

¿ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA O DE GUERRA? GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO (2006-2012) COMO PROCESO DE *SEGURITIZACIÓN*

STRATEGY OF PUBLIC SAFETY OR WAR?
WAR ON DRUGS (2006-12) AS PROCESS OF SECURITIZATION

por **Esteban Arratia Sandoval**¹
Universidad de Santiago

Resumen

Al conmemorarse una década desde que el ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) iniciara la *Guerra contra el narcotráfico* en México, este trabajo busca responder la siguiente interrogante: ¿Puede explicarse la declaración de *Guerra contra el narcotráfico* como un proceso de *seguritización*? Planteándose como hipótesis que tal decisión tomada por el Gobierno Federal obedeció a una securitización del narcotráfico (amenaza existencial), al ser identificado como un asunto de seguridad nacional que amenazaba directamente la supervivencia del Estado mexicano (objeto referente). Percepción que el ex mandatario panista construyó a raíz de la dimensión adquirida por los carteles que habían acumulado suficiente potencial para desafiar su soberanía y autoridad. De ese modo, aquella narrativa fue transmitida a población mexicana (audiencia) con el objetivo de obtener respaldo social, y así legitimar la opción de política seleccionada por el Gobierno federal: combatir frontalmente a organizaciones narcotraficantes mediante el uso intensivo del vector militar (medida extraordinaria).

Palabras Clave: Guerra contra el narcotráfico, Securitización, Crimen Organizado Transnacional, México

Abstract

To mark a decade since the former President Felipe Calderón (2006-12) launched the *War on Drugs* in Mexico, this work seeks to answer the following question: Declaration of *War on Drugs* can be explained as a process of securitization? It poses as hypothesis that decision taken by the Federal Government was due to a securitization of drug trafficking (existential threat); to be identified as a national security matter that directly threatened the survival of the Mexican State (object reference). Perception that former President built from the dimension gained by the cartels, whose actions had enough potential to challenge their sovereignty and authority. In this way, narrative was conveyed to the population (audience) to obtain social support, and legitimize the policy option selected by the Federal Government: fight against drug trafficking organizations through the intensive use of military (extraordinary measure).

Keywords: War on drugs, Securitization, Transnational Organized Crime, Mexico

¹Analista en Políticas y Asuntos Internacionales mención en Seguridad y Defensa. Universidad de Santiago. Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Santiago. Investigador Asociado Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos E-mail: jarratia@anepe.cl; Chile.

Introducción

En los estudios sobre seguridad, el reflectivismo se articula en torno a dos ejes básicos: los temas que integran la agenda de seguridad y sus criterios espaciales. Ambos elementos dan lugar a las principales corrientes reflectivistas que suelen presentarse de manera combinada: postmodernismo y constructivismo. La primera corriente se define a partir de una doble crítica al Estado *westfaliano*, en tanto símbolo de modernidad. Por un lado:

“cuestiona la autoridad estatal para elaborar la agenda de seguridad de los ciudadanos, mediante la caracterización de hechos o fenómenos como buenos o malos en clave moral, indicando que el Estado utiliza su poder buscando imponer una visión de la realidad funcional a sus objetivos” (Bartolomé, 2014, p.219).

Por el otro, se alega que la identificación de amenazas a la sociedad por parte del Estado es una medida de resguardo de su misma existencia. Mediante esa identificación, planteada a través de actos discursivos basados en el miedo, acompañada de simbología y terminología adecuadas, se impone a los ciudadanos una lógica nosotros-ellos que facilita su control. En ese sentido:

“El postmodernismo recuerda que usualmente se presenta como una verdad objetiva lo que en realidad es *la verdad de los poderosos* y en tal sentido propone nuevos enfoques para analizar la seguridad. Entre ellos incluye a la seguridad humana, usualmente asociada a los enfoques constructivistas” (Bartolomé, 2014, p.220).

Mientras que la visión constructivista argumenta que lo distintivo de las Relaciones Internacionales no es la dimensión material sino social y que el sistema internacional existe y evoluciona a partir de ideas, normas y creencias compartidas por una cierta cantidad de gente en cierto momento. Por tal motivo, este enfoque considera que la inclusión de un tema en particular dentro de la agenda de seguridad no sólo refleja la existencia de una problemática, sino también el ejercicio de una opción política que permite la adopción de medidas y acciones especiales. Dicho de otro modo, esa agenda es dinámica, sujeta a cambios y se encuentra en permanente construcción. Bajo esa lógica, esta posición pretende responder la siguiente pregunta: cómo se desarrollan las percepciones sobre seguridad, cómo ingresan en el debate público y cómo se institucionalizan en organizaciones, roles y prácticas.

En el ámbito de la seguridad, esas interrogantes parecen responderse de dos maneras diferentes. La primera vía consiste en deconstruir y reinterpretar aquellos conceptos elementales en esta área de conocimiento. Un segundo camino es mediante la incorporación a la agenda de seguridad de una mayor cantidad de temas, en la medida en que así lo hacen los gobiernos y/o las sociedades, en lo que se conoce como securitización, concepto alusivo al proceso discursivo mediante el cual se construye un entendimiento inter-subjetivo dentro de una comunidad política para tratar algo como una amenaza existencial para un objeto de referencia valioso y habilita la adopción de medidas urgentes y excepcionales (Wæver, 1995). Dicho de otra manera, securitización implica que una comunidad política otorga tratamiento especial a un asunto determinado, dado pie a la adopción de medidas urgentes y excepcionales para abordarlo.

Este trabajo pretende contrastar los elementos más substanciales de aquel enfoque teórico con la decisión tomada por el Gobierno federal en 2006 de combatir frontalmente a los carteles de droga. Bajo esa lógica, cabe puntualizar que éste se rige por los siguientes elementos: un actor securitizante (*securitizing actor*) mediante un acto discursivo (*speech act*) identifica una amenaza existencial (*existential threat*) en relación a un objeto referente (*referent object*) y, posteriormente con el fin de garantizar su supervivencia se adoptan medidas extraordinarias (*extraordinary measures*). Para conseguirlo, la amenaza construida debe poseer resonancia entre la audiencia (*audience*). Por ende, la realidad objetiva de una amenaza a la seguridad pierde relevancia en relación a su percepción por parte de los gobiernos y sociedades.

Los motivos de Calderón para declarar la guerra

En naciones como Uruguay, Chile o Costa Rica, el narcotráfico es catalogado simplemente como un problema de seguridad pública. En cambio para México, Colombia o los países que componen el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) se ha convertido en un asunto de seguridad nacional. Por ende, al ser percibida esta amenaza de manera distinta por los gobiernos, las respuestas para enfrentarla también varían. De esa manera, cabe mencionar que en el ámbito de la seguridad nacional, los gobiernos tenderán a privilegiar el empleo del instrumento militar. En tanto que desde una perspectiva de seguridad pública, la respuesta consistirá en construir instituciones de seguridad y justicia robustas con el objetivo de combatir eficazmente el crimen y violencia

Para el caso mexicano, sin embargo no existe imagen más emblemática de la guerra contra las drogas que una fotografía en la que aparece Felipe Calderón con una chamarra militar y la gorra de comandante en jefe durante su visita a una base militar en Michoacán (Wolf, 2011). Ese cuadro rompía con la tradición mexicana, en donde los presidentes civiles habían

evitado vestir con uniforme militar. También empleó una retórica marcial, diciéndole a las tropas: “No daremos tregua ni cuartel a los enemigos de México” (Torres, 2007). Así fue como en territorio michoacano, un 11 de diciembre de 2006, apenas diez días después de rendir protesta, Calderón (actor securitizante) declaró oficialmente la Guerra contra el narcotráfico (acto discursivo) poniendo en marcha la *Operación Conjunta Michoacán* con el objetivo de erradicar a la organización criminales dedicadas al tráfico de drogas. Aquel despliegue marcaría el tono para el resto de su presidencia². Ahora bien, es preciso comprender que el citado acto discursivo se contextualiza en una crítica situación en materia de seguridad heredada por Calderón al llegar a Los Pinos, caracterizada por los elementos que se explican a continuación:

1.1 Renuencia de las administraciones previas para usar la fuerza

Los motivos de la violencia asociada al narcotráfico son endógenos, siendo:

“necesario acudir a teorías del Estado y de la transición del autoritarismo a la democracia para arrojar luz sobre asuntos como el papel de algunos sectores de los poderes públicos en relación a los narcotraficantes [dado que México] tras casi un siglo de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, se encuentra transitando de un régimen autoritario y de fuerte control social que mantenía subordinado al crimen organizado, a otro democrático, donde se da un conflicto por espacios de poder, en el que una de las partes son los carteles” (Pérez Caballero, 2013, p.911).

Bajo el régimen priista los funcionarios gubernamentales a menudo utilizaron la aplicación de la ley de modo estratégico a objeto de estimular, tolerar o simplemente administrar la violencia, en vez de reprimirla. Es posible observar que los gobiernos no siempre están interesados en conservar el monopolio de la violencia desde la perspectiva weberiana, sino en administrarlo. De manera tal que este particular camino a recorrer se encuentra directamente vinculado con la discusión planteada por Vanda Felbab-Brown (2012), sobre cómo generar buenos delincuentes: no muy violentos, con limitada capacidad de corrupción y sin una oferta de servicios para la sociedad.

Aquella pax mafiosa se encontraba imbuida en una postura pragmática e implicó la convivencia del Estado con un cierto grado tolerado de actividad criminal, cuyo objetivo era reducir o cesar la violencia mediante la negociación de un acuerdo entre las organizaciones

²La *Operación Conjunta Michoacán* consistió en el despliegue de 1.500 agentes de la Policía Federal y 5.000 efectivos militares en el Estado de Michoacán. Las características de este modelo operacional pueden ser resumidas en función de tres elementos centrales: (1) el despliegue conjunto de unidades del Ejército Mexicano y la Policía Federal; (2) la independencia con la que estas unidades federales actúan frente a las agencias de seguridad pública locales; (3) la búsqueda de un control puntual sobre los puntos de acceso y las principales vías de comunicación de la provincia en la que el operativo tiene lugar. Ver: Barrera, 2008

narcotraficantes por una parte, y la autoridad del Estado legitimada u otros actores habilitados para la mediación por la otra. Es decir, esta aproximación no necesariamente pretendía modificar la escala del mercado ilícito, sino modelar su comportamiento o manera de operar: bajo perfil, sin una posición de abierta confrontación y con niveles moderados de violencia. Así, los carteles pudieron continuar desarrollando su economía ilícita sin preocuparse por la confrontación con las fuerzas federales a menos que su incapacidad para cumplir con sus acuerdos tácitos o formales generara problemas al interior de México (Downie, 2012). En consecuencia, este esquema dejaba a las organizaciones criminales un estrecho margen de maniobra: cumplir con el pacto o ser desplazadas por sus rivales.

Siguiendo a Andreas Schedler, la renuencia de las administraciones previas para usar la fuerza guarda estrecha relación con una narrativa oficial sobre la violencia en México:

“una historia de equilibrios autoritarios perturbados por el proceso de democratización. Al inicio estaba la simbiosis negociada entre criminales y autoridades, un pacto de protección estable que permitía a los criminales hacer sus negocios de manera libre y pacífica y a las autoridades de mantener la paz social y embolsar su parte de la tajada” (Schedler, 2014, p.34).

No obstante, tras la llegada del Partido de Acción Nacional, México comenzó a sufrir una violencia de transición: con la alternancia en el poder, el Gobierno pasó del consentimiento e incluso colusión con el tráfico de drogas, a una actitud más reactiva, provocando desorganización del crimen organizado, o sea perturbó el equilibrio de poder entre narcotraficantes y su capacidad para controlar el territorio y contrabando de rutas y el poder para disuadir a sus oponentes. En consecuencia, la semiestabilidad característica del mercado ilícito desarrollado por los carteles que proporcionaba un grado de certidumbre fue sustituida por una dinámica de abierta confrontación e inestabilidad entre el crimen organizado y el Estado.

Cuando Felipe Calderón rindió protesta era inviable seguir aplicando este enfoque pues, no existía un deterioro en las capacidades de organizaciones narcotraficantes, ni el enfrentamiento con ellas se encontraba en una situación de *punto muerto*, motivo por el cual resultaba en extremo complejo acordar un cese definitivo de su actividad. Este contexto únicamente se logra desgastando a los carteles:

“ya sea a través de la [militarización], o atacando sus beneficios económicos, razón de ser del crimen organizado. Por ello, no [podía considerarse como opción]

una tregua o pacto para rebajar un nivel de violencia a cambio de permitir la continuidad de las actividades ilegales del crimen organizado. Sólo en una situación de fortaleza del poder del Estado frente a los carteles se podría [haber planteado] algún tipo de negociación para que se aceptaran las condiciones impuestas por la autoridad” (Schedler, 2014, p.42).

Igualmente, conviene recordar que la transición a la democracia extinguió el modelo corporativo *partido-Estado* que proveía seguridad mediante un efectivo control social, el cual no requería instituciones de seguridad y justicia fuertes y eficaces porque su naturaleza autoritaria producía mucha inteligencia y permitía actuar de manera preventiva. Sin embargo, el fin del antiguo sistema en materia de seguridad trajo consigo el empoderamiento y la creciente autonomía de grupos criminales en algunas zonas de México.

Por tal razón, más que dar comienzo a una nueva y tumultuosa era de la política mexicana, este drástico cambio puso fin a décadas de cercanas relaciones entre funcionarios políticos, burócratas y agentes de seguridad con el hampa³. En otras palabras, la transferencia a nivel Ejecutivo fue acompañada por una modificación conductual: las administraciones Fox, y en mayor grado, Calderón desmantelaron un aparato de seguridad nacional muy eficaz que mantenía la situación bajo control, buscando disminuir el poder e influencia política de las organizaciones criminales. Ahora, si bien el Gobierno federal alguna vez refrenó la violencia a través del sistema de plazas⁴, mediante el cual oficiales locales y federales hacían la vista gorda frente al tráfico a cambio de un mínimo orden entre carteles y enormes sobornos pagados a los funcionarios. Lo cierto es que hacia finales de los noventa, el poder supervisor del PRI ya estaba erosionado por «las mareas de flujos de dinero del tráfico de drogas, generando un desbalance o asimetría en las relaciones Estado-cartel a favor de los grupos criminales y condujo a la profusa corrupción del aparato de seguridad nacional» (Wallace y Boulosa, 2015).

Por lo demás, detrás de la noción de *negociar* con el narcotráfico, subyace la idea de que lo mejor hubiera sido evitar el combate frontal y continuar conviviendo con los carteles. O sea, la renuencia emplear la fuerza como opción política oculta una aversión al conflicto: administrar problemas en vez de resolverlos, lo que deriva en convivir con éstos hasta que exploten. Como indica Joaquín Villalobos es precisamente:

³Conjunto de personas que viven de forma marginal cometiendo acciones delictivas de manera habitual.

⁴El concepto *plaza* ha sido utilizado para describir los territorios donde se trafican drogas a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México. La mayoría de los principales carteles fueron asociados a una plaza específica, normalmente centrada en una de las dos ciudades fronterizas gemelas. Controlar la plaza conlleva un importante flujo de ingresos asociados. Ver: ONUDD, 2012.p.19

“este rasgo cultural lo que conduce a analizar el problema de la seguridad en México desde la lógica de los criminales, en vez de revisar y fortalecer las capacidades propias del Estado y los ciudadanos. Muchas de las tesis que se oponen a confrontar al crimen organizado intentan encontrar caminos para volver pacíficos a los criminales, en vez de fortalecer al Estado para que controle a los delincuentes. Lo primero les luce más comfortable que lo segundo porque depende de los criminales, mientras que lo segundo requiere un gran esfuerzo propio” (Villalobos, 2012).

En la misma dirección, Guillermo Valdés Castellanos, ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, asevera:

“La fuerza que han acumulado las organizaciones criminales al punto de tener capacidad de enfrentarse al tú por tú con el Estado se gestó también con muchas omisiones. Si a lo largo de los sexenios hubiera existido un Estado operante, [éstas] no hubieran crecido y no se hubieran dado las condiciones de tener carteles nacionales con capacidad de dominar en todo un país” (NarcoData, 2015a).

Desde esa óptica, conviene recordar que previo al asesinato del agente estadounidense Enrique Camarena por parte del Cartel de Guadalajara en 1985 (en la administración de La Madrid), el gobierno mexicano no había lanzado grandes operativos para frenar el avance de las organizaciones criminales que ya habían penetrado gobiernos estatales y municipales, así como cuerpos policiales (ver Tabla 1).

Tabla 1. Operativos contra crimen organizado por sexenio (1976-2006)

Sexenio	José Luis Portillo (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)
Operativo	Ninguno	Operación Rancho Búfalo	Ninguno	Ninguno	México Seguro

Fuente: Elaboración propia a partir de NarcoData, 2015d

A partir de la gestión Zedillo (1994-2000), se expandió el uso de Fuerzas Armadas en operaciones antinarcóticos y su rol en organismos de seguridad pública. Por ejemplo, cuando

Zedillo estableció la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999, un poco más de 5.000 militares (casi la mitad de la fuerza total) fueron contratados para servir en puestos supuestamente temporales hasta que suficientes agentes civiles fueran seleccionados y capacitados (Meyer, 2013). Empero, a lo largo de la existencia de la PFP, el Ejército continuó teniendo una fuerte presencia en sus filas, de hecho, aumentó bajo la primera administración panista. Más tarde, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) sólo un año antes de entregar el cargo se realizó el primer operativo policiaco-militar para contener la criminalidad organizada: *México Seguro*⁵. Cabe señalar que antes del citado operativo, las autoridades mexicanas habían ignorado el avance del narcotráfico totalmente

Fue *México Seguro* el modelo de intervención a seguir por Calderón en Michoacán a fines de 2006. De tal suerte que:

“cuando la violencia comenzó a crecer por la guerra entre carteles, el gobierno inició la intervención de fuerzas federales en los primeros estados que tenían problemas como Tamaulipas y Guerrero. Frente al agravamiento de la violencia en otros estados [...] Calderón decidió combatir frontalmente al narcotráfico” (Villalobos, 2010)

dando continuidad a la línea de acción emprendida por su predecesor, con la única diferencia de que el empleo de militares alcanzó su máxima expresión e intensidad al apostar por ellos como el principal pilar de su estrategia anti narcóticos. Aunque el ex Presidente Calderón afirmó originalmente que el empleo de los medios de la defensa en seguridad pública era una medida de carácter extraordinaria y temporal pues, sólo duraría hasta que la Policía Federal pudiera asumir totalmente sus responsabilidades, lo cierto es que al término de su gobierno, el instrumento armado consolidó su protagonismo en operativos contra narco.

Bajo esa lógica, María Cristina Rosas (2013) señala que dada su escasa capacidad para hacer frente a la amenaza de la criminalidad organizada, el gobierno mexicano optó por utilizar a los militares como la fuerza principal para hacer frente al desafío monumental, siendo considerada una decisión comprensible pero arriesgada. Opinión compartida por Benítez Manaut, quien asegura: “la política de seguridad implementada [por] Felipe Calderón, muestra gran valentía de [combatir] al crimen organizado de frente, con los recursos estratégicos del Estado” (Servitja Roca, 2012, p.50). Es que:

⁵Este operativo se lanzó en Sinaloa en Junio de 2005 tras la violencia que generó en la entidad el rompimiento de los carteles de Juárez y Sinaloa.

“ante un escenario de tal gravedad existían dos principios fundamentales para actuar: determinación y velocidad. Determinación para no retroceder frente a la reacción violenta de los carteles y frente al temor que se abriría en la sociedad; y velocidad para contener y recuperar terreno” (Villalobos, 2010).

Sin duda, lo anterior restringió significativamente las alternativas disponibles respecto al tipo de instrumento adecuado para ejercer y defender la soberanía e independencia del Estado mexicano. O sea, Calderón aplicó una estrategia de seguridad que reconoció, desde el primer momento, la necesidad de frenar el avance de los grupos criminales. Contrario a lo que ocurrió en otras administraciones.

Desde esta perspectiva, cabe mencionar notable esfuerzo que realiza Marcos Moloeznik (2013) por identificar el paradigma sobre el cual se fundamentó esta estrategia llevada a cabo durante la gestión calderonista, pudiendo ser resumida en los siguientes puntos:

- Supremacía de la seguridad nacional sobre seguridad pública pues funda su razón de ser en la noción de “guerra” contra el narcotráfico.
- Involucra confrontación directa contra la amenaza que representa los carteles bajo una concepción centrada en una declaración unilateral, considerando que la que la principal manifestación de la criminalidad organizada desafía seriamente la integridad, estabilidad y preservación del Estado mexicano.
- Respalda un proceso de militarización mediante la participación directa de las Fuerzas Armadas en esta contienda.
- Favorece el componente militar del poder nacional, es decir, un modo de acción directa según lo descrito por André Beufre y descuida otras herramientas disponibles para el Estado mexicano, en particular, la intervención socio-económica.
- Busca generar consenso o, más precisamente, la voluntad y unidad nacional frente a la amenaza del narcotráfico.
- Emplea la fuerza en su máxima intensidad para recuperar espacios públicos y establecer condiciones mínimas de seguridad, transgrediendo así el principio de *último ratio*.
- Se ampara en una ficción legal o simulación ya que la movilización de las Fuerzas Armadas es incompatible con la declaración de un estado de emergencia y, por lo tanto, la participación militar en misiones y/o funciones que no están en su competencia contraviene el Estado de derecho aplicable *de jure* en todo el país.

- Abandona la visión de seguridad centrada en el ciudadano y cualquier posible mecanismo para canalizar las energías sociales como la participación activa de la sociedad civil mexicana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de justicia y prevención del delito.

En suma, la situación demandaba una respuesta proporcional e incremental del Estado, una muestra de contundencia capaz de contener, someter y disuadir a los grupos de delincuentes organizados o no. Este primer paso es lo que genera la inclusión de la inseguridad pública en la agenda de seguridad interior, tarea principal de las Fuerzas Armadas.

De hecho, bajo la administración Calderón se empleó al instrumento militar en diversos ámbitos a objeto de proteger la seguridad interior, tales como: participación en operaciones de alto impacto, operativos conjuntos, detención o abatimiento de capos (High Value Target) y el despliegue permanente de unidades del Ejército y Marina para realizar patrullajes. Por lo tanto, a partir de la identificación de una amenaza existencial, la *seguritización* da pie a la lógica tradicional de la seguridad: la lógica de la guerra a partir de la razón de Estado.

1.2 Control territorial de partes del país por el narcotráfico

Para México, el narcotráfico no siempre fue considerado como un problema de seguridad nacional pues, conviene recordar que las guerras entre carteles en México se “desataron a principios de los noventa, pero se convirtieron en un reto serio para el Estado entre 2004 y 2006, precisamente durante los años previos a la elección de Calderón” (Trejo y Ley, 2016, p.25). Incluso, un reporte elaborado por el Grupo de Contacto de Alto Nivel mexicano-estadounidense fechado en mayo de 1999 expresaba que los narcotraficantes aztecas aún no lograban reflejar su poder económico en un poder político equivalente. Del mismo modo, se enfatizaba que éstos carecían de infraestructura y organización necesaria para efectuar, por sí mismos, operaciones de magnitud internacional. Por último, se aseveraba que “difícilmente podrían insertarse en esquemas culturales ajenos a los suyos con la facilidad con que lo hacen las organizaciones criminales de otros países que conocen y fundamentan sus operaciones en su propio contexto” (News from the Washington File, 1999). No obstante, una década después, la letalidad y poder que ostentaban los carteles era totalmente elocuente. En otras palabras, gradualmente las organizaciones criminales se transformaron en una amenaza a la seguridad nacional al adquirir mayor poder financiero y de fuego a partir de la segunda mitad de los noventa.

Como aprecia Chabat:

“al momento de la asunción de Calderón a la presidencia la inestabilidad que enfrentaba el país ya era palpable y creciente, con un aumento del 98% entre 2001 y 2006. Se percibía que los grupos narcotraficantes ya controlaban efectivamente partes del territorio mexicano, concentrados especialmente en los Estados de Michoacán, Sinaloa y Guerrero” (Chabat, 2010, p.6).

De hecho, según estimaciones de *NarcoData*, bajo la administración Portillo (1976-1982) existían 4 carteles activos con presencia en 12 estados, posteriormente en el sexenio foxista operaban 10 grupos criminales en 28 estados de la República mexicana (ver Tablas 2 y 3).

Tabla 2. Número carteles activos (1976-2006)

Sexenio	José Luis Portillo (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)
Carteles Activos	Milenio Oaxaca Guadalajara Golfo	Milenio Oaxaca Guadalajara Golfo	Milenio Oaxaca Colima Sinaloa Juárez Tijuana Golfo	Milenio Oaxaca Colima Sinaloa Juárez Tijuana Golfo	Milenio Oaxaca Colima OBL Sinaloa Juárez Tijuana Golfo Los Zetas Familia Michoacana

Fuente: Elaboración propia a partir de *NarcoData*, 2015a

Tabla 3. Operatividad de carteles en territorio mexicano (1976-2006)

Sexenio	José Luis Portillo (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)
Nivel de Presencia	12 estados	12 estados	13 estados	26 estados	28 estados

Fuente: Elaboración propia a partir de *NarcoData*, 2015e

En esa dirección, la criminalidad organizada inéditamente le disputaba al Estado mexicano sus dos principales atribuciones en el sentido weberiano: el control territorial y monopolio de la fuerza. Durante una conversación que sostuvo con *El País* en enero de 2007, el ex mandatario panista aseguró que al momento de tomar protesta, “México corría el riesgo de ser dominado por el crimen organizado”, y agregó que “el futuro de la democracia en [el país] está en juego en la lucha del gobierno contra [los carteles]” (Relea, 2007). De esta manera, el ex Jefe de Estado enunció la gravedad de la situación que afrontaba, al definir el enfrentamiento con los carteles como una guerra⁶. Igualmente, cabe subrayar que la Guerra contra el narcotráfico estaba contemplada de cierto modo en el *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*. Documento rector que incluyó al tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional (ver Tabla 4), generando así solapamientos importantes entre asuntos de seguridad nacional y pública.

Tabla 4. Amenazas a la seguridad nacional según PND (2007-2012)

<ul style="list-style-type: none">• Crimen Organizado• Narcotráfico• Grupos Armados• Terrorismo• Vulnerabilidades fronterizas

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas, 2013, p.240

Pese a su retórica belicosa:

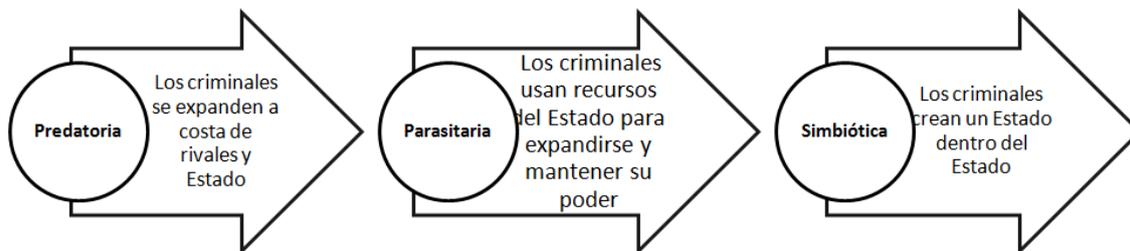
“se puede extrapolar que el objetivo del gobierno mexicano no consistía en erradicar el narcotráfico como fenómeno, sino convertirlo en un problema de seguridad pública, reduciéndolo activamente hasta devolverlo a una condición predatoria en el esquema [planteado por] de Peter Lupsha, asumiendo que en la actualidad la situación de México es parasitaria” (Chabat, 2010, p.8)

En ese sentido, conviene recordar los postulados de Lupsha sobre la vinculación entre crimen organizado y Estado, según el autor ésta muta en tres fases sucesivas: Predatoria, cuando la delincuencia organizada busca expandirse a costa de actores externos, incluyendo el Estado;

⁶Emplear el vocablo guerra es técnicamente adecuado conforme a las nuevas teorías sobre conflictos pero para la condición de México resulta políticamente inconveniente utilizarlo, ya que a partir del enfoque comunicacional del gobierno, del uso temporal del concepto *guerra* y de la extensión que cobró la violencia, los opositores a la iniciativa dieron vida política a la *Guerra fallida*. Por esta razón es que en 2010, Felipe Calderón realiza un cambio en la estrategia comunicacional frente al narcotráfico, reemplazando el término *guerra* por *lucha* contra el crimen organizado. Ver: Wolf, 2011, p.673

Parasitaria, cuando los grupos criminales absorben y emplean los recursos estatales; y Simbiótica, donde las organizaciones delictuales trabajan en conjunto con el aparato estatal (ver Diagrama 1).

Diagrama 1. Tres fases en las relaciones Crimen organizado-Estado según Lupsha



Fuente: Elaboración propia a partir de Lupsha, 1996, p.23

Dicho de otra manera, el objetivo de esta cruzada era contener, y en lo posible disminuir, la violencia y corrupción asociadas al desarrollo de esta economía ilícita, mas no acabar con el tráfico de drogas en sí dado que mientras haya demanda existirá oferta. Desde esa óptica, la Guerra contra el narcotráfico en tanto confrontación se presenta bajo la lógica de imposición del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado y la defensa de las instituciones y ciudadanos. En palabras de Joaquín Villalobos: “La lucha □era□ en realidad por mejorar la seguridad de los mexicanos. El combate al narcotráfico es, en ese sentido, una consecuencia de la lucha por la seguridad interna □ante el avance de los carteles□, que es la tarea principal” (Villalobos, 2012).

Durante una entrevista con *El Universal* en 2009, el propio Felipe Calderón explicó en qué consistía su ofensiva al narcotráfico, con las siguientes palabras:

“La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal [...]” (Zepeda, 2009).

De este modo:

“las referencias a autoridad, territorio y reconstrucción institucional reconocen que a nivel subnacional el crimen organizado, generalmente en contubernio con autoridades y sectores del Estado, [había] llegado a constituirse en forma de soberanías criminales de facto” (Panters, 2015, p.130).

Vale decir, la estrategia gubernamental pretendía ejercer la soberanía real y Estado de derecho sobre su territorio con el fin de ser una democracia efectiva viable, abordando simultáneamente problemas coyunturales y estructurales. En ese sentido, cabe señalar que dichos objetivos a primera vista, parecían vinculados entre sí, de manera que, logrando algunos de ellos, contribuiría en alcanzar los otros. No obstante, eran muy amplios, ambiciosos y se estorban entre sí. En efecto, tenían horizontes temporales distintos pues, el fortalecimiento institucional requería un esfuerzo de largo aliento, que tardaría uno o dos decenios en arrojar resultados. Mientras que desarticular cárteles y recuperar territorios podía tomar un par de años, pero ambos no eran duraderos si persistía la debilidad institucional, o sea, si no se cumplía primero la meta de reformar aquellos organismos vinculados al sector seguridad y justicia

Por otro lado, tal opción de política suponía implícitamente que no existía retorno desde el nivel de impunidad que las organizaciones criminales disfrutaban hasta ese momento. En consecuencia, el combate frontal al narcotráfico con los instrumentos disponibles se basa en la hipótesis de la contención pues, si no se hubiera declarado la guerra, el narcotráfico hubiera cooptado el Estado y tendría una presencia aún más extendida en territorio nacional. Como plantea Guevara Moyano, la criminalidad organizada:

“es un enemigo con estructuras informales flexibles, no racionales, con capacidad de operación transnacional, finanzas dúctiles y aparentemente inagotables, que en algunas regiones [aprovechó los] vacíos de poder causados por el lento proceso de democratización del país. Los carteles del narcotráfico [se prepararon, organizaron y armaron] para ocupar espacios en donde de manera abierta y descarada desafían a la autoridad y rivalizan con el Estado [...]” (Guevara Moyano, 2012, p.117).

Actores como Los Zetas o La Familia Michoacana pretendían «dominar la vida política de la comunidad, controlar su capacidad para organizarse e interactuar con el Estado, determinar el alcance y funciones de los gobiernos locales y a veces incluso ejercer un cuasi-control sobre el territorio local. Es más, La Familia había alcanzado niveles de solidaridad social y respaldo a

sus métodos sin antecedentes en otras organizaciones criminales, entre otras cosas garantizando la seguridad, ejerciendo funciones policiales y protección contra otros carteles.

De tal suerte que su irrupción en la escena criminal representa momento culmine de la pax mafiosa: ser más eficaz y confiable que la propia autoridad en materia de seguridad. En otras palabras, para 2006 ya se observaba un salto cualitativo en la historia reciente del crimen organizado azteca, al penetrar distintas comunidades vulnerables:

“por medio de empleos, seguridad pública, ayuda a los pobres, rehabilitación de alcohol y drogas, vinculación con las mejores familias, entre otros, convirtieron a estos grupos criminales en el arquetipo de una nueva realidad en México en donde ya no únicamente era narcotráfico y el crimen en todas sus modalidades, sino una verdadera afrenta al Estado” (Bolaños Vásquez, 2015, p.30).

Como Los Zetas, los miembros de La Familia realizan una captura expoliadora de su ambiente que va más allá de la extracción de rentas, llegando a controlar la autoridad, los gobiernos locales y la sociedad. Configurando así la expresión más penetrante y compleja que haya alcanzado nunca el crimen organizado en el país. Siendo esa misma que impulsó la Guerra contra el narcotráfico.

1.3 Aumento de los conflictos entre carteles de la droga

Un mercado con ganancias estimadas entre 18 mil y 39 mil millones de dólares anuales ha sido peleado por una decena de organizaciones criminales en México a lo largo de los últimas dos décadas, hasta desatar una guerra que ha costado decenas de miles de muertes (NarcoData, 2015c). En este sentido, cabe recordar que:

“hace 20 años, ser mafioso en México era ser contrabandista de drogas. Aquí no había crimen organizado, había narco. Sí existían, como han existido siempre, secuestradores, extorsionadores y bandidos, pero jugaban en otra cancha. Las ligas mayores del submundo criminal estaban ocupadas por bandas dedicadas a trasegar drogas, cruzar fronteras y eludir agentes aduanales. Y eran bandas sofisticadas, identificables, conectadas al mundo, con la capacidad de poner a un zar antidrogas en la nómina” (Hope, 2015).

No obstante, ese escenario empezó a cambiar en los noventa. De manera decisiva, el negocio se hizo más complicado: además de la marihuana y la heroína de siempre, la cocaína

empezó a llegar en cantidades industriales y las metanfetaminas cobraron protagonismo. Y esa mutación generó dos problemas.

En primer lugar, la tolerancia del gobierno se tornó más difícil, sobre todo con el gobierno estadounidense certificando cada año, especialmente tras la muerte de Enrique Camarena. De ese modo, uno que otro capo tenía que caer de vez en cuando, uno que otro envío tenía que terminar en bodegas de la PGR. Eso aumentó los conflictos al interior de las propias organizaciones criminales por la sucesión de liderazgo, y también entre ellas por sacar ventaja de aquella situación. Igualmente, los grupos criminales se multiplicaron pues, más droga que mover significa mayores ganancias pero también mayor competencia por plazas. Por ende, entre más presión se ejerció sobre las organizaciones criminales, mayores fueron sus limitantes y mayor fue la rentabilidad, más intensa se tornó la rivalidad y violencia entre ellas.

Según estimaciones de *NarcoData* hasta 1988 no se registraba ningún conflicto inter-cartel en territorio azteca, pero en 2006 ya existían ocho pugnas en el mundo de hampa (ver Tabla 5).

Tabla 5. Conflictos Inter-carteles por sexenio (1976-2006)

Sexenio	José Luis Portillo (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)
Conflictos Inter-cartel	Ninguno	Ninguno	Tijuana vs. Juárez Tijuana vs. Sinaloa Tijuana vs. Federación 1 (Milenio + Sinaloa + Juárez)	Tijuana vs. Federación 1	Tijuana vs. Federación 1 Golfo vs. Federación 1 Golfo vs. Juárez Golfo vs. Sinaloa Golfo vs. Milenio Sinaloa vs. Juárez Tijuana vs. Sinaloa Tijuana vs. Juárez Tijuana + Golfo vs. Sinaloa

Fuente: Elaboración propia a partir de *NarcoData*, 2015c

De hecho, los grandes conflictos del narcotráfico en México comenzaron cuando terminó la hegemonía del Cartel de Guadalajara. La fragmentación de esta organización —en el Cartel de Sinaloa, el Cartel de Juárez y el Cartel de Tijuana— llevó a que los nuevos grupos

buscaran el dominio absoluto de la frontera, principalmente en Tijuana, que en ese momento era el paso más importante de droga a Estados Unidos.

Es decir, los conflictos entre los diversos carteles de droga han generado una mutación constantemente en el hampa mexicano a través del surgimiento de nuevos grupos, la reestructuración de alianzas y los reacomodos territoriales. Por ejemplo, sin sus principales líderes, el Cartel de Guadalajara se dividió en tres: nacieron el Cartel de Sinaloa, el de Juárez y el de Tijuana, que dominaron, por décadas, las actividades del crimen organizado en México. Asimismo, del Cartel del Golfo nacieron tres grupos criminales más: Los Zetas, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios.

Y en segundo término, “más de algún cartel probablemente empezó a tener la tentación de meterle mano al paquete o de avisarle a la banda de enfrente (a cambio de corta feria⁷) por dónde iba el cargamento o dónde estaba la bodega” (NarcoData, 2015b). El resultado fue la militarización creciente de los carteles mediante el reclutamiento de ejércitos privados, se encargaron de entregarles armamento de alto poder a esos grupos para convertirlos en la primera línea de combate frente a otras organizaciones criminales y también para pelear contra las fuerzas federales. Eso no sólo escaló el conflicto entre los grupos criminales, sino que cambió los equilibrios al interior de hampa. De ese modo, los contrabandistas de antaño fueron gradualmente sustituidos por especialistas de la violencia.

En efecto, según datos entregados por *NarcoData* al finalizar la gestión de Vicente Fox en 2006 sólo existía información sobre la operación de cuatro células delictivas (ver Tabla 6). Seis años después, cuando Felipe Calderón dejó Los Pinos, esa cifra aumentó a 63, es decir, las bandas criminales al mando de grandes carteles en México aumentaron casi 2000%.

Tabla 6. Brazos armados operativos por sexenio (1976-2006)

Sexenio	José Luis Portillo (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)
Células Activas	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Los Zetas (Golfo)	Los Pelones (Sinaloa) FEDA (OBL) La Línea (Juárez) Los Zetas (Golfo)

Fuente: Elaboración propia a partir de NarcoData, 2015b

⁷Pequeña paga o incentivo monetario.

Como es bien sabido, el primer brazo armado al mando de una organización criminal fueron Los Zetas. El líder del Cartel del Golfo, Osiel Cárdenas Guillén, reclutó a ese grupo de desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE) en 1998, que resultó clave para su fortalecimiento. En Tamaulipas, Los Zetas se encargaron de frenar el avance de los carteles de Sinaloa y de Juárez que buscaban, en alianza, conquistar la frontera con Texas. Pronto, otros carteles lo emularon: Sinaloa con su Gente Nueva, Juárez con La Línea, Organización Beltrán Leyva con Los Negros y las Fuerzas Especiales de Arturo.

Sin embargo, estos conflictos no fueron ajenos a la población civil, no sólo porque se convirtió en víctima y testigo de los enfrentamientos por la redefinición de zonas de poder entre distintos grupos de narcotraficantes que utilizaban un nivel de violencia inusitado, sino también pues la expansión de los brazos armados también implicó un aumento en la extracción de renta social y la explotación de las economías locales, que se convirtió en una actividad cotidiana de esas células delictivas para autofinanciarse. Antes de 2000, las actividades de las organizaciones criminales se concentraban básicamente en el tráfico ilícito de drogas dirigido hacia el mercado exterior y tras el reclutamiento de brazos armados también encontraron la forma de hacer negocio con el saqueo ciudadano. En palabras de Raúl Benítez Manaut:

“Lo que [ocurrió] es que nacieron grupos con cierta infraestructura criminal: armas, vehículos, casas de seguridad y sicarios con autonomía de los jefes, mientras cumplieran con órdenes los dejan sobrevivir como quisieran. Y el mejor negocio después del tráfico de droga está en exprimir a la población, eso te lleva a la extracción de rentas” (NarcoData, 2015b).

Lo anterior acentuó la visibilidad de los brazos armados, y cambió la relación con las comunidades: la tolerancia e indiferencia de antaño se tornaron en resistencia y llamadas de auxilio hacia el Estado. Por ejemplo, Los Zetas, como brazo armado del Cartel del Golfo:

“abrieron sus propias líneas de negocio, primero con el narcomenudeo y la piratería. Su capacidad de combate llegó a ser tal que pronto participaron también en el robo de hidrocarburos, el tráfico de migrantes, el secuestro y la extorsión. □De tal suerte que□, empiezan Los Zetas, les dan libertad de gestión, ganan mucha fuerza y tamaño y muchas bandas vieron que era redituable, que la extracción de rentas sociales les permitía crecer” (NarcoData, 2015b).

Para finales del sexenio foxista, lo que antes habían sido grupos especializados en el tráfico de drogas se habían vuelto empresas criminales altamente diversificadas. Incluso, algunas organizaciones criminales, como La Familia Michoacana, surgida de una escisión del Cartel del Golfo, ya se encontraban más abocadas al espolio que al narcotráfico.

2.4 Continuos roces con gobierno estadounidense por la violencia asociada al narcotráfico en la frontera norte

Definitivamente, la relación bilateral con Estados Unidos en el área antinarcóticos, ha estado dominada por una histórica desconfianza con tendencia unilateral, hegemónica y de conservadurismo de parte de Washington, y de corrupción y resistencia nacionalista de parte de México. Aunque:

“los hitos de colaboración entre ambas naciones se remontan a la década del '40 del siglo XX, la lucha contra el narcotráfico comienza a desarrollarse como tal a partir de 1969, durante los gobiernos de Richard Nixon (1969-1974) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), año en el cual se registra una considerable expansión en el consumo de drogas al interior de la sociedad estadounidense” (Chabat,2009, p.2).

A raíz de esta situación Nixon insta a su homólogo azteca a colaborar para combatir la circulación y producción de marihuana y heroína en territorio mexicano.

La insatisfacción de Nixon con la respuesta de Díaz Ordaz fue el detonante para el diseño e implementación de la *Operación Intercepción*, a partir de la cual se dio inicio al registro intensivo y sistemático de todos los vehículos que ingresaran a EE.UU por la frontera con México, a fin de detectar y decomisar drogas ilícitas. Aunque esa operación fue inamistosa y no produjo resultados significativos desde el punto de vista del control de drogas, sí contribuyó de forma decisiva a modificar la actitud del gobierno mexicano en el sentido de obtener una mayor colaboración en la lucha contra las drogas. En este sentido cabe señalar que efectivamente el flujo de drogas desde México a EE.UU disminuyó, ante lo cual se sumaron países como Colombia y otros de Asia a objeto de compensar el déficit de producción en México.

En los setenta, el director de Office of Drug Abuse Policy durante el gobierno de Jimmy Carter (1977-1981), Peter Bourne, renunció a su puesto por consumir cocaína en una reunión celebrada junto a National Organization for the Reform of Marijuana Laws. Tras este episodio,

el Departamento de Estado empezó a aplicar presiones a estados tales como Colombia o Bolivia para combatir de forma más enérgica el tráfico de drogas. México no fue una excepción en este proceso que tendería, años más tarde, a permitir la injerencia indirecta de las Fuerzas Armadas estadounidenses en el control e interdicción de drogas mediante la reforma a *Posse Comitatus Act* de 1878.

No obstante, un episodio crítico en las relaciones entre EE.UU y México ocurrió en el contexto de la *Operación Cóndor* y sus resultados en cuanto al combate al narcotráfico. Como se señaló previamente en 1985 el agente de la Drug Enforcement Administration, Enrique Camarena, resulta asesinado en la entrada del Consulado de EE.UU en Guadalajara por orden del Cartel de Guadalajara, que lo acusó de haber provocado, tres meses antes, en el rancho “El Búfalo”, el decomiso de cuatro mil toneladas de marihuana, el más grande registrado hasta entonces. Aquel homicidio obligó al ex Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), bajo presión estadounidense, a iniciar una cacería contra los líderes del Cartel de Guadalajara, antes conocido como Organización de Sinaloa. Durante ese año se capturó a los líderes Rafael Caro Quintero y Enrique Fonseca “Don Neto”. Igualmente, a partir de este episodio es que se implementa *Operación Intercepción II* como respuesta a la falta de diligencia por parte de las autoridades mexicanas para investigar el asesinato antes citado. Esta operación abrió un nuevo ciclo de tensiones entre EE.UU y México marcado por política doméstica en el caso del primero.

El componente de política interna antes citado residió en el incremento del poder de los civiles al interior de EE.UU que buscaron posicionar a las drogas como una amenaza para aquel país durante 1986. Esto contribuyó a fomentar el protagonismo de las Fuerzas Armadas dentro de la discusión general sobre la materia, y al crecimiento de la influencia de Southern Command (SOUTHCOM, por sus siglas en inglés) en la participación en operativos antinarcóticos en América del Sur durante la segunda mitad de los años ochenta. Esta situación llevó a, por una parte, que el Pentágono considerara una misión de seguridad prioritaria el combate a las drogas y, por otra, la inclusión de la amenaza de la droga a nivel de las estrategias nacionales de seguridad de EE.UU (Tonkatlian, 2011). En este sentido, la segunda mitad de la década de los ochenta se caracterizó por que los presidentes estadounidenses no querían mostrarse blandos ante las drogas de forma similar a la renuencia a suavizar su postura ante el comunismo.

Los años noventa, sin embargo, trajeron giros considerables en la relación mexicano-estadounidense. A modo de ejemplo, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) llevó a que, ante la integración de los mercados de ambos países, resultase más costoso política y económicamente protestar por las omisiones y/o errores de una de las

partes con respecto a la otra, o bien, que sistemas estadounidenses de certificación de control de drogas hacia México se volvieran tolerables por cuanto también pasaban a ser asuntos de política interna, tanto para este último como para EE.UU.

En los años posteriores se ejecutaron una serie de planes para el control del narcotráfico en México en el espíritu del Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico (1989) durante los noventa. Este convenio, junto con el Programa Nacional para el Control de Drogas (1992), fueron las iniciativas que marcaron la tónica de la aplicación de una estrategia de seguridad centrada en promover la aplicación de la ley, el mejoramiento de la educación y la salud en México, junto con el fortalecimiento de las acciones de decomiso e interdicción de drogas (Rodríguez Luna, 2008). Esta fue la política de combate a las drogas de la década del noventa en ambos países.

Durante la Administración Bush (2001-2008) las políticas bilaterales de Guerra contra el narcotráfico estuvieron fuertemente condicionadas por dos factores: 1) el crecimiento de la influencia del SOUTHCOM en la política exterior y defensa hacia América Latina, y; 2) la focalización de la atención y los recursos estadounidenses en la lucha contra el terrorismo y en los asuntos con Asia (Tonkatlian, 2011). En presencia de estos factores es que se generó una mayor necesidad de controlar, en primer lugar, la oferta de droga y, en segundo lugar, la frontera. No obstante, la demanda de drogas en territorio estadounidense pasó a ser un tema secundario durante el gobierno de George W. Bush, aun cuando se propuso retóricamente que la Iniciativa Mérida era fruto de un proceso de cooperación entre ambos países en el que EE.UU se muestra como un agente corresponsable en el combate al narcotráfico (Escamilla, 2008).

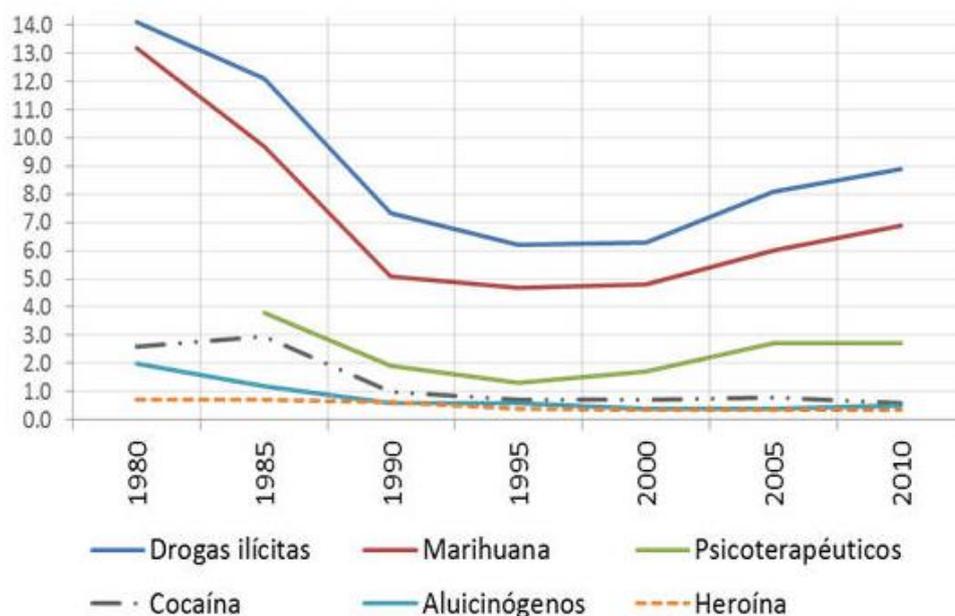
2.5 Permanente flujo de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarcóticos de Vicente Fox

Si bien las estrategias fallidas explican, en gran parte, el fortalecimiento del crimen organizado, su avance tampoco podría entenderse sin considerar la proximidad con Estados Unidos, identificado como el mayor consumidor de sustancias ilícitas a nivel mundial. En otras palabras, “el negocio de la droga en México sólo ha cambiado de manos y se mantiene porque [principal consumidor] está del otro lado de la frontera. [La demanda] allá no ha bajado, al contrario, va en aumento” (NarcoData, 2015a). De hecho, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y Delito estima que sólo entre 2007 y 2012 el número de usuarios aumentó 64%, para sumar 23 millones de personas en aquel país (NarcoData, 2015a).

En efecto, de acuerdo a un reciente estudio publicado por *The New England Journal of Medicine*, el consumo de heroína y opioides se ha multiplicado al otro lado de la frontera durante los últimos diez años, pero sobre todo desde 2007 (Redacción, 2016). El incremento parece coincidir con el inicio de la Guerra contra el narcotráfico, lanzada a finales de 2006 por el entonces Presidente Felipe Calderón. En los siguientes años, según el reporte basado en datos oficiales, se registró un alza de 138.9% en el consumo de heroína entre los usuarios de opioides no recetados, en el período 2002-2013. Del mismo modo, el uso de heroína creció 97.5% entre personas que usan otras drogas (estimulantes, tranquilizantes y sedantes); 87.3% entre los usuarios de cocaína; 57.3% entre las personas que se embriagan, y 45.4% entre usuarios de marihuana. Más preocupante aún resulta el siguiente dato: las visitas a emergencias por mal uso o abuso de los opioides recetados aumentaron 153% entre 2005 y 2012, y los ingresos a programas de tratamiento por abusos relacionados con opioides de prescripción se han más que cuadruplicado entre 2002 y 2012. Sin embargo, tal vez, “lo más preocupante es que las tasas de muerte por sobredosis de opiáceos entre 2000 y 2014 casi se cuadruplicaron: de 1.5 a 5.9 muertes por cada 100,000 personas” (Redacción, 2016).

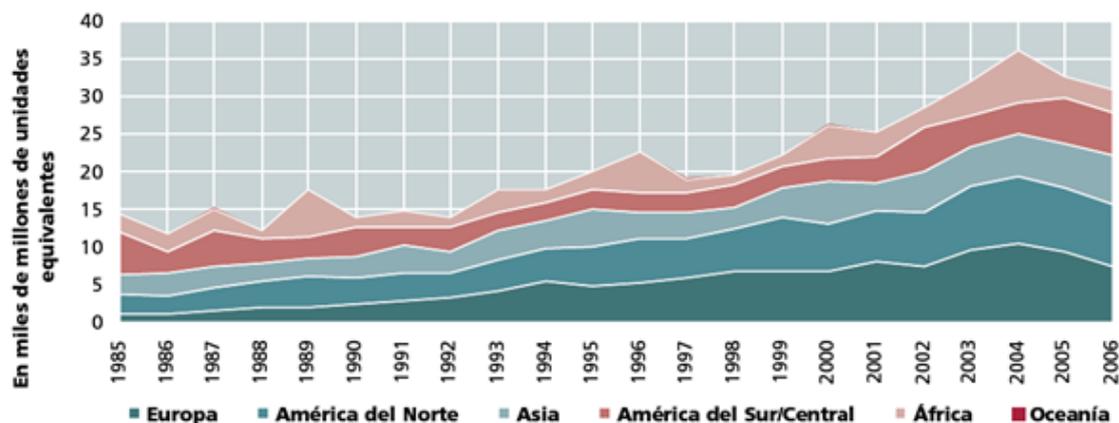
De igual modo, como se aprecia en el Gráfico 1, si bien la tendencia desde 1980 es hacia la baja en el consumo de drogas en Estados Unidos, existe un repunte en la última década, particularmente de drogas ilícitas y marihuana. Por otra parte, las incautaciones de drogas permanecieron estables en América del Norte entre 1985 y 2006, registrando un leve aumento a partir de 2000 como se aprecia en el Gráfico 2.

Gráfico 1. Evolución porcentaje de prevalencia en EE.UU. (1980-2010)



Fuente: Extraído de Escobar, 2012

Gráfico 2. Incautaciones de droga por regiones en unidades equivalentes (1985-2006)



Fuente: Extraído de ONUDD, 2008, p.29

En paralelo, se observó un incremento considerable en el uso de sustancias ilícitas en territorio mexicano desde fines de los noventa. En ese sentido, la *Encuesta Nacional de Adicciones 2010* muestra un alarmante aumento en el consumo de cocaína y marihuana entre 2002 y 2008: de 100% en la primera y de 20% en la segunda (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Consumo de drogas ilícitas en México (2002 y 2008)

	'02		'08	
	Millones de personas	% Población	Millones de personas	% Población
Marihuana	2.43	3.5	3.1	4.2
Cocaína	0.86	1.2	1.8	2.4
Heroína	0.06	0.1	0.1	0.1
Metanfetaminas	0.06	0.1	0.2	0.3

Fuente: Extraído de Guerrero, 2010.

Aunque el número absoluto de consumidores de drogas en México es relativamente pequeño (sobre todo cuando lo comparamos con el de Estados Unidos), sus tasas anuales de crecimiento son muy altas en algunas entidades federativas, particularmente en Tamaulipas. En efecto, en World Drug Report 2008, Naciones Unidas afirma que México está convirtiéndose en uno de los grandes consumidores de cocaína a nivel mundial.

Conclusiones

A partir de lo expuesto con anterioridad, es posible asegurar que Felipe Calderón expresó preocupación coyuntural por una problemática de índole más estructural como un proceso histórico de desarrollo criminal, que se transformó en una preocupación pública cuando adquirió ribetes inesperados. Fue así como la declaración de guerra contra el narcotráfico se contextualizó en una crítica situación en materia de seguridad heredada por ex mandatario panista al llegar a Los Pinos, caracterizada por:

1. Control territorial de partes del país por el narcotráfico
2. Aumento de los conflictos entre carteles de droga
3. Renuencia de las administraciones previas para usar la fuerza pública
4. Continuos roces con gobierno estadounidense por la violencia asociada al narcotráfico en la frontera norte
5. Permanente flujo de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarcóticos de Vicente Fox

De esa manera, la estrategia antinarcóticos aplicada durante el sexenio calderonista obedeció a una securitización del narcotráfico (amenaza existencial), pasando de ser considerado un problema de seguridad pública, a ser identificado como un asunto de seguridad nacional que amenazaba directamente la supervivencia del Estado mexicano (objeto referente). Percepción que el ex mandatario panista construyó a raíz de la dimensión adquirida por lo carteles que, producto de las circunstancias enumeradas previamente, habían acumulado suficiente potencial para desafiar su soberanía y autoridad. De ese modo, aquella narrativa fue transmitida a la población mexicana (audiencia) con el objetivo de obtener respaldo social, y así legitimar la opción de política seleccionada por el Gobierno federal: combatir frontalmente a organizaciones narcotraficantes mediante el uso intensivo del vector militar (medida extraordinaria). En consecuencia, el ex Presidente Calderón invocó la seguridad como mecanismo de legitimación del poder y como prioridad absoluta de la acción gubernamental, traduciéndose en la perpetuación de medidas excepcionales como el despliegue del Ejército en las calles.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía:

ASTORGA, L (2014). Opciones de la clase política frente a la delincuencia organizada en México. En Niño Guarnizo, C. (ed.), *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, pp.231-235.

BARTOLOMÉ, M (2014). Conflictos armados asimétricos y amenazas transnacionales en la agenda de seguridad internacional contemporánea. En Garay, C, Pérez Gil, L y Troncoso, V (eds.), *Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*. Santiago: Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad, pp. 117-135.

BARTOLOMÉ, M (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea, *Relaciones Internacionales*,23, pp.35-64.

BENÍTEZ MANAUT, R (2009). Made in USA: La Iniciativa Mérida y las Fuerzas Armadas Mexicanas. *Air & Space Power Journal en Español*,3,pp.1-12

Bolaños Vásquez, C (2015). Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 15, pp.27-40.

CHABAT, J (2010). *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CHABAT, J (2009). *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CHABAT, J y BAILEY, J (2003). *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y Estados Unidos*, México, DF: Plaza & Janés.

DOWNIE, R (2012). *Critical Strategic Decisions in Mexico: the Future of US/Mexican Defense Relations*. Washington, DC: Center for Hemispheric Defense Studies.

ESCAMILLA, P (2010). Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas? En Benítez Manaut, R (ed.). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México Estados Unidos*. México DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia – Open Society Foundations, pp. 129-144.

FELBAB-BROWN, V (2012). Whither Antidrug Policy?, *Journal of International Affairs*, 1,p.169

GUEVARA MOYANO, I (2012). Las fuerzas armadas mexicanas en 2012. En Benítez Manaut, R y Aguayo Quezada, S (eds.), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2012*. México DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, pp. 111-118

LESSING, B (2012). Tres mitos sobre la “Guerra contra el narcotráfico”. En Ortega, Daniel (ed.), *Perspectivas sobre el desarrollo: Seguridad ciudadana y bienestar*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento, pp.74-108.

LUPSHA, P (1996). Transnational Organized Crime versus the Nation-State, *Transnational Organized Crime*, 1, pp. 21-46.

MOLOEZNIK, M (2013). Organized crime, the militarization of public security, and the debate on the “new” police model in Mexico, *Trends in Organized Crime*, 2, pp.177-194.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2008). *Informe Mundial sobre las Drogas*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

PANTERS, W (2015). Del control centralizado a la soberanía fragmentada: Narcotráfico y Estado en México. En MÍGUEZ, D, MISSE, M y ISLA, A (eds.), *Estado y crimen organizado en América Latina*. Buenos Aires: Libros de La Araucaria, pp.111-137

PÉREZ CABALLERO, J (2013). La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Persecución de los carteles mexicanos Con el tipo penal de los crímenes contra La humanidad: ¿dos alternativas a la “guerra al narcotráfico” en México? En Requena, M (ed.), *La seguridad un concepto amplio y dinámico V Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp.891-924.

RODRÍGUEZ LUNA, A (2010). La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente. En Benítez Manaut, R (ed.) *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México Estados Unidos*, México D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia – Open Society Foundations, pp.31-68.

ROSAS, MC (2013). The National Security policies of the Felipe Calderon administration: Toward a human security dimension? En Greenwood, M y Randall, S (eds.), *Latin American Security: Canadian and International Perspectives*. Calgary: Centre for Military and Strategic Studies, pp.233-246.

SCHEDLER, A (2014). *Ciudadanía y violencia organizada*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SERVITJA ROCA, X (2012). *El crimen organizado en México y el ‘Triángulo norte’ durante el mandato de Felipe Calderón*, Madrid: Instituto Español de Estudios Políticos y Estratégicos

TREJO, G Y LEY, S (2016). Federalismo, drogas y violencia Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México, *Política y Gobierno*, 1, pp.11-56

TOKATLIAN, J.G. (2011). La “guerra antidrogas” y el Comando Sur: Una combinación delicada, *Foreign Affairs Latinoamérica*,1,pp.43-50.

WÆVER, O (1995). Securitización y Desecuritización. En LIPSCHUTZ, Ronnie (ed.), *On security*. Nueva York: Columbia University Press, pp.46-86.

WOLF, S (2011). La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad, *Foro Internacional*,206, pp.669-714.

Recursos digitales y páginas web:

AGUILAR CAMÍN, H (2015). La captura criminal del Estado, Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=23798>

BARRERA, O (2008) Fighting Back: Mexico declared War on Drug Cartels. Janes Intelligence Review, <http://www.janes.com/>

ESCOBAR, L (2012). Los mitos sobre la violencia en México. Neoliberalismo, <http://www.neoliberalismo.com/10-Mitos.htm>

RELEA, F (2007). México corría el riesgo de ser dominado por el crimen, El País Internacional, http://elpais.com/diario/2007/01/21/internacional/1169334005_850215.html

RELEA, F (2006). Miles de soldados libran la batalla contra el 'narco' en Michoacán, El País Internacional, http://elpais.com/diario/2006/12/18/internacional/1166396411_850215.html

GAGNE, D (2015). Cien años de políticas antidrogas fallidas que dieron origen a los carteles de México, Insight Crime Crimen Organizado en las Américas, <http://es.insightcrime.org/analisis/cien-anos-politicas-antidrogas-fallidas-origen-carteles-mexico>

GUERRERO, E (2010). Los hoyos negros de la estrategia contra el narco, Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>

HOPE, A (2015). De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/>

MEYER, M (2013). La nueva fuerza de policía militar de México, Washington Office on Latin America, http://www.wola.org/es/comentario/la_nueva_fuerza_de_policia_militar_de_mexico

NARCODATA (2015a). Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>

NARCODATA (2015b). Los carteles se fortalecen con brazos armados que arrinconan a la ciudadanía, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/brazos-armados/>

NARCODATA (2015c). Una guerra por el dominio del país: la rivalidad entre organizaciones criminales, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/rivalidad-entre-carteles/>

NARCODATA (2015d). El poder de fuego del narco desafía al Estado, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/lucha-contra-las-drogas/>

NARCODATA (2015e). Un país rehén: todos los estados ocupados por el crimen organizado, NarcoData, <http://narcodata.animalpolitico.com/pais-invasado/>

NEWS FROM THE WASHINGTON FILE (1999). U.S./Mexico Drug Control Group Issues Communique. <http://fas.org/irp/news/1999/11/991110-drugs-usia1.htm>

REDACCIÓN (2016). Nueve años de guerra y más de 185 mil muertos en México, y la heroína fluye como nunca en EU, Sin Embargo, <http://www.sinembargo.mx/06-02-2016/1611166>

TORRES, A (2007). Ni tregua ni cuartel para enemigos de México: Calderón, El Universal, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/148288.html>

VILLALOBOS, J (2012). Nuevos mitos de la guerra contra el narco, Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=14631>

VILLALOBOS, J (2010). Doce mitos de la guerra contra el narco, Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=13461>

WALLACE, M y BOULLOSA, C (2015). Orígenes de la narcoviencia en México: una refutación, Insight Crime Crimen Organizado en las Américas, <http://es.insightcrime.org/analisis/origenes-violencia-droga-mexico-refutacion>

ZEPEDA, J (2009). El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos: Felipe Calderón, El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>