad en estados con situaciones de creciente peligrosidad y violencia de las redes de narcotráfico. Esto se produjo en los Estados de Michoacán, Guerrero y Veracruz. El operativo fue denominado *Estado Seguro*.

La administración Peña Nieto (PRI) iniciada a fines de 2012, da continuidad a la estrategia adoptada por su antecesor, pero con controles sobre la información a ser divulgada, al estilo de todos los gobiernos del PRI.

Los resultados han mostrado la detención o muerte de cerca de 50 altos dirigentes de los distintos cárteles.

Como efecto paralelo a estas medidas se ha percibido a través de los hechos un incremento importante en el grado de violencia y la cantidad de eventos con esas características.

Una opinión diferente al respecto es expresada Vanda Felbab-Brown (2011), donde define que el enfoque debería ser dirigido hacia la detención de los mandos intermedios de las redes de narcotráfico, lo cual provocaría el debilitamiento de las mismas y eventualmente provocarían la caída de los altos dirigentes.

Este enfoque tendría un menor grado de violencia resultante, en comparación al llevado a cabo por el Ejecutivo. Felbab-Brown opina que la estrategia gubernamental genera una guerra de sucesión por los altos lugares vacantes, y esto precipita la demostración de violencia extrema como forma de convalidar los derechos de los aspirantes.

Jorge Castañeda, ex ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Fox, tiene una posición muy crítica a la estrategia Calderón de lucha contra el narcotráfico. Castañeda estima que serias violaciones a los derechos humanos fueron cometidas por las fuerzas de seguridad y que muchos casos llegarán a la Corte Internacional Penal de La Haya a partir de pedidos de asociaciones no gubernamentales de ese rubro.

Muchos incidentes avalan esta teoría, como la masacre de Tlatlaya, Estado de México, en junio 2014, realizada por el Ejército Mexicano y denunciada por el Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó que el 3.6% del PBI mundial es manejado por las redes de narcotráfico con la diversificación hacia otros delitos que los conforman en verdaderas organizaciones de Crimen Organizado.

## **Evolución del comercio de drogas psicoactivas ilícitas**

A través de los siglos se ha observado en distintas civilizaciones hasta los tiempos modernos, la búsqueda de sustancias psicoactivas que provocan cambios al sistema nervioso central, dando como resultado inhibición de dolor, alteración de percepciones o del estado de ánimo.

Aspectos medicinales, recreacionales, o rituales han sido el motivo de utilización de las mismas (Andreas,P. 2012).

El análisis geopolítico de las drogas de Labrousse considera las diferencias entre las de origen agrícola derivadas de la coca, la amapola y el Cannabis, con las sintéticas.

Las drogas sintéticas ofrecen la ventaja de poder decidir en la locación del centro de producción, reducir costos de transporte y evitar la dependencia de proveedores del exterior.

En enero 2012 la Novena Zona Militar dio a conocer que 169 laboratorios para fabricación de drogas sintéticas fueron destruidos en el Triángulo Dorado, que abarca los estados de Durango, Sinaloa y Chihuahua.

El rápido despliegue de laboratorios de droga sintética se debió a la extraordinaria ventaja de márgenes que ofrecen comparados con las drogas naturales( menores espacios de producción, menores costos de logística, rapidez producción), describe El Tiempo( 2009).

En este análisis geopolítico, se ve que la cultivo/manufactura de drogas se encuentra en países denominados del tercer mundo mientras que los mercados mayores de consumo se encuentran en los países más desarrollados.

No obstante, se observa una acentuada tendencia creciente de expansión también hacia los países en desarrollo o emergentes.

Las rutas que utilizan los narcotraficantes de producción a mercado de consumo, constituyen uno de los elementos de mayor valor en el patrimonio de los cárteles, y la principal razón de las violentas disputas por la posesión y mantenimiento de las mismas.

## **Evolución del Mercado de Drogas en México.**

El origen del actual negocio de las drogas en México, como se había mencionado, se retrotrae a la comercialización de derivados del opio por inmigrantes chinos que llegaron a Mexicali, ciudad cercana a la frontera con los Estados Unidos.

La primera señal que muestra la centralización del negocio de drogas por parte de funcionarios del gobierno fue en el período post revolución antes de la llegada del PRI, realizado por el gobernador Cantú del estado de Baja California.

El mismo esquema se fue replicando en los estados de Sinaloa, Sonora , Chihuahua y Durango con cultivos de opio y en Guerrero y Puebla con cultivos de marihuana.

Tal como lo describe Astorga (2007), esta situación de centralización del manejo de la droga se consolidó con la aparición de la Dirección Federal de Seguridad, a fines de la década del cuarenta del siglo pasado.

La DFS realizó campañas de control y erradicación de la droga, pero debido al alto grado de corrupción imperante en el período de la administración del PRI, muchos de sus más altos funcionarios, de hecho, controlaban el negocio ilegal de drogas.

Es en esta fase de la historia de las drogas en México que Labrousse (2011) caracteriza la situación de seguridad, no como un estado fallido, sino de una seguridad fallida.

Las instituciones al frente de la lucha contra el narcotráfico eran el Fiscal General de la nación, la Policía Federal Judicial y la DFS.

El esquema de seguridad fallida tenía su centralización en las autoridades de la DFS, pero los negocios locales los controlaban las policías locales ( de cada estado y de cada municipio) que eran objeto de altísimos grados de corrupción por parte de los cárteles.

El número de destacamentos de policías locales llegó a superar los dos mil en 2009, elemento que definitivamente complicaba la logística de control, la uniformidad de procedimientos y la efectividad de estas fuerzas.

La corrupción también estuvo presente en las filas de la Policía Federal Judicial, de cuya dotación surgió el primer líder nacional del narcotráfico en México : Miguel Angel Félix Gallardo.

En este período el negocio era controlado y existía un acuerdo tácito de mantener la violencia en niveles bajos.

Debe destacarse que el hecho de que existiera un sólo líder nacional del narcotráfico evitaba las disputas por las rutas.

A esta época se la conoce como de Pax Priísta o Mafiosa, que era en la que existía el monopolio del estado sobre el crimen organizado.

El mercado objetivo de venta de drogas eran los Estados Unidos y casi inexistente el de consumo en México.

El punto de inflexión de este período centralizado con bajos niveles de violencia, se produjo a partir de dos hechos.

El primero de ellos fue, la eliminación por las fuerzas de seguridad norteamericanas de la ruta del Caribe/Florida y el segundo hecho correspondió a la gestación de un creciente y rentable mercado de cocaína en los Estados Unidos.

En 1985 la DFS fue eliminada a partir del asesinato del agente de la DEA Camarena , dando origen a la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional CISEN.

Otra fuente de preocupación en temas de seguridad, a partir de la década de setenta fue la formación de innumerables organizaciones privadas ofreciendo servicios de seguridad.

Esto fue alimentado , tal como ocurriera en Colombia y Rusia , por el desmantelamiento de corporaciones oficiales de seguridad que dejaban mucha gente sin actividad al ser cesadas o eliminadas.

Delitos como el secuestro se multiplicaron cuatro veces comparando a la década del setenta con la del ochenta y la tasa de criminalidad se duplicó en el mismo período.

El líder del narcotráfico Miguel Angel Felix Gallardo, a fines de la década de los ochenta, se reunió en Acapulco con los principales miembros de negocio para realizar la distribución de las rutas de la droga en el país y para ajustar la estrategia de tránsito de las mismas.

De esa forma, tomaron el control de los asuntos que anteriormente habían estado centralizados por los corruptos funcionarios de la DFS.

En este momento los cárteles se hacían cargo del control total del negocio.

Esto llevó a la formación de una federación con distribución de rutas para cada uno de los cinco cárteles en los que se dividió el negocio de drogas ilícitas en su inicio.

La década de los noventa comenzó a mostrar el poder de los diferentes cárteles y el grado de violencia en las disputas por las rutas y negocios.

No ha habido confirmación formal de la justicia, pero es en esta etapa que el narcotráfico comienza a penetrar en el tejido político del país.

En el asesinato de Donald Colosio, candidato presidencial del PRI , del presidente del PRI Ruiz Massieu (cuñado del presidente Salinas de Gortari) y el arresto de Raúl Salinas de Gortari ( hermano del presidente Salinas de Gortari) por cargos de lavado de dinero, se ven hechos preocupantes de la posible penetración de las redes del narcotráfico en altos niveles de la política mexicana.

Se observan tres etapas en la gestación del mercado de drogas ilícitas en México.

La primera corresponde a la aparición del mercado local de drogas ilícitas ( opio principalmente y marihuana) en los primeros años del siglo XX.

La segunda con el surgimiento de un mercado centralmente dirigido de drogas a través del alto grado de corrupción de las fuerzas de seguridad.

La tercera etapa marca la transición a un mercado privado violento, con un mosaico de organizaciones.

### **Diferencias Narcotráfico en Colombia y México**

Los presidentes Felipe Calderón y Barack Obama, al analizar el problema del narcotráfico en México tienen en conjunto la percepción de que existen muchas diferencias entre ambas realidades sobre el tema. Ventura & New (2011).

Una diferencia muy importante es la problemática más compleja que presentaba Colombia, ya que el espectro de amenazas no sólo incluía al narcotráfico, sino también insurgencia en la forma de las guerrillas y las fuerzas paramilitares.

Otra diferencia importante, pero ya en lo relativo a la amenaza del narcotráfico, es la concentración en dos cárteles, en el caso colombiano, frente a un verdadero mosaico de organizaciones delictivas en México.

Este último aspecto es de suma importancia en la logística y uso de recursos de las fuerzas de seguridad.

El debilitamiento producido por el ataque macizo de las fuerzas de seguridad a una de las dos principales organizaciones puede provocar colaboración de la restante, con el objetivo de ganar más mercado.

Esto se observó con el cártel de Cali colaborando con el gobierno en la decadencia de la organización de Pablo Escobar de Medellín.

En Colombia la estrategia de seguridad es básicamente realizada por una única fuerza, la Policía Nacional de Colombia, con directa dependencia del presidente de la nación a través del ministerio de Defensa y con una dotación de 150.000 miembros, estructurada con nombre de rangos que mantienen los usados en el Ejército.

Es esencialmente una fuerza policíaca con características militares, pero concentrada en aspectos de seguridad interior.

La Policía Nacional de Colombia trabajó a través de los años en la reducción del grado de corrupción, separando elementos con problemas detectados en ese respecto y procurando permanentemente una sensible mejora de su eficiencia operativa.

El presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), nombró al General retirado Oscar Naranjo, quién fuera el responsable por la Policía Nacional de Colombia (2007/2012), como asesor de seguridad interna en México.

En la administración Calderón (2006/2012), la coordinación de las fuerzas de seguridad era realizada por las Secretarías de Marina, Defensa y Seguridad Pública.

La administración de Enrique Peña Nieto colocó los temas de seguridad en la Secretaría de Gobernación, como había sido durante los 71 años del PRI, en conjunto con la Secretaría de Defensa y la de Marina.

La estrategia mexicana a partir de las diferentes administraciones ha enfrentado problemas muy serios de corrupción en las fuerzas de seguridad de cada uno de los momentos de la historia mexicana, llevando en la mayoría de los casos a la eliminación o transformación de los entes de seguridad.

Ejemplos de ello son la DFS ( Dirección Federal de Seguridad) de los tiempos del PRI y que fue disuelta por innumerables cargos de corrupción de sus más altos funcionarios. Posteriormente ocurrió lo mismo con la Policía Judicial, que luego se transformaría en la actual Policía Federal. Esta última sufrió una seria purga durante la administración Calderón.

Las fuerzas de seguridad con menor grado de corrupción detectada son el Ejército, la Marina y la actual Policía Federal.

Estas tres fuerzas constituyen por su organización y capacitación, las más eficientes del aparato nacional de seguridad que enfrenta al narcotráfico.

La situación es bien diferente con las policías de los diferentes estados y las de municipios, con menor capacitación, recursos reducidos y sujetos ideales de la corrupción promovida por el negocio del narcotráfico.

### **Causa Principal de la Violencia.**

En un informe presentado por el FBI al Congreso de los Estados Unidos ( mayo 2010), definen tres causas principales para la violencia observada en México:

- 1) Violencia
- 2) Violencia entre cárteles
- 3) Violencia derivada de enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y cárteles 18.

Como lo menciona Astorga (2007), desde principios del siglo XX se empezó a conformar el Sistema Internacional Prohibicionista, que tenía en la mira las sustancias psicoactivas tales como el opio, la cocaína y derivados de ambas 19.

La legislación prohibicionista se fue desarrollando a partir de 1914 en Estados Unidos con la Acta Anti-narcóticos Harrison, que con el paso del tiempo se fue convirtiendo en ley, penalizando no sólo a productores y distribuidores, sino también a consumidores (Andreas 2013) 20.

Ante el crecimiento de las medidas más restrictivas con el paso del tiempo, fue en rápido ascenso.

En años siguientes se fueron conformando las primeras organizaciones federales dirigidas al control del creciente negocio del tráfico de drogas, como la Federal Bureau of Narcotics.

La estrategia de esta oficina federal norteamericana estaba centrada en atacar las fuentes de provisión de la droga, lo que sería semejante a lo realizado en México.

La legislación mexicana prohibicionista fue semejante ocurriendo con un pequeño desfasaje en el tiempo.

A partir de la presidencia Nixon y con algunos intervalos en las siguientes administraciones, la lucha contra las drogas comienza a tener preponderancia en la agenda de seguridad, alcanzando el nivel de amenaza nacional.

Diversas operaciones son realizadas atacando zonas de plantío de drogas y controles fronterizos como la *Operación Intercept*.

El ataque a las plantaciones de droga realizadas en México, y las consecuentes destrucciones al final de la década del setenta, van gradualmente otorgándole más protagonismo a los cárteles colombianos.

Durante las administraciones de Echeverría (1970/1976) y de López Portillo (1976/1982) se focaliza en ataque a plantaciones en el triángulo dorado de la marihuana, que comprendía los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, a través de un despliegue de 10,000 miembros del Ejército, en un operativo llamado *Cóndor*.

A finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, Colombia era el principal exportador de marihuana a través de la ruta del Caribe y del Estado de Florida, y ya la cocaína comenzaba a convertirse en la principal mercadería desplazando a la heroína y marihuana.

El aumento de la violencia con la entrada del rentable negocio de la cocaína por las disputas en temas de distribución en los Estados Unidos llevaron a acciones directas de la oficina de drogas DEA, durante la administración Reagan para bloquear la ruta Caribe/Florida en 1982.

Los operativos de bloqueo y erradicación de plantaciones dieron un impulso adicional a la preponderancia de la cocaína, que ofrecía ganancias muy superiores por kilo transportado que la marihuana.

El tráfico de drogas como amenaza a la Seguridad Nacional iniciado por Nixon es reforzado por Reagan (1981/1989) incorporando al Departamento de la Defensa en la lucha contra estas organizaciones ilícitas.

A partir de George H. W. Bush (1989/1993) se expanden las operaciones a otros países productores de América Latina (Bolivia, Colombia y Perú) en la que se conociera como la Iniciativa Andina.

En 1994 el Center for Strategic and International Studies pone al Crimen Organizado Transnacional como el nuevo Imperio el Mal, y una amenaza global de los nuevos tiempos Post Guerra Fría.

En la administración Clinton (1993/2001) se lleva a cabo la implementación del Plan Colombia para la Paz (2000), con un presupuesto inicial de 7.500 millones de dólares y con una entrega real de 4.500 millones.

El Plan Colombia tuvo origen en una propuesta del presidente colombiano Andrés Pastrana (1998-2002) en donde el combate a las drogas era sólo un capítulo del mismo, con un tercio de los fondos.

El foco estaba en terminar con la amenaza de la insurgencia y promover el desarrollo económico.

En México la administración Salinas (1988/1994) en consonancia con la categorización en términos de seguridad que Estados Unidos había dado al tráfico de drogas, coloca a la misma como la amenaza principal de seguridad.

En la administración Calderón (2006/2012) se lleva a cabo la Iniciativa Mérida concentrada en la capacitación y envío de equipamientos necesarios para el combate a las drogas en México y países de Centroamérica.

Al llegar Calderón al poder, existían cinco organizaciones dominando el tráfico de drogas, el crecimiento del mercado llevó a que casi doblaran en cantidad en 2011, alimentados por un creciente mercado de consumo norteamericano.

El tráfico ilegal de armamento bélico desde Estados Unidos ha sido constante desde fines del siglo pasado.

### **Tráfico de Drogas y Seguridad**

Según los datos de consumo del mercado de drogas en México, presentados por Jorge Fernández Menéndez (2012), existen 4,5 millones de personas que alguna vez han consumido en 2008, según La Encuesta de adicciones de la Secretaría de Salud 21.

El esquema de la guerra de la droga analizado por Astorga (2007) ve una correlación entre el enfoque jurídico y policíaco del prohibicionismo, el hecho de ser un tema ajeno a las estructuras del poder político, y la necesidad de atacar a las fuentes de provisión de las mismas, bajo un enfoque que sólo podría ser resuelto por la vía militar.

El tema de que la amenaza del narcotráfico como un tema de prioridad en la defensa nacional, justificaría el uso de las fuerzas militares.

Como fuera mencionado, entre las nuevas amenazas que surgieron al final de la Guerra Fría, las organizaciones transnacionales del crimen organizado quedaron en el foco de atención, y quedó claramente expresado en la World Ministerial

Conference on Transnational Organized Crime, que se llevara a cabo en Nápoles el 21/23 de noviembre de 1994 organizada por las Naciones Unidas.

La administración Clinton tuvo una actitud consistente con el alerta dado por las Naciones Unidas a través del propio presidente en el seno del organismo, dejando claramente expresado que la cooperación internacional sería la única forma de enfrentarla.

Posteriormente la Convención de Palermo en el año 2000 seguía la misma línea de lo expresado en Nápoles sobre la amenaza de las Organizaciones Transnacionales del Crimen Organizado, pero los atentados del 11 de septiembre de 2001, llevaron toda la atención hacia la amenaza terrorista (Williams 2008).

Es importante estudiar la relación de estas organizaciones con los estados en los que opera. Generalmente se desarrollan en estados débiles en sus controles o autoritarios. Las dos características pueden tener algo de validez en el caso de México.

La primera claramente en la región norte fronteriza, donde se daban las facilidades de cultivo de opio y marihuana al inicio del siglo XX y muy débiles controles para este tipo de actividades.

El aspecto del autoritarismo percibido en los setenta años de gobierno del PRI ha favorecido el desarrollo de las organizaciones del narcotráfico, contribuyendo a un cierto grado de protección y provecho del negocio.

Otra característica común de estas organizaciones es la de transnacional, que obviamente se manifiesta por negocios fluyendo entre dos países cruzando mercaderías y realizando actividades ilegales.

El caso de México USA, como base de operaciones el primero y mercado objetivo el segundo, compartiendo una frontera común, se puede decir que es la situación ideal de operación de las organizaciones de narcotráfico.

### **Debate sobre el Concepto de Estado Fallido**

Paul Kenny y Mónica Serrano (2012), presentan un análisis completo sobre la situación de México a la luz de las condiciones que regirían en un estado fallido, donde habría evidencias claras de pérdida de control del territorio nacional por parte del gobierno federal y el no funcionamiento de las instituciones del país, es decir una situación de anarquía.

Ciertamente no es el caso en México, pero sí se puede hablar que en determinados momentos cierto grado de deterioro se ha percibido en alguno de los dos aspectos mencionados.

En México se puede elaborar que el lanzamiento formal de la guerra a las organizaciones del crimen organizado realizado por el presidente Calderón en Diciembre de 2006, obedecía al temor de que las fuerzas de seguridad del estado de Michoacán, no pudiesen controlar el avance del cártel de la Familia Michoacana y se pusiesen en riesgo las instituciones básicas.

En este caso se puede hablar de seguridad fallida, pero no al grado de constituirse en país o estado fallido, que sería el extremo de una escala imaginaria en este sentido.

En 1994 el gobierno de los Estados Unidos patrocinó el trabajo de académicos, *State Failure Task Force*, en la búsqueda de construir una base de datos de conflictos mayores que podrían llevar a un estado a la categoría de Fallidos.

Las áreas que inicialmente se observaban eran el África Sub Sahara, Países musulmanes, países con guerras étnicas y genocidios.

Ciertamente México no encaja en estas condiciones, pero la evolución del grado de violencia y el riesgo de perder el control de algunas regiones puede llevar a que sea motivo de monitoreo.

Los autores Kenny y Serrano ven que desde una óptica neo liberal para estos países demandarían un proceso de securitización.

Las comparaciones entre México y Colombia, en el sentido de la consideración de estado fallido, presenta diferencias importantes que no hacen válida la comparación.

Probablemente con la múltiple problemática que enfrentó Colombia en los noventa, narcotráfico más insurgencia interna y paramilitares, con áreas del país totalmente controladas, altas tasas de homicidios y de corrupción, daría calificaciones superiores a la comparación con México del siglo XXI.

En el caso de Colombia las soluciones fueron la profesionalización y purga de la Policía Nacional, la reducción de la corrupción en términos generales y la securitización secundada por la participación de Estados Unidos, con el corolario del Plan Colombia.

A diferencia de México, Colombia no padeció del excesivo celo de soberanía que tiene México por su historia desfavorable con el apetito expansivo de Estados Unidos, y permitió la presencia de militares de éste último país en funciones de capacitación y supervisión.

La visión norteamericana sobre la situación en México estuvo en algunos momentos de la historia reciente del siglo XXI cercana a ser considerado como un estado fallido, a partir de algunos comunicados del United States Joint Forces Command, dependiente del Departamento de Estado, al expresar en Enero de 2009 que México junto con Paquistán, eran dos estados que podrían sufrir un rápido colapso.

En el mismo tono de seria preocupación en tema de seguridad, el General Barry McCaffrey, ex-director del US Drug Agency, expresó en el Foro Internacional de especialistas en Inteligencia y Seguridad (2008), que la violencia relacionada con las drogas en México era tan seria como la violencia derivada del terrorismo en Afganistán, y que el tema mexicano colocaba una grave amenaza a la frontera sur de Estados Unidos.

Definitivamente México no puede ser considerado un estado fallido, como lo expresara Jorge Alcocer en el artículo escrito en Reforma el 15 de Diciembre de 2009, Allí menciona que México es un país tolerante sin tensiones religiosas como Paquistán o Irak, es una sociedad inclusiva sin odios raciales como en los Balcanes, no posee presiones secesionistas y no tiene amenazas de movimientos guerrilleros.

Es importante destacar que sí se observaban condiciones de fragilidad en términos de seguridad en México a partir de 2006 y la preocupación de muchos organismos de seguridad de Estados Unidos, se estaban generando las condiciones para una seria preocupación acerca del futuro .

Sí podría ocurrir, tal como lo mencionara el Presidente Calderón en 2009 en una reunión con líderes del PRI, que si no se tomaban las medidas necesarias para ganar la guerra a las drogas, podrían llegar a encontrarse en una reunión futura, con un presidente vinculado al narcotráfico.

El paso siguiente ante la amenaza de caminar hacia un estado fallido era optar por una securitización militar.

Definitivamente las fuerzas domésticas internas de seguridad no estaban preparadas o entrenadas para coordinar un ataque conjunto con las fuerzas armadas.

Esto fue evidente en la necesidad que surgiera posteriormente a realizar purgas en las fuerzas policíacas tanto federales como estatales por el grado de corrupción existente.

Esta es la base para una estrategia que básicamente generaría niveles no imaginados de violencia.

Al ponerse en práctica una militarización del combate al narcotráfico, aparecen inmediatamente preocupaciones relacionadas con el respeto a los derechos humanos y al peligro de no colocar un límite en el tiempo a esta estrategia.

Considerando los serios problemas ya mencionados del sistema judicial y penitenciario en México, el presidente Calderón incorporó las extradiciones hacia los Estados Unidos como un elemento de la estrategia antidrogas.

Sin embargo la extradición de miembros importantes no necesariamente provoca la desaparición de los cárteles a los que pertenecían, ya que sus posiciones son rápidamente cubiertas por los siguientes en el orden jerárquico o a través de enfrentamientos.

Una visión más alineada con la del General McCaffrey, es la expresada por Paul Rexton (2012), donde describe a la situación en México generada por el narcotráfico, como de criminalidad de alta intensidad, generada por violentos emprendedores que enfrentan un mercado ilegal altamente competitivo.

Uno de los mayores desafíos es la determinación del futuro del actual conflicto y las implicaciones al norte de la frontera.

Este análisis considera a México como un nodo híbrido ( una combinación de origen, tránsito y demanda de la droga), en el cual la democracia plena tiene pocos años, después del autoritarismo del PRI y debe recurrir a las fuerzas armadas para enfrentar su problemática con las drogas por la corrupción/ineficiencia de sus fuerzas regulares de seguridad.

Un aspecto que diferencia al narcotráfico del enfoque aplicado en conflictos con insurgencia interna, es que las características del post conflicto , son muy diferentes. No es imaginable lograr un acuerdo para desarmar a los cárteles, y lograr la reintegración de los mismos a la sociedad.

Analizando México y su gobernabilidad, hay un par de aspectos para observar, uno es sobre la democracia mexicana, en donde las elecciones son realizadas de forma regular, pero en muchos casos los políticos electos, de municipios y estados, son asesinados por las organizaciones del narcotráfico, por interferir con sus actividades.

Estas amenazas o atentados a pre y post elecciones, constituyen severos daños a los valores democráticos.

Otro aspecto es la erosión del estado donde su presencia y autoridad es cuestionable en muchas regiones de la república (Manwaring 2007).

Un cuestionamiento importante es de qué forma llega esta amenaza a los Estados Unidos. Básicamente aprovechando las significativas y diversas interconexiones entre ambos países: una frontera de cerca de 3.200 km, cruzada por 250 millones de personas por año, la presencia de 4 estados americanos y 6 estados mexicanos, 20 cruces de ferrocarril, 30 ciudades espejo (una en USA enfrente de otra de México) , y doce millones de personas que viven en la frontera.

México es el tercer socio comercial de USA y tercer mayor proveedor de petróleo, con exportaciones anuales de 280 mil millones de dólares e importaciones 226 mil millones de dólares 24.

### **Escenarios Posibles de Seguridad**

Es muy interesante el espectro de posibilidades que plantea Rexton (2012), ya que ayuda a interpretar con las mismas el posicionamiento fundamentalmente de México en su política de seguridad y deja las bases para elaborar sobre la agenda bilateral con Estados Unidos.

Un primer escenario sería el denominado de " nueva anormalidad", en el cual México incorpora los niveles de alta violencia del período 2006/2012, a la realidad del país.

En este escenario se pueden observar oscilaciones entre períodos de cierta contención de la violencia a intervalos de nuevo crecimiento de la misma. También se pueden producir cambios

de regiones de alta violencia en el tiempo, como ocurriera con la relativa mejora de seguridad en Tijuana / Ciudad Juárez, y con el dramático deterioro del tema en la capital industrial nortea Monterrey, en el estado de Nuevo León.

En este escenario Estados Unidos continúa mostrando un mercado de consumo en constante crecimiento y con mayor cantidad de ciudades con alta penetración de las organizaciones de narcotráfico.

Esta "nueva anormalidad" se traduce en realidades que en otras circunstancias podrían hacer pensar en regiones del norte de África, con situaciones de estado fallido o fronteras a ese nivel. Las siguientes dos situaciones se citan a modo de ejemplo:

1) Al recorrer México, desde 2006, en cualquier dirección fuera del radio de 100 km de la capital de la república, todos los vehículos son revisados u observados por las fuerzas de seguridad federales (Ejército, Marina, Policía Federal) en posición de combate y con rostro cubierto. En determinados momentos estos controles pueden ser falsos, es decir realizados por las organizaciones de narcotráfico con fines de secuestro y hurtos de vehículos.

2) El otro ejemplo ocurrió en el período vacacional de diciembre de 2010, cuando los mexicanos o descendientes de mexicanos que retornaban para la fiestas de fin de año a su estado origen. En esa oportunidad las autoridades mexicanas recomendaban a los llamados *paisanos*, que viajaran de día y en caravana para evitar ser objeto de ataques o robos por la delincuencia organizada. Este escenario puede provocar el regreso de algunas prácticas del período de centralización en el manejo de seguridad de los gobiernos del PRI, donde para contener el nivel de violencia se hagan acuerdos con algunas organizaciones para poder enfocar el combate a otras a partir de datos suministrados por las primeras.

Esto estaría editando nuevamente los tiempos de la Pax mafiosa, como en las administraciones del PRI, probablemente como la formación de un mega cártel, menor violencia acordada y controles menos estrictos al narcotráfico.

Este escenario está sustentado en realidades como las mencionadas, y en expresiones de funcionarios clave como el ex canciller de la administración Fox, Jorge Castañeda (2009) al expresar que algunas actividades ilegales de los cárteles podrían ser aceptadas si eso contribuyese a reducir el grado de violencia extrema.

Asimismo, este escenario es de alta fragilidad ante una presión directa de los Estados Unidos para reducir el acuerdo tácito con el narcotráfico y acabar con la Pax Mafiosa o Priísta.

Esto produciría inmediatamente mayores controles y daños al negocio ilegal de las drogas, con la inmediata aceleración de la violencia.

Un segundo escenario posible sería lo que Rexton denomina el *estado Zeta*, que no significa un estado fallido pleno o el colapso, sino una situación donde las fuerzas de seguridad son superadas por la violencia de algunos cárteles en determinadas regiones.

Eso generaría, algo que ya ocurrió en las últimas décadas del siglo pasado, cuando se multiplicaron por otra razón las fuerzas de seguridad privadas (disolución del órgano central de seguridad por altos niveles de corrupción. evidenciados por secuestro, tortura y muerte del agente Camarena de la DEA) , para proteger industrias, altos ejecutivos y poderosos grupos familiares.

Esta situación también se observa en todo el país, con caravanas de protección semejantes a las que custodian transportadores de caudales, pero dando seguridad a los casos antes citados.

Este escenario también mostraría otra alternativa de seguridad no oficial o privada. Algo que también ya ocurrió en Michoacán y fue el origen del cártel de la Familia Michoacana: los grupos armados de autodefensa.

La misma situación se observó a fines de 2012 en el estado de Guerrero como reacción de las poblaciones a la extorsión, secuestros y drogadicción creciente provocada por los cárteles.

Las fuerzas de autodefensa poseen el riesgo de entrar en un proceso de convertirse en lo que combaten, es decir organizaciones delictivas.

Esta situación crítica acelera los conflictos de legitimidad con las fuerzas de seguridad del gobierno , creando un escenario de aún mayor violencia e inseguridad.

En estos caso se pasa a una confrontación de tres actores (narcotráfico-fuerzas de seguridad estatal-autodefensas), situación altamente inestable y no deseada, presentando una similitud con un grado menos de complejidad a la observada en Colombia ( narcotráfico-fuerzas de seguridad estatal-guerrilla y paramilitares).

La realidad mexicana de las últimas décadas del siglo pasado y lo que corresponde al actual, está conformada por la mayoría de los ejemplos citados de amenazas a la seguridad, de forma tal que los escenarios de Rexton ocurren en muchas de sus características de forma simultánea.

### **Señales de Alerta**

Algunos de los supuestos indicadores que podrían alertar sobre la concreción de el primer o segundo escenario mencionados anteriormente, ya se han observado como realidades en algunas regiones, tomando como base de análisis de estudio algunos escenarios delineados por Rexton (2012).

El primer indicador se refiere a una escalada en la tasa de homicidios de miembros de las fuerzas de seguridad o del poder ejecutivo municipal (alcaldes). Esto ha estado ocurriendo como más foco en alcaldes. La preocupación tendría mayor impacto si ocurriese con miembros del

ejército o la marina, y estaría alimentado las condiciones de existencia del primer escenario de la Paz Mafiosa o Priísta.

El segundo indicador también se ha observado en la realidad, con la huída o éxodo de ciudadanos prominentes o altos ejecutivos que han emigrado a Estados Unidos o a otro estado mexicano, por temor al secuestro o por haber sido extorsionados.

Esta situación se percibió con claridad en los últimos años de la administración Calderón, en Monterrey y en la mayoría de las ciudades de la frontera.

Estos casos alimentarían la percepción del llamado estado Zeta, donde el narcotráfico ha superado a las fuerzas de seguridad en determinados momentos.

El tercer indicador sería prácticamente una consecuencia del anterior, donde la situación de descontrol comienza a afectar significativamente a la economía e inversiones públicas y privadas, y nuevamente dan base a la consideración del llamado estado Zeta.

El cuarto indicador se refiere al aumento de la violencia sobre políticos de nivel nacional, situación que también se ha observado en la realidad , con los accidentes no resueltos que costaran la vida de dos secretarios de Gobernación (ministros de interior), y el secuestro del ex candidato presidencial Diego Fernández de Cevallos.

En estos eventos se puede pensar en cierta colaboración de funcionarios de seguridad suministrando información a los cárteles. En este caso se alimentarían las perspectivas del primer escenario de Pax Mafiosa o Priísta.

El quinto indicador sería la manifestación de niveles altos de violencia llegando a la capital de la república. Aquí la realidad también ha mostrado que la misma ha llegado a la periferia ( en la vecina ciudad de Toluca, o los suburbios del sur y norte de la ciudad) y que además la prensa en acuerdo no reconocido con las autoridades del partido gobernante durante las últimas dos décadas (PRD) , tienden sutilmente a no mostrar incidentes de violencia en el Distrito Federal.

Si esto se diese en mayor escala, estaría conformando las bases para un escenario del tipo de estado Zeta, pero con altísima visibilidad por el tamaño de la capital y los sesenta municipios del colindante estado de México, que conforman un área metropolitana extensa con una población estimada en 2010 de 28 millones de habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Otra perspectiva sobre alertas en el mercado mexicano, es la dada por percepción de Thomas Friedman del New York Times, elaborada en Mayo de 2010 y con demostración a través de tiempo de su vigencia.

Su visión radica en la importancia que tiene México en la política exterior de Estados Unidos y la atención que en términos generales merece.

Considera que el futuro de México va a depender de la batalla que se dará entre tres grupos bien diferenciados: El primero los *Narcos* aprovechando el mercado norteamericano de consumo de drogas, disputando ferozmente las rutas de distribución, generando altos niveles de inseguridad y con capacidad bélica para enfrentar a las fuerzas armadas mexicanas.

El segundo grupo son los que denomina los *No* representados por los fuertes sindicatos petroleros, de la educación y energía, en oposición a la apertura de la explotación a corporaciones privadas y deteriorando los niveles de educación nacional.

El tercer grupo denominado los *Naftas* representando a la creciente clase media que ha conseguido mejorar su posición a través del Tratado de Libre Comercio y que apoyan las reformas energéticas, fiscales y educativas necesarias para impulsar al país.

El camino del éxito de México en su combate a la amenaza del narcotráfico depende en mucha medida de la implementación de lo mencionado, en el sentido que las reformas impulsarían al crecimiento, reduciendo el altísimo nivel de 60% de informalidad de la economía, reduciendo oportunidades de captación de mano de obra a los cárteles de la droga.

Esto sería por parte del estado mexicano, sólo restaría definir qué estrategia debería adoptar Estados Unidos para apoyar a su vecino del sur.

### **Mercado Consumo de Drogas – Demografía**

La organización de las Naciones Unidas informó en Agosto, 27 2012, a través de Yuri Fedotov, director de UNODC, que aproximadamente unas doscientas mil personas mueren por año, por efectos de la heroína, cocaína y otras drogas. El mismo organismo describe al mercado mundial, personas que consumieron por lo menos una vez en 2010, como correspondiendo al 5% de la población mundial (personas entre 15 y 64 años) y con tendencia estable desde 2005. Los consumidores problemáticos constituyen 0,6% de la población adulta mundial, representando unos 27 millones de personas. El organismo estima que los costos de tratamiento relacionados con las drogas, entre 200 y 250 mil millones de dólares.

Según estadísticas del National Drug Threat Assesment elaborado en 2011 por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, el mercado norteamericano estaba compuesto por 21.8 millones de usuarios de drogas ilícitas, es decir aproximadamente un 7 por ciento de la población.

El mercado ha mostrado tendencia de crecimiento en los últimos años, con lo que se puede inferir, que a pesar de los esfuerzos de la política de antidrogas por parte de los organismos de seguridad del gobierno, el mercado ofrece a las organizaciones del tráfico de estupefacientes

oportunidades de expansión significativas, si las estrategias de combate no encuentran la forma de detenerlas.

Es poca la información disponible sobre la relación de la población de origen mexicano residente legal o ilegalmente en los Estados Unidos y las tácticas de distribución y expansión de los cárteles mexicanos.

El colosal aumento de actividad económica y de tránsito de personas en la frontera de Estados Unidos y México, impulsado por el Tratado de Libre Comercio a partir de 1994, ha contribuido al establecimiento de las redes de narcotráfico en ciudades americanas, no sólo del Suroeste, sino también en las grandes capitales de estados con importantes colonias de inmigrantes, como Nueva York y Chicago.

El flujo de inmigrantes legales mexicanos desde la década de los setenta casi ha cuadruplicado en la década de los noventa y en el año 2000 los inmigrantes mexicanos constituían el 28% del total de la población extranjera en los Estados Unidos. (Huntington, 2004)

Según el departamento de Homeland Security en el año 2011 habitaban en Estados Unidos 6.8 millones de mexicanos de forma ilegal, correspondiendo a casi el sesenta por ciento del total de la población ilegal (Vanguardia 2012).

El número total de mexicanos y descendientes de mexicanos se estima corresponda a 30 millones de personas, aproximadamente un décimo de la población total de Estados Unidos.

El primer contacto de las redes de narcotráfico, en sus procesos de penetración y expansión en diferentes plazas norteamericanas, es muy probable que sea a través de la extensa población mexicana o de ese origen.

En este sentido vale la pena mencionar que en el proceso de investigación se ha encontrado poca información, pero hay evidencia primaria que permitiría confirmar la expansión a través de propia presencia de miembros de los cárteles y sus naturales conexiones con connacionales residentes.

En un informe publicado por el Excelsior de México en Abril de 2013, la Drug Enforcement Agency de Estados Unidos revela que en 2008 unas 230 comunidades reportaron presencia de los cárteles.

En Agosto 2013 el senador McCain mencionó durante un audiencia del Comité de las Fuerzas Armadas sobre Seguridad en el Hemisferio Occidental, la actividad de los cárteles mexicanos en más de 1000 ciudades en los Estados Unidos, a partir de un informe del Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas del Departamento de Justicia. El informe de la extinta unidad del Departamento de Justicia generó alta controversia, pero la capilaridad de la

distribución en todo el territorio de la unión americana pareciera repaldar este nivel de penetración ( El País, 27 Agosto 2013) 27.

El proceso de expansión de los cárteles en los Estados Unidos, en la búsqueda de mayores ganancias han empezado a eliminar los intermediarios, generalmente las llamadas "gangs" americanas , para tomar bajo su propio control la distribución de las drogas, como lo menciona el citado artículo del Excelsior.

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio en 1994, la población en el norte de México se ha duplicado, ofreciendo a los cárteles, que en su gran mayoría allí operan por las cercanía a los pasos fronterizos con Estados Unidos, un mercado interno creciente (Kaplan 2012). Este autor enfatiza la importancia de un México exitoso en la lucha con los cárteles en lo que será la constitución de la civilización del norte de América con Canadá, Estados Unidos y México.

### **Conclusiones**

Lo ocurrido en México durante el período mencionado muestra la ineficacia de las Políticas adoptadas, y deja abierta la opción de desarrollar nuevas alternativas de solución, que no sólo incluyan al estado y a sus organizaciones de seguridad interna, sino también las que den mayor participación a organismos de Salud Pública para la Prevención y Recuperación, y a que permitan una real y efectiva participación de la sociedad, como así también implica una revision profunda del sistema judicial en todas sus funciones.

Los organismos de Salud Pública tienen un rol fundamental en los dos aspectos mencionados, pero vale subrayar la necesidad de divulgación sobre los efectos en el tiempo de las drogas ilícitas, tanto las supuestamente consideradas menos dañinas a la salud como las más agresivas, a través de información permanente en todos los medios masivos de comunicación. Tanto este aspecto como el vinculado con la Recuperación de personas afectadas por drogadicción, necesitan una alocación significativa de recursos en el presupuesto de las naciones afectadas.

Adicionalmente se requiere a nivel internacional, la concreción de planes comunes que trascienden fronteras de la misma manera que lo realiza la amenaza del narcotráfico, y no se restrinjan solamente a la divulgación de estadísticas sin planes de acción multilaterales, como se percibe de organismos de este tipo. Esto implica un rol protagónico de organismos multilaterales en la concreción de planes comunes, acuerdos de seguridad, coordinación de sistemas anti-lavado y sistemas de justicia adecuados para enfrentar esta amenaza.

La participación activa de la sociedad es fundamental para contribuir en la búsqueda de soluciones efectivas al tema. Recientemente en 2014, la administración Peña Nieto en México, incorporó la voz de la sociedad en el diseño e implementación de la Política Interna Pública de

Seguridad, a través de organizaciones no gubernamentales que participan de la evaluación de medidas y procedimientos. Es un avance importante, pero el paso siguiente requerido sería que contasen con la capacidad de voto, y en una forma adecuada para realmente aportar al proceso decisorio.

La experiencia Mexicana debe aportar además la contribución de una buena lectura de la realidad, y esto se refiere a la detección de alertas que se pueden manifestar en distintas formas.

Un breve resumen de las mismas podría considerar las siguientes, sin cerrar las opciones a otras que se pueden presentar en el futuro. Las mismas incluyen: existencia de estados/provincias con reconocidos problemas de seguridad fallida; principales capitales del país con violencia urbana y seguridad pública ( ejemplo Monterrey); tasas de criminalidad crecientes muy elevadas; detección de penetración del narcotráfico a poderes ejecutivos subnacionales; poder judicial ineficaz tanto en el juzgamiento y prosecución de las causas, como en el cumplimiento de las sentencias condenatorias con sistemas carcelarios obsoletos; aumento del consumo interno de drogas ilícitas; sistemas antilavado inexistentes o precarios.

El cambio de un sistema de Prohibición/Represión hacia uno que contemple la divulgación- enseñanza y recuperación, se debería transitar como mencionado a través de Políticas Públicas adecuadas con la participación efectiva de la población.

La militarización del tema de seguridad interna, además de los riesgos mencionados en la salvaguarda de los Derechos Humanos, saca de su debido campo de acción a estas fuerzas, entrenadas para la defensa soberana ante amenazas externas. La opción de contar con la adecuada fuerza de seguridad interna, en términos de dotación, capacidad logística, alejada de la amenaza de corrupción, puede ser utilizada la experiencia en Colombia, con la Policía Nacional, y ahora en México con la creación de la Gendarmería. Es importante destacar en el caso de México, es que debería ser una fuerza independiente, y no perteneciente a la Policía Federal.

Los elementos críticos que deberían ser considerados en el diseño de Políticas Públicas adecuadas para enfrentar la amenaza del narcotráfico, como ha sido mencionado deben incluir aspectos esenciales de Salud Pública, con expreso cuidado del cumplimiento de normas internacionales vinculadas a los derechos humanos. La sociedad debe buscar las mejores formas de participación, para asegurar lo antes mencionado.

Los reuniones de los países que integran el Grupo de los 20 y las Naciones Unidas deberían incluir en sus grupos de trabajo comisiones dedicadas al fortalecimiento del intercambio de información y experiencias, en diferentes ámbitos de interés como, sistemas de seguridad interna, legislación y sistema judicial específico al tema, como así también en lo referido a sistemas integrales de Salud Pública.

La prevención y la detección temprana de alertas, son aspectos clave a considerar en estrategias que busquen el éxito ante esta amenaza.

## **Bibliografía**

- Andreas,P. 2013. *Smuggler Nation,How Illicit Trade Made America*. New York. Oxford University Press.
- Astorga, L. *Drug trafficking in Mexico: a first General Assessment*.  
<http://www.unesco.org/org/most/astorga.htm>
- Astorga, L. 2007. *El poder y la sombra, Seguridad, Traficantes y Militares*. México.TusQets Editores.
- Bailey, J. 2014. *The Politics of Crime in Mexico, democratic governance in a security trap*.United States.FirstForumPress.
- Berdal,M, Serrano, M. 2002. *Transnational Organized Crime & International Security,business as usual?*.Colorado and London. Lynne Rienner Publishers,Inc.
- Buscaglia, E.2013. *Vacíos de Poder.posición 2889*.México.Randon House Mondadori.
- Castañeda,J. 2012.infobae La relación que establece el ex canciller mexicano es entre los costos detectados y
- Chabat, J.2005.*Narcotráfico y Estado: el dicreto encanto de la corrupción*.  
<http://wwwletraslibres.com/autores/jorge-chabat>
- El País,  
España.2013.[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/27/actualidad/1377613623\\_528825.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/27/actualidad/1377613623_528825.html)
- El Tiempo, 2009.<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5551048>.
- Fernández Menéndez, J. 2012. *La batalla por México*. México. Santillana Ediciones Generales.
- Huntington,S.2004. *Who are we?*.New York. Simon & Schuster.
- Ikenberry, J.2011.*Liberal Leviathan, the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- Infobae. 2011. <http://www.infobae.com/2011/11/30/1039119-el-narco-mueve-21-billones-dolares-al-ano>
- Kaplan, R.2012. *The Revenge of Geography: what the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. New York. Random House.
- Kenny, P & Serrano, M. 2012.*Mexican Security Failure*.New York, London. Routledge.

Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de la s drogas*. Buenos Aires. Editorealmarea.

Mainwaring, M. 2007. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB837.pdf>

Nye, J.2002. *The paradox of American Power, why the World's only Superpower can't go it alone*. New York. Oxford University Press.

Rexton, P. 2012. *Cartels at War*.Washington.Potomac Books Inc.

Tokatlian,G.2009.*La Guerra contra las drogas en el mercado andino, hacia un cambio de paradigma*. Buenis Aires.Libros del Zorzal.

Ventura, H. & New, D. 2011. *Fighting corruption in Mexico:lessons from Colombia*.Naval Post Graduate School, Monterrey, California.

US Census 2013.Department of Commerce.