

El narcotráfico en México como problema transnacional

*Omar Hurtado
Rosa Ma. García Paz*

Introducción

El narcotráfico¹ es una de las actividades más preocupantes de la delincuencia organizada² y en la actualidad uno de los problemas más desafiantes en el ámbito internacional por su gran capacidad financiera y operativa, así como por su carácter transnacional. Esta actividad ilícita traspasa fronteras como una cadena delictiva multifacética transnacional en la que participan productores, procesadores, transportistas y distribuidores, a la vez que sus actividades se han diversificado a otras esferas delictivas como el lavado de dinero, el secuestro,

¹ El narcotráfico es una actividad ilegal que abarca el cultivo, la manufactura, la distribución y la venta de drogas ilegales.

² La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 2 establece que “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionados por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”; entre otros delitos, se mencionan el terrorismo, los delitos contra la salud, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de “indocumentados”, la trata de personas y el secuestro.

el soborno, la trata de personas y el tráfico de migrantes y de armas, entre otros.

En este artículo se trata el problema del narcotráfico en México como un asunto transnacional y una amenaza a la seguridad nacional. Hoy no es posible ubicarlo sólo en un contexto local si se quiere entender su complejidad; tampoco se puede considerar un asunto exclusivo de seguridad pública por el poder y la incidencia que tiene en los lugares donde opera, por lo que llega a constituir una amenaza al Estado de derecho y al sistema democrático del país.

En la actualidad, el narcotráfico constituye una importante prioridad en materia de seguridad y una extrema preocupación en países como México y Colombia, al igual que en Centroamérica, especialmente en los países del denominado *Triángulo Norte* (Guatemala, El Salvador y Honduras). Para contener este problema varios países han hecho uso de las fuerzas armadas; sin embargo, todo parece indicar que esta estrategia no ha dado los resultados esperados. En este sentido, para enfrentar a la delincuencia organizada se requerirán necesariamente acciones concertadas de carácter subregional, regional y mundial si en verdad se quiere contrarrestar su capacidad, dado que en la actualidad no hay un solo país, al menos en la región latinoamericana, que pueda debilitar sus efectos nocivos unilateralmente.

Se puede afirmar que el narcotráfico continuará siendo un tema pendiente en México al menos a corto y mediano plazos, por la gran complejidad de los factores que determinan su fortaleza, como los siguientes:

—Un mercado estadounidense muy redituable económicamente para la venta de drogas.

—El contrabando de armas provenientes de Estados Unidos y destinadas a los narcotraficantes (el narcotráfico también se surte del contrabando de armas que proviene de Centroamérica).

—Los grandes recursos económicos con que cuentan los grupos de narcotraficantes y la falta de capacidad para contener el “lavado de dinero”.

—La debilidad institucional en materia de seguridad y de impartición de justicia.

—Los insuficientes resultados para abatir la producción de drogas y su tráfico.

El narcotráfico en México

Debido a su vertiginoso crecimiento en las dos últimas décadas, el narcotráfico es una de las expresiones más significativas de la delincuencia organizada y uno de los principales problemas de seguridad en México. El crecimiento de estos grupos delictivos ha sido una preocupación permanente del gobierno mexicano por su gran incidencia en los campos político, económico, social y militar.

La capacidad financiera y operativa de los cárteles mexicanos les ha permitido penetrar en la esfera política y económica del país,³ erosionar instituciones gubernamentales, incidir en las estructuras sociales e, incluso, disputar el control del Estado en varias regiones donde el narcotráfico opera. A lo anterior se suma el enorme poder de corrupción que propicia en sectores imprescindibles para la sociedad mexicana como son los de seguridad y de procuración e impartición de justicia.

³ Aunque resulta difícil probar afirmaciones de este tipo, resultaría inverosímil pensar que el narcotráfico en México opera sin la complicidad de políticos, funcionarios públicos y hombres de negocios. Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Proceso/Grijalbo, 2012.

El país produce marihuana y amapola, lo que implica también actividades de transformación, traslado y comercialización; a la vez, el territorio mexicano es estratégico para el tráfico de droga proveniente de América del Sur hacia uno de los mercados más grandes del mundo, Estados Unidos.

Los narcotraficantes mexicanos dejaron de ser transportadores o intermediarios de drogas provenientes de América del Sur con destino a Estados Unidos, para convertirse en líderes y jefes del negocio en territorio nacional. Estos grupos de delinquentes, además, han ampliado sus actividades delictivas a otras esferas del crimen organizado, como el secuestro, el cobro de “derecho de piso” y el tráfico de personas y de migrantes. En este contexto, las instituciones de seguridad pública han sido rebasadas, lo que ha obligado al gobierno mexicano a hacer uso de las fuerzas armadas para contrarrestar sus actividades.

Hasta finales de los años sesenta el narcotráfico en México representaba un problema de seguridad pública y el tráfico de drogas hacia Estados Unidos constituía la principal amenaza para las instituciones de seguridad pública mexicanas, pero con el surgimiento de nuevos liderazgos, el aumento del consumo internacional de drogas, las ganancias económicas que origina, la corrupción que genera, la relativa facilidad de proveerse de armamento y el poder que tiene frente a algunas instituciones de seguridad, se ha transformado en una poderosa industria criminal y transnacional que incide no solamente en la seguridad pública sino también en la seguridad nacional.

Algunos analistas afirman que en las últimas décadas el poder de los cárteles mexicanos se ha exacerbado por la falta de políticas integrales, oportunas y permanentes para contrarrestarlo. En este sentido, aseveran que varios de los cuerpos de seguridad pública han pasado a formar parte del andamiaje de los grupos de narcotraficantes debido a que han sido infiltrados, así como a su deficiente profesionalización, organización

y equipamiento que, junto con instituciones débiles de impartición de justicia, se han convertido en parte del problema.

De esta manera, las debilidades que persisten en las estructuras y en las políticas de seguridad habrían sido aprovechadas por los narcotraficantes. La falta de cooperación y de coordinación efectiva entre las instancias policiacas, militares y de impartición de justicia, así como entre los poderes federal, estatal y municipal, serían las principales flaquezas del sistema de seguridad nacional para combatir el narcotráfico.⁴ Desde esta perspectiva, sería difícil para el Estado mexicano consolidar una estrategia exitosa.

Las organizaciones de narcotraficantes generalmente cuentan con una estructura de dirección y mando bien definidos, operan por medio de células y rangos de autoridad, cuentan con grupos de sicarios y cuerpos de seguridad propios, establecen controles territoriales, tienen sistemas de comunicación y armamento moderno, vehículos, casas de seguridad y una gran capacidad financiera. El poder armado tiene como fin asegurar la hegemonía frente a otros grupos o la defensa en caso de que el Estado intente recuperar la autoridad en alguna zona. No siempre es una fuerza de combate, puesto que su función principal es la intimidación.

El narcotráfico no tiene un carácter político-ideológico ni busca destruir la civilización occidental o la economía de mercado; por el contrario, estos grupos aprovechan las estructuras de la democracia y de la globalización para desarrollarse y potenciar su poder económico y político. Por su carácter transnacional no solamente hay vínculos entre los propios narcotraficantes en la región latinoamericana, como productores,

⁴ Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede), 2010.

distribuidores y transportistas, sino que también se han creado nexos con otras ramas de la delincuencia organizada como el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, la trata, el “sicariato”, lo mismo que el tráfico de personas y de armas.

Hay consenso entre diversos observadores al afirmar que cualquier estrategia que se aplique para combatir al narcotráfico estará destinada al fracaso si únicamente se limita a incrementar los recursos humanos y materiales para hacer frente a los cárteles y cuando sólo está dirigida a la captura de sus líderes, sin ocuparse de dismantelar uno de sus principales soportes: su red financiera. Estas acciones no parecerían ser suficientes para mermar verdaderamente la capacidad de los narcotraficantes ya que la captura de importantes capos derivará en la redistribución del poder en la organización.

Una de las prioridades de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa al asumir sus funciones en diciembre de 2006 fue combatir el narcotráfico con el fin de recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad pública. Sus esfuerzos estuvieron enfocados a rescatar los espacios del territorio mexicano controlados por las organizaciones delictivas, contrarrestar el crecimiento de los cárteles mexicanos, localizar y eliminar plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga transportados por aire, mar y tierra. Además, se planteó la necesidad de depurar y fortalecer los cuerpos de policía y las instituciones de justicia.⁵ En tal sentido, una de las primeras decisiones que tomó el presidente Calderón fue emplear a las fuerzas armadas para enfrentar al narcotráfico, así como impulsar la

⁵ Poder Ejecutivo Federal, “1.4 Crimen Organizado”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 58-59.

cooperación bilateral con Estados Unidos, que posteriormente originó la Iniciativa Mérida en 2007.⁶

Diversos analistas coinciden en que, al terminar la presidencia de Felipe Calderón, con la detención o el abatimiento de cerca de veintiséis importantes líderes del narcotráfico, se habría iniciado un significativo proceso de fragmentación en algunas de las principales organizaciones de narcotraficantes, lo que sin embargo daría pie al surgimiento de nuevos grupos delictivos, cuya rivalidad habría originado 65 000 muertes.⁷ El especialista Eduardo Guerrero Gutiérrez hace una relación al 2012 de los principales grupos, entre los que se encuentran: el cártel de Sinaloa, el cártel del Pacífico Sur, el nuevo cártel de Juárez, el cártel de Tijuana, el cártel del Golfo, los zetas, la familia michoacana, los caballeros templarios, la resistencia y el cártel de Jalisco-nueva generación.

El narcotráfico como un problema transnacional

El narcotráfico ha podido establecer redes transnacionales para el cultivo de drogas en un continente o una región determinada, lo mismo que para trasladarlas, almacenarlas, distribuir las y comercializarlas. Por consiguiente, no podemos considerarlo un problema local, ya que traspasa fronteras y se constituye en un problema de alcance regional y mundial.

Por lo anterior, esta actividad ilícita no solamente ha llegado a ser una preocupación del Estado mexicano sino también

⁶ La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos en el que en un principio el gobierno estadounidense destinó 1400 millones de dólares (MDD) y posteriormente aumentó a 1500 MDD para programas mexicanos de capacitación, al igual que para entrega de equipo y de vehículos terrestres y aéreos en un periodo de tres años (2008 a 2010).

⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La estrategia fallida", en *Nexos*, núm. 420, diciembre de 2012, pp. 25-36.

de la comunidad internacional por los graves efectos nocivos que tiene sobre la gobernabilidad, el sistema democrático, la economía, las finanzas y por los daños sociales que causa.

La liberalización del comercio internacional y regional, la inversión de capitales y una mayor movilidad de mercancías y personas, son factores que el narcotráfico también ha sabido aprovechar. Su capacidad operativa y económica le ha permitido desarrollar técnicas cada vez más sofisticadas para rebasar las capacidades de los controles fronterizos y de seguridad de los Estados. En los últimos años se observa una clara expansión, tanto en términos geográficos como cualitativos, en la producción y en el consumo y, en consecuencia, se han incorporado a este mercado nuevas regiones y drogas, como las sintéticas.

En el caso de México, las actividades del narcotráfico han originado un considerable aumento de corrupción en autoridades, especialmente en las instituciones de seguridad e impartición de justicia, han propiciado el “blanqueo” de recursos ilícitos en la economía mexicana, han incrementado el crimen en el país y han alterado las costumbres de la población en las regiones en las cuales tienen su campo de acción. En el ámbito internacional han constituido un reto para la política exterior mexicana y para la imagen del país.

El entorno geográfico

El entorno geográfico ha sido un factor decisivo para la presencia y el desarrollo del narcotráfico en territorio mexicano. Hacia el norte, México comparte una frontera de 3000 kilómetros con la primera potencia del mundo —a través de la cual cruzan anualmente 300 millones de personas y vehículos particulares—, un país con una gran economía y uno de los mercados

más atractivos para las drogas por las extraordinarias ganancias que genera.

En la frontera sur, México colinda con Guatemala, línea fronteriza altamente vulnerable por su porosidad. Hay ocho cruces formales, pero habría, al menos, 50 cruces vehiculares informales y más de trescientos peatonales. Con Belice, la República Mexicana sólo cuenta con un cruce formal, igualmente poroso. A la vez, Centroamérica se ha convertido en un corredor estratégico para las drogas provenientes de América del Sur.

Estados Unidos

El narcotráfico es un tema muy complejo ya que los cárteles operan tanto en México como en Estados Unidos y sus actividades no se limitan exclusivamente al tráfico de drogas. Con este país, México requiere alcanzar una colaboración más efectiva, que se base en el respeto mutuo, con el fin de atender temas recíprocos como el consumo y el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico de armas y el lavado de dinero. En este sentido, es necesario que Estados Unidos refuerce sus acciones para detener el tráfico de armas a México y el lavado de dinero, así como para reducir la demanda de drogas. A la vez, se requiere tener claridad de los objetivos de la cooperación bilateral para atender, por una parte, asuntos de salud pública, como la prevención y la rehabilitación y, por otro lado, hacer frente a las conductas y las acciones de los narcotraficantes.

Demanda de drogas en Estados Unidos

La demanda de drogas en Estados Unidos representa un negocio multimillonario, estimula la actividad ilícita del narcotrá-

fico y propicia en gran medida su producción y el tránsito por territorio mexicano.

En 2009 alrededor de 21.8 millones de personas en ese país manifestaron haber consumido alguna droga el mes anterior (consumidores actuales). Ante la creciente demanda y el desafío del narcotráfico en la región, importantes funcionarios del gobierno estadounidense han reconocido que el consumo de drogas en su país es uno de los principales factores que propicia su tráfico internacional y su tránsito por territorio mexicano.⁸ Por otra parte, de acuerdo con datos del Congreso estadounidense, la delincuencia organizada establecida en México sería el mayor productor y proveedor de heroína, metanfetaminas y marihuana de ese mercado.⁹

Con relación a la distribución de drogas ilícitas en Estados Unidos, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes señala que en ese país han aumentado los grupos delictivos dedicados a la venta de éstas. En 2009 cerca de veinte mil pandillas callejeras controlaban la distribución de drogas ilícitas a nivel medio y minorista.¹⁰

El impacto económico que ha tenido el uso de drogas ilícitas en Estados Unidos, teniendo en cuenta los gastos relacionados con la justicia penal, la capacidad militar, la pérdida de competitividad económica y la atención a la salud y a la educación, en 2007 alcanzó 193 000 millones de dólares (MDD).¹¹

⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Washington D. C., Congressional Research Service (CRS) (CRS Report for Congress), 2011, p. 10.

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), *Informe de la JIFE correspondiente a 2010*, Nueva York, ONU, 2011, p.70.

¹¹ JIFE, *Informe de la JIFE correspondiente a 2011*, Nueva York, ONU, 2012, p. 63.

Tráfico de armas

La cercanía de México con un gran mercado de armas como lo es Estados Unidos y la capacidad económica de los cárteles mexicanos para comprarlas han propiciado un importante tráfico ilegal hacia territorio mexicano. Los traficantes adquieren una gran variedad de armas en las tiendas autorizadas y en el mercado legal estadounidense para introducir las posteriormente a México mediante operaciones ilegales denominadas “hormiga”.

La Procuraduría General de la República (PGR) 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, 80% de las armas que llegaron a México y estaban en manos de la delincuencia organizada habían provenido de manera ilegal de Estados Unidos, independientemente del lugar donde se hayan fabricado. Estas armas fueron adquiridas principalmente en Texas, Arizona, California, Connecticut, Florida, Ohio y Luisiana.¹² La PGR informa que de acuerdo con cifras preliminares de enero-julio de 2011 se habían asegurado 22 158 armas, de las cuales 14 870 eran largas y 7 288 cortas.¹³

A diferencia de lo que sucede en otras regiones del mundo, en México no llegan grandes embarques de armamento. En Estados Unidos no hay grupos clandestinos que vendan armas ilegalmente, ya que a lo largo de toda la frontera estadounidense

¹² Procuraduría General de la República (PGR), *Quinto informe de labores*, septiembre de 2011, p. 94.

¹³ Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, septiembre de 2011, p. 38.

se ubican alrededor de seis mil setecientos establecimientos dedicados a la venta de armamento, lo que representa 12% de las 55 000 tiendas autorizadas en ese país. Además, las llamadas ferias de armas (*gun shows*) operan en todo el territorio y a lo largo de la franja fronteriza México-Estados Unidos.¹⁴ El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México por medio del “contrabando hormiga” no es nuevo, pero sí es novedoso el tipo de armamento que hoy se introduce por su capacidad y su sofisticación. Lo anterior ha llegado a representar un alto riesgo y amenaza para la sociedad mexicana.

Si bien es cierto que las autoridades estadounidenses coinciden con el gobierno mexicano en que los cárteles adquieren armas cada vez más sofisticadas en ese país, también es verdad que difícilmente pueden frenar su venta sin antes cambiar la legislación. Estados Unidos cuenta con la Segunda Enmienda a la Constitución que facilita la venta libre de armas en ese país.¹⁵

La resistencia de las autoridades estadounidenses para evitar la proliferación de armas no tiene su origen únicamente en preceptos legales, sino también en presiones de poderosos grupos de interés y de organizaciones civiles que se oponen a cualquier control en el mercado, no sólo de armamento. Entre estos grupos se encuentra la poderosa Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés), cuya influencia política en el Congreso es muy considerable. Estas presiones no solamente tienen un fundamento económico sino también político que inhibe cualquier acción en contra de ese mercado. A lo anterior se agrega que una parte importante de la sociedad estaduni-

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, UNODC, 2010, pp. 129-139.

¹⁵ La Segunda Enmienda sobre el derecho de poseer armas fue propuesta en septiembre de 1789 y promulgada en diciembre de 1791.

dense considera que el control de armas iría en contra de la seguridad ciudadana y crearía una sociedad desarmada al arbitrio de los delincuentes.

Éste es uno de los temas más álgidos en la problemática del narcotráfico en México, debido a que el contrabando de armas de Estados Unidos a México ha sido un factor imparable que favorece la subsistencia de los cárteles mexicanos, recurso que les ha dado un gran poder. Lograr que ese país implemente medidas que permitan regular la transferencia de armas convencionales, mantener un registro de las transacciones o prohibir su venta cuando se corra el riesgo de que lleguen a manos de los narcotraficantes mexicanos no parece una realidad viable al menos en el corto plazo.¹⁶

La NRA desplegó una ofensiva contra los intentos del presidente de Estados Unidos Barack Obama por reimplantar la prohibición contra armas de asalto que expiró en 2004 y lograr otras medidas que propicien una mayor regulación en su venta —como los controles de antecedentes penales y la venta de cargadores de alta capacidad, entre otros—. El presidente Obama ha apelado ante demócratas y republicanos el respaldo a sus iniciativas debido a las masacres acontecidas en Aurora, Colorado, y Newtown, Connecticut.

No obstante lo anterior, México debe propiciar que se intensifique un trabajo coordinado en la frontera para contrarres-

¹⁶ Por ejemplo, en el mes de julio de 2012 se trató de aprobar el Tratado sobre Comercio y Transferencia de Armas, en Nueva York, al amparo de la Organización de las Naciones Unidas, que no prosperó por la oposición de Estados Unidos y otros productores de armas. Con este tratado se buscaba regular la transferencia de armamento a grupos de terroristas y de la delincuencia organizada o cuando se atentara contra los derechos humanos o se propiciaran actos de genocidio. En estas negociaciones fue muy destacada la participación de la delegación mexicana por la importancia que reviste el tema para restringir la venta indiscriminada de armas.

tar este tráfico ilícito de armas, sin menoscabar la exigencia de registros más rigurosos para la compraventa de armamento.

Lavado de dinero

El “lavado de dinero” es otro de los recursos que fortalece y da poder a los narcotraficantes, por la dificultad de detectarlo y controlarlo. La disponibilidad financiera con que cuentan los líderes de los narcotraficantes les permite sobornar y encubrir operaciones, además de que puede llegar a alterar la economía y el mercado nacional.

De acuerdo con algunas estimaciones, el flujo de dinero proveniente de Estados Unidos hacia México por operaciones ilegales sería de entre diecinueve mil y veintinueve mil MDD anuales. Gran parte de ese dinero sería generado por el narcotráfico y enviado a México para su “lavado” por medio de diversos mecanismos como el contrabando directo de dinero (el más común), las transferencias bancarias e inversiones en instituciones financieras y en centros de negocios. El dinero producto del narcotráfico tiende a crear empresas ilegales y subeconomías con ingresos similares a los que logran alcanzar las grandes empresas establecidas legalmente.¹⁷ Analistas afirman que no obstante que en México el Poder Legislativo aprobó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que entrará en vigor en julio de 2013, los esfuerzos parecen incompletos debido a que se requiere una efectiva coordinación entre autoridades fiscales y penales en las 32 entidades federativas, encargadas de dar seguimiento a operaciones financieras.

¹⁷ C. Ribando Seelke y K. M. Finklea, *op. cit.*, pp. 11-12.

En este sentido, el Grupo de Acción Financiera (Gafi), organismo intergubernamental creado en 1989 y enfocado a combatir las acciones financieras de grupos delictivos, estima que las principales entidades encargadas de investigar el lavado de dinero en México, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y la Procuraduría General de la República, enfrentan deficiencias estructurales que impiden que la mayoría de las investigaciones lleguen a sentencia judicial. Entre estas deficiencias se podrían señalar ineficaces sistemas de inteligencia e investigación, falta de capacitación y coordinación entre autoridades federales y municipales, y protocolos poco claros para combatir esta actividad ilícita. Según el Gafi, 95% de las investigaciones no prosperan.¹⁸

En este contexto, cualquier estrategia que se impulse contra el narcotráfico debe contemplar la importancia de la gran capacidad financiera con que cuentan estos grupos, que les permite mantener una estructura operativa eficiente, adquirir armamento y propiciar la corrupción en diversos sectores de la sociedad.

Centroamérica

En los últimos años, la seguridad en Centroamérica se ha deteriorado en varios países de esta subregión debido al crecimiento del narcotráfico y de las denominadas “maras” o pandillas. En especial, la violencia se ha incrementado considerablemente en los países del Triángulo del Norte, conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras. Estos países cuentan con los

¹⁸ Israel Rodríguez, “Deficiencias estructurales impiden que se condene el lavado de dinero”, *La Jornada*, 23 de julio de 2012.

índices más altos de homicidios en el mundo.¹⁹ En este sentido, la inseguridad se ha convertido en uno de los principales problemas en Centroamérica. A lo anterior se suma la fragilidad de los sistemas de seguridad y de impartición de justicia, lo que los hace vulnerables a la delincuencia organizada y a la corrupción; a la vez, la pobreza y el desempleo favorecen el incremento de los delitos.²⁰

El control de las fronteras centroamericanas es muy sensible a la influencia de los traficantes de drogas y a la delincuencia organizada. Por su naturaleza geográfica y estratégica la región centroamericana ha llegado a ser una de las rutas más utilizadas para el tráfico y el almacenamiento de drogas procedentes de América del Sur, principalmente de Colombia, Bolivia y Perú. Estas drogas son transportadas por tierra, por los litorales marítimos y por vuelos de corta distancia.

En 2010 el cultivo de cocaína en América del Sur alcanzó las 154 200 hectáreas, 9600 hectáreas menos que en 2009. En Colombia, el cultivo descendió 11 000 hectáreas con relación a 2009, situándose en 62 000. Sin embargo, en Perú, el cultivo tuvo un aumento de 1300 hectáreas hasta alcanzar 61 200. En ese año la superficie destinada para el cultivo de cocaína en Bolivia fue de 31 000 hectáreas.²¹ El principal destino de la producción de estos países es Estados Unidos a través de territorio centroamericano y mexicano.

En 2007 sólo una porción pequeña de cocaína transitaba por Centroamérica con destino al mercado estadounidense; en la actualidad, el tráfico alcanzaría 90%, cuyas rutas principales se

¹⁹ Peter J. Meyer y C. Ribando Seelke, *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*, Washington D. C., CRS (CRS Report for Congress), 2012, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 7.

²¹ JIFE, *Informe 2011*, p. 72.

encontrarían en los países del Triángulo del Norte.²² En 2009 alrededor de trescientas setenta y ocho toneladas de cocaína habrían sido enviadas al mercado estadounidense.²³

A pesar de los esfuerzos de los diversos gobiernos centroamericanos para mejorar las condiciones de seguridad y contener el narcotráfico, los resultados no han sido muy satisfactorios. Ante el potencial de la delincuencia organizada, los gobiernos de los países del Triángulo Norte han puesto en operación acciones de “mano dura”, mediante la imposición de sanciones más severas y la participación de las fuerzas armadas en apoyo a las autoridades encargadas de la seguridad, las cuales no cuentan con los suficientes recursos humanos y materiales para hacer frente a estos grupos delictivos bien armados. No obstante que algunos países de esta subregión también han promovido medidas de prevención y rehabilitación, subsiste la precaria situación económica para consolidar este tipo de políticas.

En el marco internacional y regional los países centroamericanos intentan fortalecer la cooperación para combatir el narcotráfico. En este sentido, la región centroamericana cuenta con el apoyo estadounidense por medio de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, conocida como CARSI, por sus siglas en inglés.

En lo que concierne al ámbito bilateral, México cuenta con diversos grupos de alto nivel en materia de seguridad y con comités de cooperación contra el narcotráfico y la farmacodependencia con Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Con Costa Rica sólo tiene un comité contra el narcotráfico y la farmacodependencia. México participa también en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En este

²² P. J. Meyer y C. Ribando Seelke, *op. cit.*, pp. 7-8.

²³ UNODC, *World Drug Report 2011*, Viena, UNODC, p. 21.

entorno, la cooperación deberá estar dirigida hacia algunos aspectos centrales como el fortalecimiento institucional, la capacitación de cuadros, el traspaso de tecnología, así como el fortalecimiento de inteligencia y la armonización de legislaciones.

Por otra parte, México, Estados Unidos y Colombia impulsan la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) para enfrentar al crimen organizado, que incluye 22 proyectos relativos al combate al delito, a la prevención de la violencia, al fortalecimiento institucional y a la rehabilitación del sistema penitenciario. En la ESCA participan 20 países de diversos continentes. El principal objetivo de esta estrategia es ordenar los recursos y la cooperación que Centroamérica recibe de la comunidad internacional.²⁴

En el mes de febrero de 2012, el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, propuso a los gobiernos centroamericanos y de Estados Unidos analizar la posibilidad de “despenalizar” el comercio de algunas drogas como una estrategia para debilitar al narcotráfico, lo que ha propiciado diversas reacciones en la región. Estados Unidos se pronunció inmediatamente en contra de esta idea.

No obstante lo anterior, en los últimos meses continuó la discusión sobre la propuesta en distintos foros regionales, como en la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas, celebrada en Lima, Perú, el 26 de junio de 2012. Si bien en la Declaración de Lima no se menciona la propuesta, el tema estuvo en el debate. En la Cumbre de Seguridad Democrática Regional por una Centroamérica en Paz, celebrada el 6 de marzo en Tegucigalpa,

²⁴ Véase “Va plan antinarco para CA”, *El Universal*, 2 de agosto de 2012, entrevista al director general de Organismos y Mecanismos Regionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio Zabalgoitia, sobre la cooperación que México proporciona a esa subregión en el marco de la ESCA.

Honduras, también se discutió el tema. Seguramente éste será un asunto que ya no tendrá retroceso en la agenda regional.

El narcotráfico y la seguridad nacional

Diversos organismos internacionales y regionales consideran el narcotráfico como una de las amenazas actuales más desafiantes para la seguridad nacional, ya que no solamente se circunscribe a la seguridad pública y sus implicaciones pueden vulnerar objetivos e intereses nacionales.

Como sabemos, la seguridad nacional tiene como fin salvaguardar los objetivos nacionales de todo tipo de interferencias para que en el marco de un ambiente institucional de derecho y paz la sociedad alcance su desarrollo.²⁵ Los objetivos nacionales son la síntesis de las aspiraciones y los intereses nacionales derivados de una identidad nacional y de la política de Estado, que expresados en la ley suprema del país garantizan el desarrollo y proporcionan seguridad al proyecto de nación.

Es necesario enfatizar que la seguridad nacional no es sinónimo de militarismo o de actividades de defensa nacional.²⁶ El concepto de *seguridad nacional* evolucionó del de *defensa nacional*, proveniente de conflictos bélicos; en la actualidad hay muchas interpretaciones y connotaciones, y no es homogénea o similar para todos los países. Cada Estado diseña su seguridad nacional de acuerdo con sus particularidades, como, por ejem-

²⁵ En el lenguaje coloquial de seguridad nacional a las *interferencias* se les conoce como *antagonismos*, como una oposición a la consecución o preservación de los *objetivos nacionales*, que pueden ser internos o externos.

²⁶ De acuerdo con la doctrina militar, la defensa nacional está destinada al manejo de las fuerzas armadas ante amenazas bélicas de otros Estados y su estrategia militar está subordinada a la seguridad nacional. La defensa nacional conlleva acciones y medidas militares para coadyuvar a mantener la seguridad nacional.

plo, los objetivos nacionales, su proyecto de desarrollo nacional, sus desafíos y el poder nacional con el que cuenta, etcétera. Expresado de esta manera, la seguridad nacional es una condición relativa al desarrollo del país, de carácter permanente, en la que la política nacional es la rectora de las políticas interna, internacional, económica, social y militar, entre otras.²⁷

En la década de los setenta el problema del narcotráfico comenzó a tomar relevancia en México, pero era difícil considerarlo un desafío a la seguridad nacional. Sin embargo, debido a su inusitado crecimiento en las dos décadas posteriores, el Estado mexicano decidió emprender una serie de reformas legislativas y estrategias para prevenirlo y combatirlo, ya que dejó de considerarse un problema local por sus alcances regionales y transnacionales.

La seguridad nacional tiene como objetivos esenciales, de acuerdo con el artículo 3 de la respectiva ley, proteger, defender y salvaguardar la integridad territorial del Estado y todos los elementos que sustentan su existencia, como la soberanía, la independencia de la nación, la unidad nacional, el orden constitucional y el Estado de derecho.²⁸

²⁷ Para un análisis más detallado sobre el concepto de *seguridad nacional* véase Gerardo Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, t. I, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2002.

²⁸ El artículo 3 de la actual Ley de Seguridad Nacional la define como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

El Colegio de Defensa Nacional considera la seguridad nacional una:

Condición de paz, libertad y justicia social y económica, a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la seguridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos.²⁹

Por su alta capacidad y su carácter transnacional, el narcotráfico afecta los objetivos nacionales por la presión política, diplomática y económica externa que genera; por el control que ejercen los narcotraficantes en diversas regiones del país; por la suplantación de funciones en gobiernos locales y estatales, y por la erosión que genera en las instituciones públicas. Es un hecho que el narcotráfico en México va más allá de constituir sólo un problema de carácter policiaco o social; en algunas zonas del país hay grupos criminales con suficiente poder para disputar la autoridad al Estado. En este contexto, las actividades del narcotráfico en México inciden en los cuatro campos de poder del Estado: político, económico, social y militar, como se resume a continuación.³⁰

Campo político

Hay indicios de que los narcotraficantes tienen injerencia en campañas y actividades de carácter político mediante la coop-

²⁹ Colegio de Defensa Nacional, *Glosario de términos*, documento interno.

³⁰ De acuerdo con el *Glosario...*, los *campos de poder* son una visión convencional que hace el Estado, en los cuales se consideran los recursos de la nación y que engloban en forma independiente los aspectos político, económico, social y militar.

tación, la intimidación o los sobornos a funcionarios, lo que erosiona la administración pública y constituye un riesgo de consideración para la democracia del país. La corrupción que la delincuencia organizada genera en instituciones públicas ha llegado a convertirse en un desafío nunca antes visto y un peligro real para la seguridad pública y el Estado de derecho, lo que podría derivar en una profunda crisis institucional. Además, la presencia del narcotráfico en México ha afectado la imagen del país en el ámbito internacional, lo que ha incidido negativamente en la política exterior.

La estrategia de Estados Unidos para combatir las drogas ha estado enfocada a erradicar los cultivos de cocaína, de marihuana, así como su intercepción, lo que ha dado lugar a una fuerte presión sobre los países productores de América del Sur, Centroamérica y México. A éstos se les exige mayores compromisos y acciones para erradicar la producción de diferentes drogas.

En la relación bilateral México-Estados Unidos, durante décadas el tema del narcotráfico ha sido una fuente de conflicto. No en pocas ocasiones la política estadounidense de combate a las drogas ha terminado en álgidas confrontaciones y señalamientos mutuos entre autoridades de ambos países, así como en enérgicas demandas hacia México a efecto de que intensifique sus acciones contra la producción y el tráfico de drogas, algunas veces con un claro carácter injerencista. Siempre prevalece el riesgo de que la política antidrogas estadounidense pueda derivar en intervenciones o violaciones a la soberanía, como resultado de la participación de agencias federales de ese país en territorio mexicano,³¹ en tanto que las posibilidades de

³¹ Como lo acontecido con el proyecto Rápido y Furioso aplicado entre 2009 y 2010, mediante el cual la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Estados Unidos envió armas a México como estrategia para detener a operadores de la delincuencia organizada y que terminó en un fallido rastreo.

injerencia o intervención de fuerzas militares en nuestro país atentaría contra uno de los principios fundamentales de la seguridad nacional: la soberanía territorial.

Campo económico

Los cuantiosos ingresos que produce el tráfico de drogas en Estados Unidos tendrían, según diversos analistas, dos principales destinos: por un lado, parte de los fondos se enviarían ilegalmente a México o a algún otro país para su “blanqueo” y, por el otro, se destinarían a la compra de armas para los grupos de narcotraficantes, así como para reforzar sus operaciones.

El dinero ilícito del narcotráfico tiende a integrarse a la estructura financiera y económica del país por medio del *lavado de dinero*, lo que menoscaba el desarrollo y a los mismos sectores financieros y empresariales. Situaciones de esta índole deterioran además la imagen y el prestigio internacional del país, exacerbaban la desconfianza y afectan las inversiones y el turismo.

Esta situación tiende a incrementarse y es difícil de abatir ya que las actuales condiciones de los mercados nacionales e internacionales facilitan la incorporación de dinero obtenido ilícitamente en los mercados, en sectores como los de bienes y servicios. Estas transacciones se hacen al amparo de mayores libertades para las inversiones, de marcos regulatorios flexibles y de deficiencias en las normativas de la administración pública. Incluso, la poderosa capacidad económica de la delincuencia organizada puede afectar la dinámica del mercado, los mecanismos de regulación y la oferta y la demanda. A la vez, los altos índices de violencia pueden propiciar la migración empresarial internacional y mexicana a otros países. Esta situación puede llegar a inhibir seriamente el desarrollo y el crecimiento económico del país.

Campo social

El narcotráfico tiene graves implicaciones que afectan el tejido y la convivencia social por la violencia y la criminalidad que produce, derivada de la confrontación de grupos delincuenciales para controlar mercados y territorios. Además, las adicciones y la drogadicción que el narcotráfico puede llegar a generar, principalmente entre la juventud, agravan los problemas de seguridad pública y detonan conductas delictivas. Esta situación hace que el Estado tenga que destinar mayores recursos económicos para atender los temas de adicción, prevención y rehabilitación.

En la Encuesta Nacional sobre Adicciones 2008, tendencia 2002-2008, se señala que el consumo de drogas ilegales y médicas en las poblaciones rural y urbana entre 12 y 65 años de edad ha aumentado de 5% a 5.7% en este periodo; asimismo se destaca que el consumo de drogas ilegales (marihuana, cocaína y sus derivados, heroína, metanfetaminas, alucinógenos, inhalables, entre otros) ha aumentado de 4.6 a 5.2%.

El narcotráfico llega a crear una “fuerza laboral” dependiente de esta actividad ilícita y una “cultura” de rechazo a la autoridad y reconocimiento a los criminales; por ejemplo, el estilo de vida de los “capos” y los “corridos sobre narcotraficantes”. El impacto de la delincuencia organizada está vinculado al bajo nivel educativo y cultural de las poblaciones, y a la pérdida de principios que rigen a la sociedad. A la vez, el desempleo es un factor de motivación para que las personas se vinculen a las actividades ilícitas.

Campo militar

El poder del narcotráfico ha dado lugar a que el Estado se haya visto obligado a utilizar las fuerzas armadas para enfrentarlo, en apoyo a las instituciones de seguridad pública que han sido

rebasadas por la capacidad operativa de los cárteles mexicanos. Sin embargo, la participación de la secretarías de Marina y de la Defensa Nacional en el combate al narcotráfico no ha estado exenta de diversas presiones sociales y de la opinión pública por supuestas violaciones a los derechos humanos, a lo que se agrega una legislación poco clara, que no otorga el suficiente respaldo a las acciones que estas instituciones llevan a cabo para enfrentar este flagelo.³² A la fecha no han sido aprobadas las reformas necesarias a la Ley de Seguridad Nacional vigente que permitan proporcionar mayor claridad a las funciones y actividades de las fuerzas armadas en estos temas.

También la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico ha sido severamente criticada por diversos sectores de la población civil, quienes consideran que la estrategia militar ha estado enfocada a acciones frontales y parciales, sin atacar de raíz el problema, lo que conllevaría a dejar intactas sus estructuras.

Además, algunos analistas manifiestan preocupación por la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, al haberse involucrado en estas tareas a fuerzas de seguridad estratégicas para el país, con el riesgo de que algunos de sus elementos sean capitalizados a favor de la delincuencia organizada.

Lo cierto es que de seguir prolongándose, la lucha contra el narcotráfico podría derivar en un desgaste de las fuerzas armadas que sería contraproducente para los objetivos perseguidos.

³² Gerardo Palomo González, “Ejército: aspectos formales y problemas políticos”, en *Este País*, núm. 233, septiembre de 2010, pp. 5-10; y José Luis Piñeyro, “Las fuerzas armadas: siempre más cerca, siempre más lejos”, en *Este País*, núm. 233, septiembre de 2010, pp. 15-19. Estos analistas hacen algunas consideraciones sobre la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico.

Los desplazamientos permanentes de las tropas y los enfrentamientos de alto impacto que han sostenido ante un enemigo disperso en todo el territorio nacional y que posee armamento de alto poder podrían deprimir la moral del personal militar.

Perspectivas para el corto plazo

Con base en los comentarios anteriores podría pensarse que la problemática del narcotráfico difícilmente podrá solucionarse en el corto y mediano plazos, y que seguirá siendo uno de los principales desafíos para el gobierno mexicano. Sus actividades rebasan las capacidades de las instituciones de seguridad pública y constituyen una seria amenaza social. El territorio mexicano continuará siendo un corredor importante para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, en tanto que la confrontación de los cárteles mexicanos por los mercados y las rutas continuará propiciando altos índices de violencia en el país.

Estados Unidos seguirá siendo un importante consumidor de drogas en el mundo y su mercado será decisivo para la subsistencia del narcotráfico en México, a la vez que continuará siendo el principal país abastecedor de armas a los cárteles mexicanos. Además, los altos niveles de corrupción y el lavado de dinero seguirán siendo factores determinantes en las capacidades de los grupos delictivos. No es previsible que la corrupción y la impunidad puedan ser controladas en el corto plazo, ya que no se lograrán superar viejos vicios en los sectores público y privado.

Aunque el Estado mexicano ha tenido que consolidar y profesionalizar las instituciones de seguridad pública, ello requerirá un periodo prolongado, motivo por el cual las fuerzas armadas podrían continuar sus actividades contra el narcotráfico, aunque posiblemente con menor intensidad por la presión

social a la que han estado sometidas. La realidad no parece indicar que en el corto plazo se pueda contar con instituciones de seguridad pública renovadas y listas para afrontar a la delincuencia organizada, a efecto de que los militares y marinos se retiren definitivamente de esta actividad.

De continuar operando en la lucha contra la delincuencia organizada, se podría correr el riesgo de que el personal y equipo de las fuerzas armadas sean sometidos a un fuerte desgaste, sean blanco de actos de corrupción y de que su imagen sea afectada por posibles acusaciones de violaciones a los derechos humanos y una legislación imprecisa para respaldar estas actividades.

En este contexto, se requerirá que se adecue la legislación correspondiente para que su participación en la lucha contra el narcotráfico sea clara y tenga el suficiente respaldo legal. La importancia de reformar la Ley de Seguridad Nacional vigente deberá establecer conceptos claros sobre las actividades de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada y delimitar su ámbito de actuación y responsabilidad en esta materia. Por otra parte, el sistema nacional de salud podría ser insuficiente para atender las nuevas demandas de adicciones en México.

En lo que concierne a la región latinoamericana, la delincuencia organizada continuará desarrollando sus actividades en el marco de legislaciones incipientes y con vacíos legales en gran parte de estos países. Algunos analistas afirman que las acciones colectivas latinoamericanas en el combate al crimen organizado transnacional aún son modestas, no obstante los últimos esfuerzos que se han hecho como en la pasada Sexta Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias, celebrada en abril de 2012.³³ Es preciso destacar los importantes esfuerzos

³³ Bernardo Sepúlveda Amor, "Drogas y narcotráfico", en *Este País*, núm. 253, mayo de 2012, pp. 28-33.

de México y la comunidad internacional en materia de cooperación contra el narcotráfico con los países centroamericanos, que implican capacitación para combatirlo, acciones de prevención y rehabilitación y fortalecimiento institucional.

Comentarios finales

El combate al narcotráfico reclama acciones renovadas, sistemáticas y concertadas de los Estados ya que no se ha alcanzado una suficiente articulación internacional y regional, o incluso bilateral, de políticas y medidas eficaces para contrarrestar su poder. Desde esta perspectiva, debe ejecutarse una estrategia nacional y regional con base en un esquema integral que contemple el origen del problema, el tránsito, el destino y los retos sociales que plantea.

El tráfico de drogas como problema transnacional y amenaza a la estabilidad política, a las instituciones democráticas y a la seguridad nacional debe abordarse desde una óptica de cooperación multilateral y regional.

La cooperación con Estados Unidos y los países centroamericanos, nuestros países fronterizos, deberá ser prudente y respetuosa. Con el primero por ser el principal mercado al cual se destinan las drogas, y con los segundos por ser muy vulnerables al crimen organizado en todas sus facetas.

Aunque siempre ha resultado un tema muy sensible, lo cierto es que la lucha frontal de México contra los grupos de narcotraficantes requiere la cooperación con Estados Unidos; ésta es necesaria y prácticamente inevitable. Ese país es el principal mercado de las drogas que transitan por México, el que provee armamento al narcotráfico, además de que cuenta con una estructura económica y financiera sensible al “lavado de dinero”.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad no ha estado exenta de distanciamientos y ópticas diferentes, no es una relación ni un tema fácil, pero sí inevitable. Es necesario el trabajo conjunto para desarticular la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países mediante el debilitamiento de sus redes, estructuras y capacidades logísticas y financieras. La cooperación debe estar basada en el pleno respeto a la soberanía, a la jurisdicción territorial y al marco legal de cada país. Un escenario negativo sería que la cooperación bilateral no pudiera avanzar a un mejor esquema y se asistiera a una colaboración condicionada.

La cooperación bilateral, multilateral y regional debe estar sustentada en principios y objetivos claros con base en la *responsabilidad compartida*, la *confianza mutua* y el *pleno respeto a la soberanía y jurisdicción de cada Estado*, a efectos de que cada uno de los participantes asuma plenamente la responsabilidad que le concierne (producción, tráfico, provisión de armas y lavado de dinero). En tanto subsistan sus raíces transnacionales, ni los mejores esfuerzos unilaterales podrán socavar estas actividades.

En un esquema de cooperación deben considerarse el *intercambio de experiencias* en asuntos de prevención y tratamiento de adicciones y en temas relacionados directamente al combate de los grupos delictivos, como el *intercambio de información e inteligencia*, la *provisión de equipos y de tecnologías de punta* y la *capacitación* y el *entrenamiento de personal* en diversas áreas.

La estrategia que se pretenda adoptar contra el narcotráfico deberá impactar en el centro de su estructura que es su *capacidad financiera*. Entre la mayoría de los analistas hay el consenso de que para enfrentarlo se debe dar una alta prioridad al *combate a la corrupción*, principalmente en los cuerpos

de seguridad pública y en las instituciones de impartición de justicia para evitar la impunidad. No es exagerado afirmar que la corrupción es otro de los elementos básicos, junto con el financiero y las armas, para la supervivencia y la seguridad de la delincuencia organizada.

Las políticas nacionales y de cooperación regional deberán estar enfocadas a la *reconstrucción de instituciones* de especial relevancia para la estabilidad como son las de *policía* y de *impartición de justicia*; desarrollar esquemas de *inteligencia* y de *cooperación* efectivos para combatir el *lavado de dinero* y el *tráfico de armas*; impulsar mecanismos de concertación y cooperación que promuevan la seguridad, pero también la prosperidad y el desarrollo de las zonas fronterizas; reforzar políticas que favorezcan la *cohesión social*, lo que incluye atender las causas de raíz del narcotráfico, la promoción de la cultura de la legalidad y la atención a la prevención y la rehabilitación. Asimismo, se deberá dar relevancia a la cooperación en materia de *derechos humanos*, tema inseparable en los asuntos de seguridad.