

Agenda de seguridad en México y África: crimen organizado y comercio ilícito de drogas

Security Agenda in Mexico and Africa: Organized Crime and Illicit Drug Trade

Claudia Barona Castañeda

Profesora-investigadora, Universidad de las Américas, Puebla
claudia.barona@uadlap.mx

Julieta Espín Ocampo

Profesora-investigadora, Universidad Europea, Madrid
julieta.espin@universidadeuropea.es

■

Resumen:

En este artículo las autoras revisan las políticas contra el crimen organizado emprendidas por México y las repercusiones que las actividades de las mafias de narcotraficantes han tenido en la zona del Sahel y el África occidental. Hacen un recuento del desarrollo de la agenda de seguridad en México en materia de narcotráfico, sus lazos con el continente africano y las políticas emprendidas recientemente para hacer frente a problemas comunes. A continuación, analizan la evolución del crimen organizado en África, los factores que lo han impulsado y las consecuencias que éste tiene en los Estados que más lo padecen. Las autoras recalcan la importancia de estrechar lazos de cooperación entre México y esta región para hacer frente a estos retos comunes en materia de seguridad nacional.

■

Abstract:

In this article, the authors review the several policies undertaken by Mexico against organized crime in the last decades, and the repercussions that the activities of the drug trafficking mafias have had in the Sahel and West Africa. They describe the development of the security agenda in Mexico regarding drug trafficking, its ties with the African continent, and the international policies undertaken recently to face common problems. Then, they analyze the evolution of organized crime in Africa, the factors that have boosted it, as well as the consequences that drug trafficking and mafias have in African policies and economies. The authors highlight the importance of strengthening cooperation ties between Mexico and this region to face these common national security challenges.

■

Palabras clave:

Seguridad global, narcotráfico, crimen organizado, México, Sahel, África occidental.

■

Key Words:

Global security, drug trafficking, organized crime, Mexico, Sahel, West Africa.

Agenda de seguridad en México y África: crimen organizado y comercio ilícito de drogas

*Claudia Barona Castañeda
y Julieta Espín Ocampo*

Introducción

A lo largo de este artículo, se revisarán las políticas de seguridad en materia de crimen organizado en México y la región occidental de África, la más afectada por este fenómeno, para después resaltar los retos que en ese tema enfrentan ambas regiones de estudio. En este sentido y de acuerdo con Barry Buzan, podemos afirmar que la seguridad depende de una especificación simple, ¿para quién es la seguridad?, ¿para el Estado o el individuo?, ¿cuáles son sus consideraciones frente al crimen organizado y el comercio ilícito de drogas? La seguridad es interdependiente (entre individuos, entre Estados), por lo que la búsqueda de seguridad debe ir de la mano con sus condiciones necesarias. En este caso el Estado mexicano a la par de los africanos deben de considerar para quién es la seguridad: para el individuo, el Estado o el sistema internacional, y a partir de ello construir las políticas públicas correspondientes.¹

Para esclarecer este punto, Baldwin señala que los individuos, los Estados y otros actores sociales ostentan valores variados, como la seguridad

¹ Citado en David A. Baldwin, "The Concept of Security", en *Review of International Studies*, núm. 23, 1997, p. 13.

física, la económica, el bienestar o la autonomía. El concepto de *seguridad nacional* ha incluido tradicionalmente la independencia política y la integridad territorial como valores que deben protegerse. Sin embargo, el crimen organizado ha trascendido estos espacios, a través de la creación de nuevos métodos y redes de distribución y comercio ilícito de sustancias prohibidas, lo que implica un cambio en el concepto de seguridad. El hecho de no especificar qué valores se incluyen en el nuevo concepto de seguridad nacional a menudo genera confusión: ¿de qué amenazas se protege a la nación? Y, dado que la seguridad se concibe como una cuestión de grado, ¿qué nivel de seguridad debe ser aplicado? Buzan lo reconoce, “surgen preguntas complicadas y objetivamente sin respuesta acerca de cuánta seguridad es suficiente”.²

En esta perspectiva, daremos seguimiento a los cambios económicos que nuestra región de estudio ha tenido en diferentes niveles. El paso hacia actividades económicas ilegales, así como a los procesos de adecuación estatales de seguridad, que han surgido como parte de su intento de incorporación al mundo globalizado. La economía criminal tanto en México como en África comenzó a formarse en la década de los ochenta cuando los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) ocasionaron el adelgazamiento de los Estados y la economía se transformó en un modelo neopatrimonial.³ Las elites se adaptaron para poder operar en el vacío institucional provocado por el debilitamiento del Estado; una parte de ellas abandonó la órbita neopatrimonial para alinearse con otros actores tanto regionales como internacionales, dando paso a una economía criminal. A su vez, ésta creció ligada al proceso de globalización de las actividades ilícitas. En este contexto los sectores que forman parte de la vida pública comenzaron a integrarse a un sistema desigual que ha posibilitado la transferencia de riqueza a países occidentales y nuevas potencias.⁴

² *Ibid.*, p. 15.

³ Sobre el concepto de *Estado patrimonial*, véase Jean-François Médard, “L’État patrimonialisé”, en *Politique Africaine*, núm. 39, 1990, pp. 25-37.

⁴ Véase Mohamed Badine El Yattoui y Claudia Barona Castañeda, “Narcotráfico entre América Latina y África: un caso de seguridad y gobernanza global”, en *Revista de Estudios de Seguridad*

Como respuesta a este nuevo reto, surgió el concepto de *seguridad global*, que se define como “la capacidad de proporcionar a una comunidad determinada y a sus miembros un nivel suficiente de prevención y protección contra riesgos y amenazas de todo tipo e impacto, donde sea que provengan, en condiciones que promueven el desarrollo sin romper la vida, actividades colectivas e individuales”.⁵

A fin de comprender la relación entre la seguridad global, el tráfico de drogas y el crimen organizado en las regiones de estudio, el trabajo se ha dividido en tres apartados. En el primero se hará un recuento de los cambios sufridos en la agenda de seguridad en México en materia de crimen organizado y sus lazos con el continente africano. En el segundo se hará una aproximación a África occidental, ya que en ella se conjuga una región de tránsito y de producción, donde los grupos criminales de esta zona están relacionados con otros de América Latina. Al final, se presentan algunos retos en materia de seguridad, que ambas regiones comparten.

México y la agenda de seguridad

La seguridad tiene muchas variables y en este apartado se analizarán la seguridad nacional y sus vínculos con la política exterior en México y, en particular, con los países de África occidental. Para este fin, entiéndase como *seguridad nacional* las acciones que toma un Estado para proteger a sus ciudadanos. La seguridad nacional depende exclusivamente de la facultad del gobierno para controlar su territorio y mantener la paz a través de un ejército, el reforzamiento de las leyes y una buena conducción de su política exterior;⁶ en este marco, el crimen organizado, en sus distintos niveles

Internacional, vol. 5, núm. 1, 2019, p. 2, en <http://dx.doi.org/10.18847/1.9.2> (fecha de consulta: 15 de julio de 2019).

⁵ *Idem*. Definición del Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), en *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, núm. 51, “Sécurité et démocratie”, primer trimestre de 2003.

⁶ John Bailey y Timothy Goodman, “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Centro de Investigaciones sobre

y redes, ocupa un espacio preferencial en la agenda global y local. Los Estados se han debilitado y sus economías se han visto afectadas de manera directa, al crecer su dependencia hacia un sector ilegal en expansión que produce el movimiento de grandes capitales.

México, hasta antes del atentado del 11 de septiembre de 2001, no tenía una sólida agenda de seguridad nacional, ni tampoco había sido necesaria una estrategia firme de cooperación con ningún país. Tras el ataque ocurrido, fue necesario reforzar la seguridad interna del país, lo que marcó un antes y un después en la relación bilateral de México y Estados Unidos, ejecutando el reforzamiento de cierre de fronteras, las deportaciones y la criminalización de la migración con el objetivo de evitar que grupos terroristas utilizaran rutas migratorias (desde la frontera sur de México con destino a la frontera norte) para internarse en Estados Unidos.⁷

La posición geográfica de México, entre otros factores, ha contribuido al desarrollo de las principales redes de narcotráfico y comercio ilícito. Las drogas provenientes del sur del continente americano y África atraviesan en gran parte el territorio mexicano y usan sus puertos a discreción. Desde finales del siglo XX, México ha pasado de ser básicamente zona de tránsito de estupefacientes ilegales a productor y consumidor a gran escala. Por décadas, la oferta y la demanda de drogas en el país ha sido de gran preocupación para cada gobierno. Aunque se han destruido cientos de plantíos de marihuana y amapola, y se haya aprehendido a productores y traficantes de cocaína, los resultados son limitados, en parte porque el narcotráfico ha permeado varios niveles del Estado. Desde 1982, el narcotráfico está en la agenda de seguridad nacional como un objetivo primordial. Cabe mencionar que la ineficiencia en el combate contra

América del Norte-UNAM/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 181-183, citado en Cuitláhuac Bardán Esquivel (coord.), *Agenda bilateral México-Estados Unidos: avances y pendientes*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2009, pp. 9-10.

⁷ Carlos Mariano Noricumbo Robles, "La seguridad fronteriza Estados Unidos-México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2 de diciembre de 2017, en http://revistasfal.com/la-seguridad-fronteriza-estados-unidos-mexico/?fbclid=IwAR2wHbNb_NvkVINb1emZMkTGdGjGzR9szTK2BdciVKljasmaZOtTEngRV6 (fecha de consulta: 2 de agosto de 2019).

el tráfico de estupefacientes y otros mercados ilícitos⁸ está muy vinculada a la corrupción,⁹ en forma de acuerdos entre burócratas y delincuentes, e incluso no se descarta la corrupción por parte de agentes de las fuerzas de seguridad (incluido el Ejército) o agentes federales que trazan las rutas de los narcotraficantes.¹⁰

México no ha sido la excepción en cuanto a la problemática del narcotráfico. A partir de la década de los noventa, se han multiplicado los acuerdos internacionales y regionales para coordinar el combate contra el tráfico ilegal de estupefacientes, que incluye la cooperación entre países vecinos en materia de información, asistencia técnica, etcétera. Estas medidas se fueron implementando en otros países conforme proliferaba la distribución y el consumo de drogas, pues son una amenaza para la integridad y la seguridad de cualquier país.

Así pues, en 1996, el presidente Ernesto Zedillo instituyó un programa antidrogas que, en el ámbito internacional, incluía la cooperación con militares de Estados Unidos. En cuanto a la seguridad interna, ese programa se enfocó en el combate contra el tráfico ilegal de drogas, armas y personas mediante las fuerzas armadas, especialmente en la frontera sur. Los resultados fueron dispares. “México ha logrado reducir los cultivos de marihuana, pero no ha tenido el mismo éxito con los cultivos de amapola. No obstante que entre 1990 y 1997 México erradicó cerca de 56 800 hectáreas de cultivo de amapola, en 1997 había en el país disponibles para el cultivo de la amapola casi 2000 hectáreas más que en 1990”.¹¹ Asimismo, en 1996 México reforzó su política de seguridad y se hizo más eficaz en temas de educación pública —para reducir el narcotráfico—, lavado de dinero, desvío

⁸ Por ejemplo, venta de órganos, de animales silvestres, piratería, tráfico de personas y la distribución de material pornográfico infantil.

⁹ Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *La impunidad como facilitador de la delincuencia organizada en América Latina*, p. 3. Texto inédito facilitado por el autor.

¹⁰ Eruviel Tirado, “Seguridad nacional, narcotráfico y violencia en México”, en *AZ Revista de Educación y Cultura*, núm. 81, mayo de 2014, pp. 58-62.

¹¹ United States General Accounting Office (GAO), *Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges* (GAO/NSIAD-98-154), Washington D. C., GAO-National Security and International Affairs Division, 30 de junio de 1998, p. 9. Traducción de las autoras.

de precursores químicos y tráfico ilícito de armas; el país ha encabezado desde entonces los esfuerzos en los ámbitos hemisféricos e internacionales para enfrentar el narcotráfico, el abuso de drogas y el tráfico ilícito de armas. Esto se enmarca en un conjunto de acuerdos, mecanismos y procedimientos establecidos con Estados Unidos, que facilitan la planeación de políticas de largo plazo, la comunicación y la coordinación de esfuerzos.¹²

La agenda de seguridad contra el narcotráfico se consolidó en el sexenio de Felipe Calderón, impulsada en parte por las consecuencias negativas que años atrás dejó el auge de las maquilas en el norte de país, especialmente el aumento de la violencia en la forma de feminicidios y el narcotráfico. El entonces presidente se enfocó en el ataque a la oferta (distribuidores de drogas y cárteles) y no a la demanda (a los que consumen las drogas), dejando a un lado recomendaciones internacionales que establecen que para la reducción del consumo resultan más eficaces una mejor educación y la promoción de actividades recreativas que alejen a los jóvenes de las drogas. Este escenario de amplio espectro provocó a lo largo de más de una década, entre otros efectos, la multiplicación de otras vías y métodos de trasiego de drogas. “La diversificación de rutas de transporte de drogas en territorio mexicano trajo también la necesidad de articular redes de complicidad con fuerzas de seguridad del gobierno en los niveles municipales y, en algunos casos, estatales. Esto no ocurría en el escenario nacional, sino hasta el fin del siglo pasado”.¹³ En cuanto al tráfico de armas, éste opera como “tráfico hormiga” —en pocas cantidades—, por lo que resulta complicado determinar datos precisos sobre este negocio. Tal como lo indica el propio gobierno mexicano:

La Procuraduría General de la República subraya que no se tiene un dato preciso del número de armas que se introducen ilegalmente a México, ya que sólo se detectan aquellas que se decomisan en acciones para abatir su contrabando y por posesión, acopio o portación. Sin embargo, esta dependencia afirma que, de acuerdo con el registro de su base de datos, de marzo de 2010 al 30 de junio de 2011,

¹² C. B. Esquivel, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹³ E. Tirado, *op. cit.*, p. 61.

80% de las armas que llegaron a México y estaban en manos de la delincuencia organizada habían provenído de manera ilegal de Estados Unidos, independientemente del lugar donde se hayan fabricado.¹⁴

Aunque la procedencia de estas armas sea más sencilla de determinar, el alcance real en cuantía y beneficios de este negocio es mucho más complicado de precisar debido a su carácter ilegal, como sucede también con el tráfico de drogas y personas.

Las relaciones con África: retos comunes y nuevos acuerdos

La frontera sur de México ha sido escenario de cambios significativos en los procesos de movilidad de población extranjera desde el último cuarto del siglo XX. Este cambio es el principal factor que marca su relación con Eritrea, Ghana, Congo y Somalia en materia de seguridad nacional. Ciudadanos de estos países, tras huir de la violencia y la pobreza que viven en sus países de origen, atraviesan el Atlántico hasta llegar a Ecuador o Brasil, luego continúan por una larguísima ruta terrestre hasta México,¹⁵ con el objetivo de alcanzar territorio estadounidense y conseguir el estatus de asilado.¹⁶ Estos nuevos flujos migratorios han supuesto un gran reto para México, porque estos migrantes africanos suelen preferir —a diferencia de los centroamericanos— la adquisición de un permiso temporal para su estadía en territorio mexicano. El gobierno tiene

¹⁴ Omar Hurtado y Rosa M. García, “El narcotráfico en México como problema transnacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, enero-abril de 2013, p. 45, en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n97/burtadogarcia.pdf> (fecha de consulta: 15 de julio de 2019).

¹⁵ La ruta transcurre por los territorios de Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala hasta llegar a Tapachula, México, y continúa hacia la frontera con Estados Unidos.

¹⁶ Molly O’Toole, “As Trump Blocks Refugees, Africans Fleeing Violence Make the Treacherous Trip to the U.S. through Mexico”, en *The Intercept*, 13 de diciembre de 2017, en <https://theintercept.com/2017/12/13/africans-refugees-mexico-immigration-trump/> (fecha de consulta: 1 de julio de 2019).

poca posibilidad de deportar a los africanos, ya que con algunos países no tiene tratado de extradición y deportación. Las limitadas posibilidades de retornar a estos individuos¹⁷ coloca a México en una situación difícil frente a Estados Unidos, ya que entre éstos existe un plan de seguridad nacional contra la migración ilegal. Este plan surgió debido al aumento de diversos actos ilícitos que sin fundamento alguno se han vinculado a los procesos migratorios, con el argumento de que muchos de ellos son realizados por la delincuencia organizada.¹⁸

Como respuesta a esta problemática, para quienes ingresan a territorio nacional mexicano con estatus de *refugiado* y han optado por permanecer en México e integrarse a las comunidades locales, se buscó la posibilidad de que tuvieran empleos remunerados en otros lugares en los que se demandaba mano de obra. Esto facilitó que se les otorgaran documentos que les permitieran trabajar y transitar libremente por el país.¹⁹

Para hacer frente a éstos y otros retos comunes en un mundo globalizado, México ha emprendido algunas iniciativas para fortalecer la cooperación con países africanos desde diversas ámbitos del Estado; por ejemplo, durante la conmemoración del Día de África en el Senado mexicano, la presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico-África, senadora Cora Cecilia Pinedo Alonso, consideró que tanto México como los países africanos “enfrentan serios problemas que afectan a las sociedades”, cuya resolución pasa por la cooperación y la organización entre todos los actores. Por su parte, el embajador de Argelia, Rabah Hadid, señaló que se abría un “panorama optimista para el desarrollo de un modelo de cooperación integral

¹⁷ Maya Averbuch y Kevin Sieff, “Hundreds of Africans Tried to Reach the United States. Now They’re Stuck in Mexico”, *The Washington Post*, 14 de abril de 2018, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/hundreds-of-africans-tried-to-reach-the-united-states-now-theyre-stuck-in-mexico/2019/04/16/6ebb7b48-5fa4-11e9-bf24-d84b9fb62aa2_story.html?noredirect=on&utm_term=.176e61145d60 (fecha de consulta: 2 de junio de 2019).

¹⁸ Véanse Manuel Castillo, “Actores y políticas en torno a la migración en la frontera sur de México”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas: frontera en movimiento*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 70-71; y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), *México, tradición de asilo y refugio*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 5-17.

¹⁹ M. Castillo y Mónica Toussaint, “Seguridad y migración en la frontera sur”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. xv), 2010, p. 273.

en materia económica, de cooperación política, diplomática y cultural” entre los países africanos y México. La coordinación en materia de seguridad es importante incluso si no hay vecindad entre los Estados, dado que la ausencia de la misma es un problema que afecta a todo el mundo.²⁰

El principio de la política exterior mexicana de no intervención en los asuntos internos de otros países ha sido una limitante para consolidar la cooperación en temas de seguridad nacional, además de que las relaciones con África son débiles, con apenas unas cuantas embajadas. No obstante, Jorge Álvarez Fuentes, quien fuera embajador de México en Líbano y Egipto, y luego director general para África y Medio Oriente en la SRE, considera que México tiene cierta presencia en esa parte del mundo. México participa de forma activa como observador en la Unión Africana, así como en su Comunidad Económica de África Occidental y ha brindado asistencia en materia electoral.

Lo hicimos con Iraq, Libia, Egipto, Líbano y otros países interesados en conocer la experiencia de México en administración y justicia electorales. También, una delegación encabezada por el presidente de la Suprema Corte de Kenya vino a México a un proceso de inmersión de 10 días con las autoridades del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El encuentro fue fundamental para sus elecciones más recientes, ya que en las anteriores hubo un conflicto poselectoral sumamente violento.²¹

Este apartado se cierra recordando que México ha firmado varios protocolos y convenios en materia de seguridad en los cuales varios países africanos están inmersos, entre ellos, la Convención para Limitar la Fabricación

²⁰ Senado de la República-Coordinación de Comunicación Social, *México y África, por fortalecer su cooperación política, social y económica*, boletín núm. 1895, 24 de mayo de 2019, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44955-mexico-y-africa-por-fortalecer-su-cooperacion-politica-social-y-economica.html> (fecha de consulta: 1 de julio de 2019).

²¹ Jorge Álvarez Fuentes, “La presencia de México en África y Medio Oriente”, entrevista con Guillermo Máyne Gil, en *Comercio Exterior Bancomext*, núm. 17, enero-marzo de 2019, p. 113, disponible en <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=751&t=la-presencia-de-mexico-en-africa-y-medio-orient> (fecha de consulta: 12 de junio de 2019).

y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma (1931), la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma (1936), la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971).

A esto debemos sumar que en 2010 la canciller Patricia Espinosa Cancellano y la ministra de Relaciones Exteriores sudafricana Maite Nkoana-Mashabane celebraron la primera reunión de la Comisión Binacional México-Sudáfrica. Asimismo, se suscribieron a la declaración conjunta México y Sudáfrica: hacia una relación prioritaria, que incluye la elaboración de un plan de acción para redimensionar los vínculos bilaterales en las áreas política, económico-comercial, de inversión y de cooperación técnica, cultural y judicial. La cooperación se estrecharía con un tratado sobre asistencia jurídica mutua en materia penal, suscrito por ambos países en noviembre de 2013.

África y el crimen organizado

Las regiones productoras y de tráfico de estupefacientes, como es el caso de México, evolucionaron de una economía tradicional a una economía criminal. De ahí su arraigo local y regional, y su paulatina extensión más allá de la frontera. En África se vive un proceso similar: ha pasado de territorio de tránsito a productor y, en algunos casos, consumidor. El mercado de destino es mayoritariamente Europa.

En las últimas décadas, en el Sahel²² y el África occidental (especialmente Cabo Verde, Guinea-Bissau y Senegal) el incremento de cifras (de tránsito, producción y consumo) es resultado, por un lado, de la respuesta de los cárteles latinoamericanos al endurecimiento de las estrategias emprendidas por Estados Unidos para combatirlos, que los ha llevado a expandir sus mercados, y por otro, de un cambio en su estrategia para satisfacer

²² El Sahel es una zona entre el desierto del Sáhara en el norte y la sabana en el sur de África que abarca desde el Océano Atlántico al Mar Rojo. Los países que lo componen son, total o parcialmente, Senegal, Mauritania, Malí, Argelia, Níger, Chad, Sudán y Eritrea.

la creciente demanda de estupefacientes en Europa,²³ por lo que el narcotráfico emplea como rutas de tráfico la costa y el interior.

En este sentido, antes de hablar de una agenda de seguridad continental se revisarán algunas particularidades regionales; por ejemplo, la región occidental de África ha sido por décadas zona de tránsito de heroína y cocaína provenientes de Asia y América Latina,²⁴ y recientemente de producción de metanfetaminas. En este punto cabría preguntarse cómo se desarrolla este fenómeno y qué políticas públicas establecen los Estados.²⁵

El Sahel y los países que lo componen se han convertido en zona de paso del comercio ilegal, ya sea por tierra o aprovechando sus puertos, por tres factores básicos: su posición geográfica, las constantes crisis internas y el debilitamiento de sus instituciones. Malí es un buen ejemplo de esta circunstancia, pues, fraccionado en dos zonas principales, el país se ha convertido en epicentro de redes dedicadas al comercio ilegal de heroína, cocaína y otras sustancias, así como de organizaciones radicales. En los últimos años son frecuentes las noticias sobre el trasiego en el país por parte de redes internacionales de narcotraficantes y sus lazos con grupos terroristas como Al Qaeda del Magreb Islámico; por ejemplo, en mayo de 2016, la policía maliense anunció la incautación de mercancía ilegal más grande en su historia: 2.7 toneladas de *cannabis*.²⁶

Nigeria, por otro lado, está en la mira de la policía, y los medios regionales la equiparan con México. En la década de los ochenta se abrió la puerta al narcotráfico, pero hasta la década siguiente se expandió, en un momento en que las redes criminales nigerianas comenzaron a usar el oeste de África

²³ Kwesi Aning y John Pokoo, "Understanding the Nature and Threats of Drug Trafficking to National and Regional Security in West Africa," en *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 3, núm. 1, 2014, disponible en <http://doi.org/10.5334/sta.dj> (fecha de consulta: 12 de mayo de 2019).

²⁴ *Idem*.

²⁵ Adcolu Ogunrombi, "West Africa: A New Frontier For Drug Policies?," en *Sur: International Journal of Human Rights*, vol. 12, núm. 21, agosto de 2015, pp.1-6.

²⁶ Pierre Lepidi, "Comment l'Afrique de l'Ouest est devenue une cible pour les narcotrafiquants," *Le Monde*, 23 de mayo de 2016, disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/05/26/comment-l-afrique-de-l-ouest-est-devenue-une-cible-pour-les-narcotrafiquants_4927153_3212.html (fecha de consulta: 24 de junio de 2019).

como una zona de tránsito para la droga destinada al mercado europeo y norteamericano.²⁷ Hoy, sus organizaciones son temidas y tienen ramificaciones en América del Sur, desde donde importan cocaína, dejando una mínima parte a los latinoamericanos; están estructuradas y su negocio no se limita a esta sustancia, mantienen acuerdos con grupos asiáticos y han hecho de la zona punto de llegada de heroína que se distribuye en Europa.²⁸

Al oeste de África se encuentra otro de los principales centros de tráfico de cocaína entre América Latina y Europa. La policía francesa estima que 240 toneladas de drogas pasan cada año entre Cabo Verde, Guinea-Bissau y Senegal, el llamado *triángulo blanco del narcotráfico*.²⁹ Los decomisos de drogas en aguas de estos países por fuerzas internacionales han llegado a ser de varias toneladas en una sola embarcación, con procedencia de Sudamérica. Para los especialistas en la lucha contra el narcotráfico, estas incautaciones ya no son una sorpresa.³⁰ Las razones del crecimiento del narcotráfico son evidentes, pues se trata de un área estratégica: está cerca de Latinoamérica y Europa, y los Estados de la zona padecen una incapacidad estructural para controlar eficientemente su territorio y sus aguas, tienen dificultades para hacer cumplir las leyes y problemas de corrupción.³¹ Las condiciones de la zona favorecen la consolidación de las organizaciones y la creación de redes más amplias de comercio ilegal. Guinea-Bissau, por ejemplo, es un país pobre con un Estado débil que no invierte en sus fuerzas policiales, la guardia costera no tiene barcos para vigilar sus costas —donde hay unas noventa islas— y no cuenta con prisiones suficientes. Las denuncias de corrupción son otro factor que considerar. El narcotráfico se ha hecho fuerte en el país y ha afectado la economía. El proceso es simple:

²⁷ Antonio L. Mazzitelli, *The New Transatlantic Bonanza: Cocaine on Highway 10*, Miami, Florida International University-Western Hemisphere Security Analysis Center, marzo de 2011.

²⁸ P. Lepidi, *op. cit.*

²⁹ Christophe Champin, "L'Afrique de l'Ouest, nouveau paradis des narcotrafiquants," *Le Figaro*, 15 de octubre de 2007, disponible en http://www.lefigaro.fr/international/2006/05/11/01003-20060511LARTFIG90082-l_afrique_de_l_ouest_nouveau_paradis_des_narcotrafiquants.php (fecha de consulta: 1 de julio de 2019).

³⁰ P. Lapin, *op. cit.*

³¹ *Idem.*

la cocaína americana que llega a sus costas se envía por mar a las costas marroquíes o senegalesas; el camino por tierra va a través del Sahara hasta el Mediterráneo. En este contexto, Guinea-Bissau se ha convertido en un narcoestado. En 2006 el PIB nacional fue de sólo 304 millones de dólares, equivalente a seis toneladas de cocaína en el mercado europeo.³²

No lejos del triángulo blanco, Cabo Verde, como Guinea-Bissau, presenta para los cárteles las ventajas de estar cerca de Europa y América Latina, tener poco control de sus aguas territoriales y gozar de conexiones con Brasil, Portugal y Estados Unidos a través de su gran comunidad de emigrantes. El método más popular para introducir las drogas es por medio de un barco procedente de América Latina, que en alta mar transfiere su carga de buques de pesca que, por lo general, proceden del continente africano. “Todos los medios son buenos: correo urgente, camiones que vuelven al Magreb, pero también, por supuesto, contrabandistas”.³³

Además de las particularidades señaladas en cada país respecto al tráfico de narcóticos, otro punto importante que considerar es el incremento en el consumo en los Estados del Sahel y el occidente africano. Esta última región se está convirtiendo en un área de fabricación de drogas sintéticas para consumo interno y exportación. Según las últimas estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para 2018, en África central y occidental se incautó 87% de las incautaciones de opioides farmacéuticos del mundo. Debido al creciente uso del analgésico Tramadol, en la región se han incrementado las incautaciones no sólo de cocaína y heroína, sino también de efedrinas y fenacetinas. Sólo en Côte d’Ivoire se calcula que 12% de la población entre 15 y 64 años consume algún tipo de droga ilegal.³⁴

De lo anterior se concluye que la economía tradicional se ha transformado y el neopatrimonialismo es el eje del Estado que influye en las elites

³² “Africa’s First Narco-state”, en *New Internationalist*, núm. 455, septiembre de 2012, p. 21.

³³ C. Champin, *op. cit.*

³⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, MIL-OSI United Nations: United Nations Anti-Crime Chief Spotlights Alarming Drug Trafficking Trends in West, Central Africa, Outlining Disruption Efforts to Security Council, SC/13635, 19 de diciembre de 2018, en <https://www.un.org/press/en/2018/sc13635.doc.htm> (fecha de consulta: 18 de junio de 2019).

políticas y su incapacidad para hacer frente al problema del narcotráfico, y que promueve la cooperación entre ellas y las mafias de traficantes. La presencia de éstas queda en evidencia cuando familias latinoamericanas relacionadas con el narcotráfico deciden radicar en África occidental.³⁵ La infraestructura delictiva es muy sólida en todas las esferas, basada incluso en usos y costumbres. Las rutas comerciales, especialmente del Sahel y en el Sahara, son muy antiguas y datan de las viejas rutas caravaneras, que se adecuan al nuevo comercio ilegal. Las redes africanas no son necesariamente nuevas en el negocio de las drogas, aunque sí en el de la cocaína, ya que estuvieron involucradas anteriormente en el tráfico de heroína entre Asia y Estados Unidos. Todo ello hace del tráfico de drogas un negocio lucrativo. Se calcula que el valor de mercado de la cocaína que transita por África occidental es de 1.15 mil millones de dólares al año.³⁶

La proliferación del narcotráfico en esta zona no se explica del todo sin la corrupción. Aunque la participación de las elites políticas y militares en el narcotráfico varía considerablemente de un país a otro, Guinea-Bissau es quizás el ejemplo más destacado de la porosidad en la relación entre los gobernantes y los intereses de los narcotraficantes. En 2013, el exjefe de Estado Mayor de la Armada de Guinea-Bissau, José Américo Bubo Na Tchuto, fue encarcelado en Nueva York por el delito de tráfico de narcóticos, tras ser arrestado por agentes estadounidenses en un barco anclado en aguas internacionales frente a Cabo Verde. Dos semanas más tarde, un juez de Nueva York acusó de narcoterrorismo al jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de este país, Antonio Indjai, quien, acusado de estar en el origen del golpe de Estado de abril de 2012, era sospechoso de almacenar cocaína y de proveer de armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Según los informes, Indjai utilizó su rango de jefe del ejército de Guinea-Bissau para mediar entre los narcotraficantes y hacer de su país un facilitador “para los presuntos

³⁵ David E. Brown, *The Challenge of Drug Trafficking to Democratic Governance and Human Security in West Africa*, Carlisle, Strategic Studies Institute/U.S. Army War College Press, 2013, pp. 2-3.

³⁶ Arnaud Bastin y Bénédicte Bretonniere, “Essor et évolution du trafic de cocaïne en Afrique de l’Ouest”, en *Amérique latine-Afrique: deux continents émergents à l’épreuve du trafic de drogue*, Paris, Association nationale des Auditeurs jeunes de l’Institut des Hautes Études de Défense Nationale (Dossier du Comité Amérique latine et du Comité Africain), junio de 2014, p. 25.

terroristas y traficantes de drogas al ofrecerles la posibilidad de almacenar y luego transportar drogas a Estados Unidos”.³⁷

La DEA lo acusa de haber participado también en una operación para proporcionar misiles tierra-aire y otras armas que serían usadas contra soldados estadounidenses. La droga acumulada se usó para sobornar a miembros de las fuerzas armadas de Guinea-Bissau y facilitar el tránsito de las drogas por el país para ser exportadas a Estados Unidos. La debilidad de un gobierno que sufre revueltas, e intentos de golpes de Estado hacía propicio este tipo de negocios. El soborno recibido por Bubo Na Tchuto alcanzaba el millón de dólares por tonelada que entraba en el país.³⁸

Los casos anteriores nos permiten concluir ciertos puntos. Las raíces del tráfico de drogas se encuentran en la reciente historia política y económica de la región. Todo inicia cuando los países africanos se vieron debilitados por los programas de ajuste estructural puestos en marcha por el FMI en la década de los ochenta. Estas políticas agudizaron las problemáticas locales y, por ende, debilitaron a estos Estados, aumentando los niveles de corrupción entre algunas de sus elites, que encontraron en su alianza con el narcotráfico un negocio redituable. No obstante, hay que aclarar que si bien hay casos donde las elites están involucradas, en otros Estados se tolera el tránsito y la producción de ciertas drogas en su territorio, sin la necesidad de involucrar a las elites políticas en la organización de este tráfico.

A su vez, los cárteles, solos o asociados con otras organizaciones relacionadas con el terrorismo internacional, se han aprovechado de las fallas del Estado en términos de redistribución, administración de infraestructura y servicios a la población para hacerse de aliados locales. Las organizaciones criminales han logrado ocupar el vacío dejado por un Estado que se ha apartado de las políticas públicas. El Movimiento para la Unidad y la

³⁷ Christophe Champin, “Le chef d'état-major des armées de Guinée-Bissau, Antonio Indjai, inculpé par un juge américain”, en *Afrique drogue* (blog de Radio Francia Internacional, RFI), 18 de abril de 2013. Traducción de las autoras.

³⁸ C. Champin, “Comment la DEA a piégé Bubo Na Tchuto et ses complices ouest-africains et colombiens”, en *Afrique drogue* (blog de Radio Francia Internacional, RFI), 6 de abril de 2013.

Yihad en África occidental (MUJAO), por ejemplo, se ocupaba de desazolver alcantarillas en Gao.³⁹

Si bien los grupos terroristas pueden estar involucrados en el tráfico de drogas, es importante diferenciarlos de los traficantes de drogas africanos o latinoamericanos. En muchos países de América Latina, el narcotráfico se ha desarrollado en los márgenes del Estado, a diferencia de los grupos terroristas que están en contra del Estado, floreciendo en áreas olvidadas por las autoridades públicas. Los ingresos provenientes de las drogas han servido para financiar grupos armados revolucionarios antes de convertirse en la fuerza motriz de sus acciones.

A modo de conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos visto cómo la seguridad regional es eje de la agenda de los países anteriormente revisados. El narcotráfico, centro de la agenda, ha pasado de ser un problema local a convertirse en una preocupación internacional. Este fenómeno gira en torno a la realidad política, económica y sociocultural de los Estados. Los orígenes pueden ser multicausales, multifactoriales o multidimensionales. En este sentido, es importante revisar el papel de la seguridad y la gobernanza, trabajando con los proyectos que la ONU ha establecido para ello. Un ejemplo de estos es el Plan de Acción Regional de ECOWAS,⁴⁰ el cual formó parte del Programa Regional de las Naciones Unidas para África Occidental (2010-2014).

El crimen organizado afecta la buena gobernanza y debilita la estructura del Estado poniendo en riesgo a sus ciudadanos y el Estado de derecho. Es por ello que los nuevos actores beligerantes no estatales representan

³⁹ Jean-Pierre Chevènement, Gérard Larcher, Jacques Berthou, Alain Gournac, Joël Guerriau y Rachel Mazuir, *Sahel, pour une approche globale*, París, Senado de Francia (Rapport d'information, núm. 720), julio de 2013, disponible en <https://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-7201.pdf> (fecha de consulta: 21 de julio de 2019).

⁴⁰ La Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés) es un organismo regional de 15 países, creada en 1975 para fomentar la integración económica de sus miembros.

una amenaza a la viabilidad de los Estados. En este contexto, los Estados deben considerar varios elementos en su agenda: la inestabilidad y la desigualdad económica y política, la presencia de poderes fácticos, la pérdida de territorios donde el Estado ya no tiene presencia y sí los grupos de crimen organizado, el control deficiente de recursos estratégicos, la economía informal y la corrupción. Éstos son algunos de los retos a los que se enfrentan los países a ambos lados del Atlántico a fin de controlar el crimen organizado, cuya solución pasa, en todos los casos, por la cooperación internacional.

Un último punto a considerar y que complementa lo antes expuesto son los flujos migratorios que abren canales a otro tipo de comercio. La migración es un motor económico importante y con ello la puerta a nuevas redes de comercio ilegal. Hasta ahora, los sistemas nacionales de seguridad no han resultado pertinentes ni eficientes en ninguna de las dos regiones estudiadas en este artículo. Los sistemas regionales de cooperación tampoco han dado mayores frutos. Sobre todo, no existe ningún sistema de cooperación y de coordinación específico entre América Latina y África. Dada la dimensión de los retos por resolver, es claro que se necesita activar de manera conjunta un sistema de cooperación y de coordinación. La gobernanza global lo necesita para aspirar a un sistema de seguridad global mucho más eficiente.